

## Diagnóstico y Propuesta de Mejora para la Gestión de Emprendimientos: Caso División Promoción Económica de la Intendencia de Montevideo

Diagnosis and Improvement Proposal for Entrepreneurship Management:  
The Case of the Economic Promotion Division of the Municipality of  
Montevideo

Jehechakuaa ha Ñemyatyrõ Rembiaporã Emprendimiento Ñangarekorã:  
Montevideo Municipalidad Rekakuaa Económica Ñemokyre'ỹ Mboja'o  
Rehegua.

Danny Freira<sup>1</sup> 

<sup>1</sup> Universidad de la República Uruguay: Montevideo, Montevideo, Uruguay .

### RESUMEN

Los gobiernos departamentales desempeñan un papel fundamental en el fomento del desarrollo emprendedor local. Este trabajo presenta los resultados de una intervención técnica realizada por el Centro de Emprendimiento de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCEA) de la Universidad de la República, a la División Promoción Económica (DPE) de la Intendencia de Montevideo (IM). El objetivo fue diagnosticar el ecosistema interno de apoyo a emprendedores y proponer un modelo de articulación y gestión de emprendimientos más eficiente. Mediante un enfoque cualitativo basado en investigación-acción participativa, se realizó un diagnóstico del ecosistema interno de la DPE, identificando desafíos organizacionales tales como la desarticulación de servicios, la falta de estandarización de procesos y la necesidad de una visión integral del sistema de apoyo. Los resultados permitieron proponer un "mapa sugerido" del ecosistema interno y un modelo de gestión basado en el "camino.

### Autor para correspondencia

Danny Freira  
danny.freira@fcea.edu.uy

### Conflicto de intereses

Los autores declaran no tener conflictos de interés.

### Financiación

Ninguna

### Historial

Recibido: 23/04/2026

Aceptado: 29/05/2026

### Licencia de uso

Artículo publicado en acceso abierto con una licencia Creative Commons



**Freida, D.**

empresedor", considerando las distintas etapas del proceso emprendedor. El modelo facilita la derivación interna, la especialización de las unidades y la orientación centrada en la trayectoria del emprendedor. Las recomendaciones incluyen la necesidad de definiciones estratégicas sobre tipos de emprendimientos a apoyar, formación interna de equipos técnicos y mejora de la articulación entre unidades.

**Palabras clave:** *clave: emprendimiento; ecosistema emprendedor; gestión pública; desarrollo económico local; políticas de emprendimiento.*

## **ABSTRACT**

Departmental governments play a fundamental role in fostering local entrepreneurial development. This paper presents the results of a technical intervention carried out by the Entrepreneurship Center of the Faculty of Economic Sciences and Administration (FCEA) of the University of the Republic for the Economic Promotion Division (DPE) of the Municipality of Montevideo (IM). The objective was to diagnose the internal ecosystem supporting entrepreneurs and to propose a more efficient entrepreneurship management and coordination model. Using a qualitative approach based on participatory action research, a diagnosis of the DPE's internal ecosystem was conducted, identifying organizational challenges such as service fragmentation, lack of process standardization, and the need for a comprehensive vision of the support system. The findings enabled the proposal of a "suggested map" of the internal ecosystem and a management model based on the "entrepreneurial pathway," considering the different stages of the entrepreneurial process. The model facilitates internal referrals, unit specialization, and guidance centered on the entrepreneur's trajectory. Recommendations include the need for strategic definitions regarding the types of ventures to be supported, internal training for technical teams, and improved coordination among organizational units.

**Keywords:** *entrepreneurship; entrepreneurial ecosystem; public management; local economic development; entrepreneurship policies.*

