

Emilio Bravo
Marco Dini
Martín Rueda

La contribución de las asociaciones empresariales al desarrollo de las políticas productivas

Elementos para la elaboración
de un marco analítico



NACIONES UNIDAS



Financiado por
la Unión Europea

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cep.al.org/es/publications



www.cep.al.org/apps

La contribución de las asociaciones empresariales al desarrollo de las políticas productivas

Elementos para la elaboración de un marco analítico

Emilio Bravo

Marco Dini

Martín Rueda



Financiado por
la Unión Europea

Este documento fue preparado por Marco Dini de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y por Emilio Bravo y Martín Rueda, de la misma División en el marco de las actividades del proyecto EUROMIPYME, “Mejores políticas para las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina”, que ha sido financiado por la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2020/13
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-01166

Esta publicación debe citarse como: E. Bravo, M. Dini y M. Rueda, “La contribución de las asociaciones empresariales al desarrollo de las políticas productivas: elementos para la elaboración de un marco analítico”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/13), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Introducción	5
I. Una nueva generación de asociaciones empresariales	7
A. Introducción	7
B. Marco teórico	8
C. Modelo de referencia: la asociación empresarial como articulador territorial	9
1. Representación gremial	11
2. Provisión de servicios de apoyo	12
3. Construcción de capacidades	13
4. Participación en el diseño de políticas	15
5. Promoción de estrategias locales	17
D. Panorama de las asociaciones empresariales latinoamericanas	17
1. Representación gremial	18
2. Provisión de servicios	18
3. Construcción de capacidades	19
4. Participación en el diseño de políticas	21
5. Promoción de estrategias locales	22
II. Marco institucional en América Latina	23
A. Formas jurídicas de las asociaciones empresariales en América Latina	23
1. Breves referencias históricas	23
2. La definición jurídica de las asociaciones empresariales	24
B. Instancias de diálogo público-privado	26
1. El desafío de la formalización de instancias de diálogo	26
2. Panorama de instancias de diálogo público-privado enfocadas en MIPYME	27
C. Programas de fortalecimiento	29
1. Convenio de prestación de servicios	30
2. Delegación de servicios públicos	31
3. Programas de financiamiento de las AE	31
III. Radiografía de las asociaciones empresariales latinoamericanas	33
A. El universo heterogéneo de las asociaciones empresariales	33
1. Argentina	34
2. Brasil	34
3. Chile	35
4. Colombia	35
5. El Salvador	36
6. México	36
B. Mapeo de las asociaciones empresariales en América Latina	37
C. Una aproximación a las funciones actualmente desempeñadas por las asociaciones empresariales estudiadas	40

1. Representación gremial	41
2. Provisión de servicios	43
3. Desarrollo de capacidades	45
4. Participación en el diseño de políticas de fomento	46
5. Promoción de estrategias locales	46
D. Financiamiento en las asociaciones empresariales	49
IV. Conclusiones y propuestas	53
Bibliografía	59

Cuadros

Cuadro 1	Formas jurídicas para la conformación de asociaciones empresariales. Países seleccionados	25
Cuadro 2	Resumen de la caracterización de las asociaciones empresariales en Latinoamérica, según la normativa de los países	26
Cuadro 3	Instancias de diálogo público-privado relativos a las políticas de fomento a las MIPYME, países seleccionados	27
Cuadro 4	Registro de las asociaciones empresariales en los países estudiados	33
Cuadro 5	Asociatividad de las empresas por tamaño en Chile	35
Cuadro 6	Asociatividad de las empresas en México, según tamaño	36
Cuadro 7	Caracterización de las asociaciones empresariales analizadas	38
Cuadro 8	Principales actividades desarrolladas por las asociaciones empresariales de América Latina. Asociaciones seleccionadas	47

Recuadros

Recuadro 1	Construcción de capacidades: GAIA en el País Vasco	14
Recuadro 2	Modelo de referencia: diálogo público-privado en la UE	16
Recuadro 3	Provisión de servicios para MIPYME: el caso de UIA en Argentina	19
Recuadro 4	Construcción de capacidades: la Cámara de Comercio de Santiago y su participación en los centros de desarrollo de negocios	20
Recuadro 5	Participación en la elaboración de políticas: el caso de ALAMPYMES en El Salvador	21
Recuadro 6	Desarrollo de estrategias locales: la Cámara de Comercio de Barranquilla y sus programas de fomento a clústeres	22
Recuadro 7	Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa (CNA) - Región Emilia Romagna	43