## **MBOAPYRE**

Umi gobierno departamental oguereko peteĩ tembiapo tuichaitereíva omokyre'ỹ hañua emprendimiento ha desarrollo económico local. Ko tembiapo ohechauka peteĩ intervención técnica rembiapokue Centro de Emprendimiento, Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCEA), Universidad de la República-gua ojavova'ekue División Promoción Económica (DPE), Intendencia de Montevideo (IM)-pe. Hembipota ha'e kuri ojehechakuaa hañua ecosistema interno oipytyvõva umi emprendedor-pe ha oñemoĩ hañua peteĩ modelo iporãvéva articulación ha gestión de emprendimiento rehegua. Ojeporu peteĩ enfoque cualitativo ojekóva investigación-acción participativa rehe, ha ojejapo peteĩ jehesa'ỹijo ecosistema interno DPE rehegua. Upépe ojehechakuaa apañuãi organizacional-kuéra, umíva apytépe servicio-kuéra ndojoaju porãiha, ndaiporíha peteĩ proceso estandarizado ha tekotevẽha peteĩ jehecha tuichavéva sistema de apoyo rehegua. Umi resultado rupive oñepropone peteĩ "mapa sugerido" ecosistema interno rehegua ha peteĩ modelo de gestión ojekóva "tape emprendedor" rehe, ojehechávo opaite etapa proceso emprendedor rehegua. Ko modelo ombohape derivación interna, unidad-kuéra especialización ha orientación oñecentráva emprendedor rape rehe. Umi recomendación apytépe oĩ tekotevẽha oñemohenda estrategia rehegua mba'eichagua

## Diagnóstico y Propuesta de Mejora ...

emprendimiento-pa oñepytyvõta, oñembokatupyry haña equipo técnico-kuéra ha oñemyatyrõ haña joaju umi unidad-kuéra apytépe.

**Ñe'ẽ clave:** *emprendimiento; ecosistema emprendedor; gestión pública; desarrollo económico local; políticas de emprendimiento.*

### INTRODUCCIÓN

El apoyo al desarrollo emprendedor constituye un pilar fundamental en las políticas de desarrollo económico local. Los gobiernos departamentales, por su proximidad territorial y capacidad de adaptación a necesidades específicas, poseen una ventaja estratégica para diseñar e implementar políticas que fomenten la creación, desarrollo y sostenibilidad de emprendimientos (Kantis et al., 2002).

La Intendencia de Montevideo (IM), a través de su División de Promoción Económica (DPE), ofrece una amplia gama de servicios a emprendedores y microempresas. Sin embargo, la complejidad de su estructura organizativa, compuesta por múltiples unidades operando de manera descentralizada, presenta desafíos en términos de articulación de servicios y coherencia en la orientación brindada a los emprendedores.

En respuesta a estos desafíos, la DPE estableció un convenio con el Centro de

Emprendimiento de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCEA) de la Universidad de la República. Este trabajo presenta los resultados de dicha intervención técnica, de carácter descriptivo y exploratorio, realizada entre abril de 2023 y marzo de 2025, empleando un abordaje cualitativo basado en principios de investigación-acción participativa (IAP).

La pregunta que orienta el estudio es: ¿cómo puede la DPE reorganizar su ecosistema interno de apoyo al emprendimiento para ofrecer un acompañamiento más coherente, articulado y centrado en la trayectoria del emprendedor? El objetivo general fue diagnosticar el ecosistema interno y proponer un modelo de gestión más eficiente, estructurado en torno al concepto de "camino emprendedor".

## Freida, D

Ecosistemas emprendedores: evolución conceptual y modelos de análisis

La conceptualización de ecosistemas emprendedores ha evolucionado desde enfoques centrados en actores individuales hacia perspectivas sistémicas que enfatizan las interacciones y relaciones entre los diversos componentes (Kantis & Federico, 2012). En este sentido, la Corporación Andina de Fomento (CAF) define un ecosistema emprendedor como el "conjunto interrelacionado de elementos que permiten crear un entorno favorable al surgimiento, crecimiento y expansión acelerada de empresas" (Hidalgo et al., 2014).

La Aproximación de Koltai (2016) se compone de seis pilares y seis actores, y enfatiza la importancia de la interacción y la colaboración. Sus pilares clave son: identificar nuevos emprendedores e ideas empresariales, formar a través de recursos educativos, conectar y sostener mediante redes de apoyo no financiero, financiar con acceso a capital en todas las etapas, habilitar mediante sistemas legales y políticas públicas favorables, y celebrar el emprendimiento como carrera deseable en la sociedad. El Modelo Kauffman (2014), por su parte, ofrece un

enfoque complementario centrado en las condiciones culturales y de capital social que favorecen el surgimiento emprendedor, adoptando una mirada estructural y de largo plazo.

El Modelo TE-SER (Tedesco & Serrano, 2019) identifica seis roles complementarios que los actores pueden desempeñar dentro de un ecosistema: los Articuladores, que aportan coherencia y estabilidad; los Habilitadores, que proveen recursos tangibles e intangibles; los Vinculadores, que conectan emprendedores con otros actores; los Generadores de Conocimiento, que crean conocimiento científico-tecnológico y social aplicable; los Promotores, que divulgan y celebran el emprendimiento; y las Comunidades, que proporcionan sostenibilidad mediante redes de apoyo mutuo. Una característica particularmente relevante del modelo es que permite que una misma organización asuma múltiples roles, reconociendo la naturaleza dinámica de los ecosistemas.

Discusión crítica de los modelos de ecosistemas. Si bien los tres modelos comparten una perspectiva sistémica, difieren en aspectos clave que inciden en su aplicabilidad al contexto de la DPE. El modelo de Koltai (2016) tiene un carácter prescriptivo: sus seis pilares

## Diagnóstico y Propuesta de Mejora ...

definen qué debe existir en un ecosistema saludable, lo que resulta útil para diagnósticos comparativos entre países o regiones, pero ofrece escasa operatividad para analizar la distribución interna de roles dentro de una sola organización compleja. El Modelo Kauffman (2014) tampoco captura adecuadamente la dinámica funcional de las unidades de una división gubernamental. El Modelo TE-SER (Tedesco & Serrano, 2019), en cambio, desplaza el foco hacia los roles que los actores efectivamente ejercen, lo cual es conceptualmente más adecuado para organizaciones donde una misma unidad puede articular, habilitar y vincular simultáneamente. Esta flexibilidad tipológica constituye su principal ventaja analítica, aunque también entraña el riesgo de diluir la especificidad del diagnóstico si no se establecen criterios explícitos de ponderación (Acs et al., 2017; Stam & van de Ven, 2021).

### *Modelos de proceso emprendedor*

Los modelos de proceso emprendedor definen el emprendimiento como la serie de etapas que un emprendedor atraviesa, desde la concepción de una idea hasta el crecimiento del negocio (Bygrave & Hofer, 1991). El modelo de Kantis, Ishida y Komori (2002), centrado en

economías emergentes de América Latina, estructura el proceso en tres etapas: la Gestación del Proyecto, la Puesta en Marcha de la Empresa y el Desarrollo Inicial. Gibb y Ritchie (1982) plantean que el proceso no es lineal sino que se da por "ensayo y error", identificando seis etapas que van desde la Adquisición de la Motivación hasta el Nacimiento y Supervivencia del negocio. Timmons (1999) considera tres factores críticos para el éxito emprendedor: oportunidad, equipo y recursos, partiendo de la premisa de que el proceso siempre inicia con la oportunidad. El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2022) concibe el emprendimiento como un proceso continuo, diferenciando entre Emprendedor Potencial, Naciente, Nuevo Empresario y Emprendedor Establecido. Finalmente, Bygrave y Zacharakis (2007) caracterizan el proceso en cuatro etapas secuenciales: idea o concepción, evento desencadenante, implementación y crecimiento.

Discusión crítica de los modelos de proceso emprendedor. El conjunto de modelos permite identificar convergencias y divergencias relevantes para el diseño del "camino emprendedor". Todos conciben el

## Freida, D

emprendimiento como un proceso dinámico y no lineal, con fases diferenciadas que demandan apoyos específicos (Kantis et al., 2002; Gibb & Ritchie, 1982; Bygrave & Zacharakis, 2007). Sin embargo, difieren en los factores que privilegian: Kantis et al. (2002) enfatizan las condiciones del entorno sistémico y los factores socioeconómicos propios de economías emergentes, lo que otorga a su modelo mayor pertinencia contextual para América Latina; Timmons (1999) se centra en la tríada oportunidad-equipo-recursos, con mayor aplicabilidad a emprendimientos de alto crecimiento que a microempresas informales; y Gibb y Ritchie (1982) destacan el rol del ensayo y error, una lógica más ajustada a emprendedores con escaso capital humano formal. El GEM (2022), por su parte, aporta una tipología por etapas que facilita la segmentación de la población objetivo, aunque su diseño comparativo internacional limita su granularidad para el nivel de un solo programa de apoyo. Frente a estas diferencias, el modelo construido para la DPE optó por integrar los elementos comunes —etapas diferenciadas, demandas específicas por fase y criterios de avance progresivo— sin adscribirse rígidamente a ninguno de los marcos individuales, decisión metodológicamente justificada en

estudios de caso exploratorios (Yin, 2018).