Diagramas

Diagrama 1	Funciones de las asociaciones empresariales	10
Diagrama 2	Actividades de las asociaciones, según función desempeñada	40
Diagrama 3	Fuentes de financiación de las asociaciones	50
Diagrama 4	Relaciones entre funciones, representatividad y capacidad de servicio	54
Diagrama 5	Factores de entorno que inciden en el proceso de desarrollo de una nueva generación de asociaciones empresariales	56

Mapas

Mapa 1	Localización de las asociaciones empresariales estudiadas	37
--------	---	----

Existe un amplio consenso en la literatura sobre desarrollo económico de que el éxito en la formulación, implementación y ejecución de cualquier estrategia de fomento descansa en gran parte en que esta promueva la participación de los actores principales. El acuerdo entre los involucrados garantiza la legitimidad y el largo aliento de los planes de desarrollo. Sin embargo, no existen recetas para lograr este cometido: no hay certezas respecto a quién debe liderar el proceso, ni a través de qué mecanismos recoger las opiniones de los demás actores pertinentes, evaluar los avances, ajustar el rumbo de la acción.

Lo cierto es que el grupo de actores clave en cualquier tipo de diálogo que pretenda abordar temas de índole económica, productiva y social debería incluir interlocutores del gobierno, de la academia, del empresariado y de la sociedad civil (CEPAL, 2014).

Este documento pretende describir uno de estos actores clave: las asociaciones empresariales (AE), que actúan como entes representativos del sector empresarial. Cómo se componen, qué funciones cumplen, cómo se financian y cómo contribuyen al desarrollo e implementación de las estrategias de desarrollo, son parte de las preguntas que este texto busca responder.

Asimismo, de entre todas las aristas que posiblemente podrían abordarse al hablar de las AE, este documento se enfoca en cómo estas se insertan en sus respectivos sistemas productivos. La problemática central es cómo las asociaciones empresariales se sitúan en su entorno productivo y cómo interactúan con él.

Los sistemas productivos territoriales exitosos (como los distritos industriales italianos o los clusters innovadores del País Vasco, Alemania y Estados Unidos) generalmente cuentan con una importante participación de sus asociaciones empresariales, las que asumen el rol de articuladores del sector privado. Las asociaciones que logran cumplir con este papel no son simples gremios, sino que además de representar a sus afiliados, realizan otro tipo de labores de mayor complejidad que les permiten actuar como articuladores territoriales. Este texto pretende dilucidar el origen y el actuar de esta tipología de asociaciones empresariales.

Este documento está orientado tanto a las AE como a los hacedores de política latinoamericanos. Pretende, por un lado, describir un modelo de referencia, haciendo hincapié en aquellas actividades que distinguen a una asociación que actúa como articulador territorial de una asociación empresarial tradicional. Por el otro lado, también pretende presentar la problemática de cómo abordar, a través de la política pública, el desarrollo de estos agentes y cómo integrarlos a un diálogo fructífero con las entidades de fomento productivo.

El documento está estructurado como sigue: el capítulo I elabora los lineamientos de un marco conceptual que permite analizar el rol y las principales funciones que las AE deberían desarrollar para desempeñar efectivamente una labor de promoción de los respectivos sistemas productivos territoriales. Estos elementos se contrastan con el panorama general de las AE latinoamericanas.

Los capítulos II y III ahondan en el estudio de la realidad latinoamericana. El capítulo II sintetiza los resultados de un análisis de casos regionales, haciendo referencia al marco institucional que define las asociaciones empresariales; su participación en el diálogo con el sector público y el alcance de programas dirigidos a fortalecer estas entidades. El capítulo III es una reflexión en mayor profundidad acerca de los servicios prestados por las asociaciones empresariales analizadas a sus respectivos afiliados.

En las conclusiones se propone una reflexión preliminar sobre cómo apoyar el proceso de desarrollo de estas asociaciones. Si efectivamente las AE desempeñan una función central en el desarrollo sostenible de los sistemas productivos, ¿de qué manera se podrían desarrollar las capacidades y recursos que estas entidades requieren para cumplir con este rol? ¿Qué debería hacer del sector público? ¿Cuáles son los aspectos críticos que hay que tomar en cuenta en este proceso? Lejos de dar respuestas exhaustivas a estos interrogantes, las conclusiones pretenden provocar una discusión y estimular una reflexión colectiva con el propósito de contribuir a la elaboración de una estrategia que enfrente estos temas en una perspectiva de transformación productiva.