### **Representaciones institucionales del camino emprendedor**

Complementariamente, diversas instituciones han desarrollado representaciones visuales del camino emprendedor para orientar al emprendedor a lo largo de su trayectoria. El diagrama "Subte" (Sinergia, 2015) representa el ecosistema como una red de subterráneo, donde las etapas de Ideación, Validación, Ejecución y Crecimiento son líneas de metro que se intersectan con rutas transversales de programas y recursos. El diagrama "Mapa" (Endeavor Uruguay, 2016) clasifica el camino en cinco etapas, desde el acercamiento al mundo emprendedor hasta la expansión internacional. El diagrama "Autodiagnóstico" (Portal Uruguay Emprendedor, 2019) guía al emprendedor mediante preguntas sencillas sobre su situación actual, facilitando el acceso para personas con distintos niveles de formación, aunque presenta desafíos de ambigüedad semántica. La revisión de estas representaciones fundamentó la construcción del modelo propuesto en este estudio, coherente con la teoría y

adaptado a la realidad específica de la DPE.

### METODOLOGÍA

El presente estudio se enmarca en un enfoque cualitativo de carácter descriptivo y exploratorio, fundamentado en el paradigma de la investigación-acción participativa (IAP). La elección de este paradigma responde a la necesidad de generar un diagnóstico y propuestas de mejora que no solo sean pertinentes a la realidad de la DPE, sino que también sean construidas y validadas por sus propios actores. Este enfoque colaborativo busca reducir la resistencia al cambio y aumentar el compromiso con la implementación de las recomendaciones (Burke, 2023; Schein, 1988). En todo el proceso se utilizó la metodología de indagación apreciativa (Cooperrider & Srivastva, 1987), que pone el acento en las fortalezas y el potencial de la organización para co-crear un futuro deseado, en lugar de enfocarse únicamente en la identificación de problemas.

La intervención se estructuró en dos hitos principales, desarrollados entre abril de 2023 y agosto de 2024: el Hito 1 orientado al diagnóstico y mapeo del ecosistema interno, y el Hito 2 orientado

al diseño participativo del "camino emprendedor".

### *Reflexividad del equipo investigador*

En estudios cualitativos basados en IAP, la reflexividad constituye un requisito de rigor ineludible, dado que los investigadores no son observadores externos neutrales sino participantes activos que co-construyen el conocimiento junto con los actores del campo (Lincoln & Guba, 1985; Berger, 2015). El equipo del Centro de Emprendimiento de la FCEA tenía un doble rol: como consultor externo contratado mediante convenio con la DPE, con un mandato institucional que pudo inclinar los resultados hacia propuestas viables dentro de los marcos organizacionales existentes; y como equipo académico, buscando producir conocimiento generalizable sobre la gestión pública del emprendimiento. Esta tensión fue gestionada mediante tres mecanismos explícitos: (a) la documentación sistemática de las decisiones metodológicas adoptadas; (b) la validación participativa de los hallazgos con los propios actores de la DPE; y (c) la incorporación de perspectivas críticas en los talleres de co-diseño, facilitando que las tensiones y

## **Freida, D**

desacuerdos internos quedaran registrados como datos y no fueran neutralizados en aras del consenso. Se reconoce que la relación de financiamiento entre la FCEA y la DPE pudo generar sesgos hacia el acuerdo en instancias de validación, lo que representa una limitación que futuros estudios independientes deberían considerar (Creswell & Poth, 2018).

### **Hito 1: Procedimientos de diagnóstico y mapeo**

En primer lugar, se realizó una revisión documental exhaustiva de la documentación interna proporcionada por la DPE, incluyendo organigramas, descripciones de programas y servicios, y procedimientos operativos. Complementariamente, se revisó toda la información disponible al público en el sitio web de la Intendencia de Montevideo ([www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)).

El 26 de abril de 2023 se llevó a cabo una jornada de inducción, articulación y co-construcción en el CEDEL Casavalle, con la participación de aproximadamente 70 funcionarios y pasantes de todas las unidades y servicios de la DPE. Durante este evento se aplicaron dinámicas de autopercepción organizacional: se plantearon preguntas de reflexión

individual que luego fueron compartidas y discutidas en grupos, permitiendo una construcción colectiva de la visión sobre la realidad de la División.

A partir de los insumos de la jornada, se realizaron entrevistas grupales semiestructuradas con los equipos técnicos de las unidades clave de la DPE. Estas entrevistas permitieron profundizar en los roles, perspectivas, expectativas y desafíos de cada área, y comprender cómo cada unidad operaba y cómo se articulaba —o no— con las demás.

La información recopilada fue consolidada y analizada mediante un proceso de triangulación de fuentes, utilizando el Modelo TE-SER como lente interpretativo para clasificar los roles funcionales que cada unidad desempeñaba. Finalmente, los resultados del diagnóstico fueron presentados a los actores clave involucrados para su validación y retroalimentación, garantizando la legitimidad del análisis.

### **Hito 2: Procedimientos de co-diseño del camino emprendedor**

En una primera etapa, se realizó un análisis profundo de la información recopilada durante el Hito 1, identificando áreas de fortaleza y debilidad en el sistema actual de apoyo y

## Diagnóstico y Propuesta de Mejora ...

oportunidades de mejora y colaboración entre las unidades y programas de la DPE.

Posteriormente, se organizó un taller de co-diseño con la participación de los actores identificados en el mapeo del ecosistema interno. El objetivo fue validar colaborativamente un borrador del "camino emprendedor" que detallaba las etapas del proceso y los macro-servicios necesarios. Durante el taller se identificaron oportunidades de mejora y se definieron acciones de acompañamiento específicas. Con base en los aportes de los actores, se realizaron los ajustes necesarios considerando la viabilidad operativa de la DPE y la capacidad real de implementación disponible.

### RESULTADOS

#### *RI. Caracterización y mapeo del ecosistema interno de la DPE*

La División está compuesta por siete unidades operativas que trabajan de manera descentralizada: la Unidad de Proyectos de Desarrollo Local, la Unidad de Montevideo Rural, la Unidad de Planificación e Integración del Comercio Alimentario y Coordinadora de Ferias Vecinales (UPICA), la Unidad

de Gestión Comercial, la Unidad de Micro y Pequeñas Empresas (Mypes), la Unidad de Licitaciones, y el Parque de Actividades Agropecuarias (PAGRO). Cada una ofrece servicios específicos a emprendedores y microempresas, abarcando desde la preincubación y acompañamiento en la elaboración de planes de negocio, hasta la incubación, comercialización, asesoramiento y provisión de espacios físicos.

La aplicación del Modelo TE-SER como lente interpretativo permitió clasificar los roles funcionales de cada unidad. El análisis reveló que la DPE ejercía simultáneamente roles de Habilitador (provisión de formación, espacios físicos y financiamiento), Articulador (coordinación de ferias y espacios comerciales), Vinculador (conexión entre emprendedores y mercados) y, en menor medida, Generador de Conocimiento y Promotor. Sin embargo, el mapeo evidenció que estos roles no se ejercían de forma coordinada: distintas unidades duplicaban funciones de habilitación sin saberlo, mientras que el rol articulador —clave para la coherencia del sistema— resultaba débil a nivel divisional.

La participación de aproximadamente 70 funcionarios y pasantes en la jornada del 26 de abril de 2023 permitió también

## **Freida, D**

identificar las fortalezas percibidas por los propios actores: el compromiso y dedicación de los equipos técnicos, la existencia de una amplia gama de servicios y programas, la experiencia acumulada en el apoyo a emprendedores, y la capacidad de la DPE para adaptarse a necesidades emergentes.

### ***R2. Desafíos organizacionales identificados***

El diagnóstico participativo identificó cuatro desafíos estructurales interrelacionados:

Desarticulación de servicios. Los emprendedores que se acercan a la División no tienen claridad sobre cuál es el "camino" que deberían seguir ni qué servicios son más pertinentes según su etapa de desarrollo. Cada unidad opera de manera relativamente independiente, con sus propios criterios, procesos y formas de atención, lo que genera duplicaciones de funciones en algunos casos y vacíos de cobertura en otros.

Falta de estandarización de procesos. No existe una estandarización clara de los procesos de atención, los criterios de elegibilidad para acceder a los servicios, los datos solicitados en la aplicación, ni los indicadores de seguimiento y evaluación del impacto. Cada unidad ha desarrollado sus propios procedimientos

operativos, lo que genera inconsistencias en la calidad y coherencia del apoyo brindado.

Ausencia de visión integral del proceso emprendedor. La DPE no cuenta con una visión compartida y coherente sobre el proceso emprendedor. No existe claridad sobre cuáles son las etapas que la División debería cubrir, ni cuáles son los servicios más apropiados para cada etapa. Esta ausencia genera que el sistema de apoyo sea reactivo, respondiendo a demandas inmediatas, en lugar de ser proactivo y estratégico.

Necesidades de capacitación de equipos técnicos. Las entrevistas grupales identificaron necesidades específicas de formación en: validación de ideas y oportunidades, análisis de mercado, gestión financiera, mentoría y acompañamiento, y habilidades de comunicación.

### ***R3. El modelo del "Camino Emprendedor" propuesto***

En respuesta a los desafíos identificados, el Hito 2 permitió desarrollar un modelo de gestión basado en el "camino emprendedor". Este modelo estructura el proceso en cuatro etapas claramente diferenciadas, cada una con sus características, desafíos y servicios asociados:

## Diagnóstico y Propuesta de Mejora ...

Ideación: el emprendedor identifica una oportunidad de negocio y comienza a desarrollar la idea. Los servicios prioritarios incluyen sensibilización, identificación de oportunidades y acceso a información sobre el ecosistema.

Validación: se valida la viabilidad técnica, comercial y financiera de la idea. Se requiere asesoramiento en validación del modelo de negocio, análisis de mercado y elaboración de planes de negocio.

Comercialización: se implementan las decisiones de iniciar el negocio, se accede a los recursos necesarios y se gestiona el negocio en sus primeros años de operación. Los servicios incluyen acceso a financiamiento, asesoramiento legal y fiscal, capacitación en gestión y acceso a espacios físicos de producción y comercialización.

Expansión: se busca la aceleración del negocio y el crecimiento a nuevos mercados o líneas de productos. Se requiere mentoría, asesoramiento en estrategia comercial, acceso a redes de apoyo, a nuevos mercados, a financiamiento para el crecimiento y apoyo para la exportación.

El modelo facilita una derivación interna clara entre unidades mediante el establecimiento de una "ventanilla

única" de orientación inicial, desde la cual se derivan los emprendedores hacia las unidades especializadas más apropiadas. A diferencia del enfoque actual —reactivo y orientado por la oferta—, el modelo propuesto es proactivo y centrado en la trayectoria del emprendedor.

### **R4. Tensiones organizacionales identificadas**

El proceso de diagnóstico y co-diseño permitió identificar tres tensiones organizacionales que deben abordarse para implementar exitosamente el modelo propuesto.

Tensión entre especialización y articulación. Las unidades requieren mantener su especialización en áreas particulares, pero simultáneamente necesitan mecanismos de coordinación más efectivos. Esta tensión se gestiona mediante el modelo de ventanilla única, que permite que cada unidad mantenga su especialización mientras se garantiza una articulación clara del sistema.

Tensión entre demanda y capacidad. La DPE atiende a una amplia gama de emprendedores con necesidades diversas pero cuenta con recursos limitados. Esta tensión se aborda mediante el establecimiento de criterios claros de priorización basados en el impacto

## Freida, D

potencial de los emprendimientos y su alineación con los objetivos estratégicos de la División.

Tensión entre autonomía operativa y coherencia estratégica. Aunque cada unidad debe mantener autonomía operativa para adaptarse a las particularidades de su área, se requiere mayor coherencia en la visión y los criterios de intervención a nivel divisional, a través de la adopción de un marco estratégico compartido.

## DISCUSIÓN

Los hallazgos de este estudio dialogan de manera directa con la literatura sobre ecosistemas emprendedores y gestión pública del emprendimiento. En primer lugar, la desarticulación interna identificada en la DPE confirma lo que Stam y van de Ven (2021) señalan como condición necesaria para la eficacia de un ecosistema: no basta con que existan múltiples actores y servicios; es imprescindible que operen de manera interrelacionada. En este sentido, la proliferación de unidades sin coordinación efectiva reproduce a nivel intraorganizacional el fenómeno que Kantis et al. (2019) describen a nivel sistémico:

ecosistemas con alta densidad de actores pero baja coherencia funcional.

En segundo lugar, la ausencia de una visión compartida del proceso emprendedor en la DPE concuerda con los hallazgos de Acs et al. (2017), quienes sostienen que la eficacia de un ecosistema de apoyo depende de la alineación entre los actores en torno a una comprensión común de las etapas del emprendimiento. La propuesta del "camino emprendedor" responde precisamente a esta necesidad, estructurando el apoyo institucional en función de las etapas de Ideación, Validación, Comercialización y Expansión, lo que representa un cambio de paradigma: de un sistema reactivo y orientado por la oferta, a uno proactivo y centrado en la trayectoria del emprendedor.

En tercer lugar, el enfoque metodológico basado en IAP e indagación apreciativa demostró ser adecuado para generar diagnósticos pertinentes y propuestas con legitimidad organizacional. Al involucrar activamente a los funcionarios como co-constructores del diagnóstico y la propuesta, se logró que las recomendaciones emergieran desde la propia

organización, aumentando la probabilidad de implementación efectiva (Cooperrider, Whitney & Stavros, 2008). Esto es especialmente relevante en instituciones públicas, donde la resistencia al cambio suele constituir un obstáculo mayor que el diseño técnico de las soluciones (Burke, 2023).

El caso de la DPE tiene valor analítico más allá de su contexto específico, ya que refleja tensiones organizacionales frecuentes en instituciones públicas latinoamericanas con estructuras descentralizadas y mandatos amplios: la tensión entre especialización y articulación, entre demanda y capacidad, y entre autonomía operativa y coherencia estratégica. Estos hallazgos sugieren que la eficacia del apoyo público al emprendimiento no depende únicamente de la disponibilidad de recursos, sino de la capacidad de las organizaciones para articularse internamente y mantener una orientación clara hacia el impacto en el desarrollo de emprendimientos sostenibles.

Limitaciones del estudio. Los resultados están profundamente situados en el contexto institucional

específico de la DPE, lo que requiere cautela al extrapolar las conclusiones a otros contextos. Adicionalmente, la relación de financiamiento entre la FCEA y la DPE pudo generar sesgos hacia el acuerdo en instancias de validación. Futuros estudios podrían incorporar evidencia directa de los emprendedores atendidos —no solo de los funcionarios— y evaluar el impacto de la implementación efectiva del modelo propuesto.

### CONCLUSIÓN

Este trabajo ha presentado los resultados de una intervención técnica integral realizada en la División Promoción Económica de la Intendencia de Montevideo, con el objetivo de diagnosticar su ecosistema interno de apoyo al emprendimiento y proponer un modelo de gestión más articulado y eficiente. La experiencia desarrollada entre 2023 y 2025 constituye un caso de aplicación concreta de la investigación-acción participativa en el ámbito de la gestión pública local.

El diagnóstico participativo evidenció que la DPE reúne condiciones valiosas: equipos técnicos comprometidos, una oferta amplia de servicios y una trayectoria reconocida en el apoyo a emprendedores y

## Freida, D

microempresas. Sin embargo, estas fortalezas no logran traducirse en un impacto consistente debido a tres problemas estructurales: la desarticulación entre unidades, la ausencia de procesos estandarizados y la falta de una visión compartida del proceso emprendedor.

La propuesta del "camino emprendedor" ofrece una respuesta conceptual y operativa a estos desafíos, estructurando el apoyo institucional en función de cuatro etapas: Ideación, Validación, Comercialización y Expansión. La incorporación del modelo de "ventanilla única" como punto de entrada y derivación interna constituye un mecanismo concreto para reducir la fragmentación sin eliminar la especialización de cada unidad.

La implementación exitosa del modelo requerirá: (a) definiciones estratégicas explícitas sobre los tipos de emprendimientos que la DPE priorizará apoyar; (b) inversión en formación continua de los equipos técnicos en competencias clave; (c) mecanismos de coordinación formales —protocolos de derivación, reuniones periódicas de articulación, sistemas de información compartidos—; y (d) diseño de indicadores de seguimiento para la

evaluación periódica del impacto de las intervenciones.

Queda como desafío pendiente evaluar la implementación efectiva de estas recomendaciones y medir su impacto en la sostenibilidad y crecimiento de los emprendimientos apoyados. Futuros estudios podrían abordar esta dimensión, contribuyendo a la construcción de evidencia sobre qué modelos de gestión pública del emprendimiento resultan más eficaces en contextos latinoamericanos

## BIBLIOGRAFÍA

- Acs, Z. J., Stam, E., Audretsch, D. B., & O'Connor, A. (2017). The lineages of the entrepreneurial ecosystem approach. *Small Business Economics*, 49(1), 1–10.  
<https://doi.org/10.1007/s11187-017-9864-8>
- Berger, R. (2015). Now I see it, now I don't: Researcher's position and reflexivity in qualitative research. *Qualitative Research*, 15(2), 219–234.  
<https://doi.org/10.1177/1468794112468475>

## Diagnóstico y Propuesta de Mejora ...

- Burke, W. W. (2023). *Organization change: Theory and practice* (5th ed.). SAGE Publications.
- Bygrave, W. D., & Hofer, C. W. (1991). *Theorizing about entrepreneurship. Entrepreneurship Theory and Practice*, 16(2), 13-22.
- Bygrave, W. D., & Zacharakis, A. L. (2007). *Entrepreneurship*. John Wiley & Sons.
- Cooperrider, D. L., & Srivastva, S. (1987). Appreciative inquiry in organizational life. In W. A. Pasmore & R. W. Woodman (Eds.), *Research in organizational change and development*, 1, 129-169. JAI Press.
- Cooperrider, D. L., Whitney, D., & Stavros, J. M. (2008). *Manual de indagación apreciativa: Para líderes del cambio* (2ª ed.). Berrett-Koehler Publishers.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Endeavor Uruguay. (2016). *Modelo de Mapa del ecosistema emprendedor*. Recuperado de <https://www.endeavor.org.uy/>
- Gibb, A. A., & Ritchie, J. (1982). Understanding the process of starting small businesses. *European Small Business Journal*, 1(1), 26-45.
- Global Entrepreneurship Monitor. (2022). *Global entrepreneurship monitor 2021/2022 global report: Opportunity amid disruption*. GEM Consortium.
- Hidalgo, G., Kamiya, M., & Reyes, G. (2014). *Emprendimientos dinámicos en América Latina: Avances en prácticas y políticas*. Corporación Andina de Fomento.
- Intendencia de Montevideo. (s.f.). *Promoción Económica*. Recuperado de <https://montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/promocion-economica>
- Kantis, H., & Federico, J. (2012). Entrepreneurial ecosystems in Latin America: The role of policies. *International Research and Policy*, 1-19.
- Kantis, H., Ishida, M., & Komori, M. (2002). *Entrepreneurship in*

## Freida, D

- emerging economies: The creation and development of new firms in Latin America and East Asia. Inter-American Development Bank.
- Kantis, H., Moori-Koenig, V., & Angelelli, P. (2004). *Desarrollo emprendedor: América Latina y la experiencia internacional*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kantis, H., Postigo, S., & Angelelli, P. (2019). *Aportes para el desarrollo de ecosistemas de emprendimiento e innovación*. Prodem.
- Koltai, S., & Muspratt, M. (2016). *Peace through entrepreneurship: Investing in a startup culture for security and development*. Brookings Institution Press.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. SAGE Publications.
- OECD. (2009). *Measuring entrepreneurship: A collection of indicators*. OECD Publishing.
- Portal Uruguay Emprendedor. (2019). *Modelo de Autodiagnóstico*. Recuperado de <https://www.uruguayemprendedor.uy/>
- Schein, E. H. (1988). *Process consultation: Its role in organizational development* (2nd ed.). Addison-Wesley.
- Sinergia. (2015). *Modelo de Subte: Representación visual del ecosistema emprendedor*. Recuperado de <https://www.sinergia.uy/>
- Stam, E., & van de Ven, A. (2021). Entrepreneurial ecosystem elements. *Small Business Economics*, 56(2), 809–832. <https://doi.org/10.1007/s11187-019-00270-6>
- Tedesco, M. S., & Serrano, T. (2019). *Roles, valores y dinámicas sociales: Una nueva aproximación para describir y entender ecosistemas económicos*. MIT D-Lab.
- Timmons, J. A. (1999). *New venture creation: Entrepreneurship for the 21st century* (5th ed.). Irwin McGraw-Hill.
- Whitney, D., & Cooperrider, D. (2011). *Appreciative inquiry: A positive revolution in change*. ReadHowYouWant.com.

Yin, R. K. (2018). Case study research and applications: Design and methods (6th ed.). SAGE Publications.