A modo de nota metodológica, este estudio ha sido elaborado en base al análisis de la institucionalidad de 6 países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México; y del análisis de casos de 31 asociaciones empresariales en 9 países distintos¹. Asimismo, para elaborar el modelo de referencia, se estudiaron algunos programas de la Comisión Europea (tales como RIS3, y espacios de diálogo como la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo) y la experiencia de algunas asociaciones empresariales europeas. El levantamiento de información se realizó entre finales de 2017 y 2018, principalmente a través de la revisión de fuentes de información secundarias como páginas web o documentos oficiales, así como a través de entrevistas en profundidad a algunos actores seleccionados². Entre septiembre y octubre de 2018 se presentaron y validaron los resultados preliminares del estudio en encuentros con representantes del sector empresarial.

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Perú.

² Se agradece la colaboración de los representantes de las siguientes instituciones que accedieron a conversar con el equipo de investigación: Asociación Latinoamericana de la Micro, Pequeña y Mediana empresa (ALAMPYMES), El Salvador; Asociación de Exportadores y Manufacturas (ASEXMA), Chile; Cámara de Comercio de Barranquilla, Colombia; Cámara de Comercio de Lima, Perú; Cámara de Comercio de Santiago, Chile; Confederazione Nazionale dell'Artigianato, Italia; Asociación de Industrias de las Tecnologías Electrónicas y de la Información del País Vasco (GAIA), España; Unión Industrial (UIA), Argentina; Unión Nacional de Organizaciones Gremiales de Micro, Pequeña, Mediana Empresa y Empresarios, Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (UNAPYME), Chile.

A. Introducción

El escenario internacional en el cual las empresas se mueven a diario está caracterizado por una profunda incertidumbre a nivel geopolítico y por una aceleración inédita de los procesos de transformación tecnológica. Estos últimos cambios han sido impulsados fuertemente por la digitalización de la economía y ya están modificando radicalmente los modelos de producción, así como los patrones de consumo.

En este contexto, las capacidades individuales de las empresas son cada vez más insuficientes y, para garantizar su permanencia en los mercados, las firmas deben complementarse con otras empresas, mediante acciones colectivas con visiones estratégicas consensuadas que faciliten la puesta en común de los recursos y de las competencias individuales, para alcanzar metas compartidas.

Muchos países industrializados han adoptado este enfoque para el diseño de sus políticas de fomento y han focalizado sus esfuerzos en la construcción de estrategias colectivas territoriales de largo plazo. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, las principales políticas de fomento productivo se basan en la valorización de las vocaciones regionales y en la especialización sectorial y tecnológica definida por los mismos actores que conforman los sistemas locales³.

Un sujeto determinante para el éxito de estas iniciativas son las asociaciones empresariales (AE), que, en muchas regiones europeas, desempeñan el rol de articulador de los sistemas económicos territoriales en los que están insertos. Dichas asociaciones, además de representar a un número importante de afiliados, son técnicamente preparadas, poseen un fuerte arraigo en el territorio de pertenencia y profesan un alto compromiso con la generación de estrategias de desarrollo basadas en la construcción de bienes colectivos locales.

Respecto al mundo de las AE latinoamericanas, a pesar de la escasa información disponible, se puede afirmar que esto ocurre de manera parcial: existen asociaciones fuertes, dinámicas y comprometidas con la provisión de servicios técnicos para sus afiliados; pero se trata de una minoría. De éstas, pocas son las que están comprometidas con el desarrollo de su respectivo sistema productivo territorial y aún menos las que desempeñan esta función partiendo de la representación exclusiva de los intereses de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).

La falta de información sobre el universo complejo y heterogéneo de las AE de América Latina hace difícil la formulación de propuestas. Este documento representa un intento de dar un paso hacia la construcción de un primer mapa de experiencias que facilite el intercambio de información y el diálogo. Su propósito principal no es sólo realizar un estudio de carácter técnico, sino provocar un debate que permita enriquecer la información recopilada en este documento y que llame a testear las ideas y propuestas que éste contiene. Asimismo, pretende hacer un llamado a la construcción conjunta, con los actores interesados, de iniciativas de intercambio de experiencias y a generar

³ La estrategia de especialización territorial inteligente (RIS3), los programas de desarrollo regional, la promoción de los clústeres y - más recientemente - los Digital Innovation Hubs, son ejemplos claros de este esfuerzo.

ideas y proyectos de cooperación que contribuyan a consolidar las capacidades de las AE y a fomentar el desarrollo de una nueva asociatividad latinoamericana.

Estas metas son las que motivan y orientan la actividad del programa EUROMIPYME, financiado por la Unión Europea (UE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el fin de apoyar el diseño de mejores políticas de fomento de las MIPYME en América Latina.

B. Marco teórico

No existe una teoría estructurada que permita analizar conceptualmente el rol y las funciones de las asociaciones empresariales, lo cual hace difícil definir en abstracto los factores críticos que inciden en su desempeño. No obstante, hay autores y líneas de estudio que proporcionan elementos conceptuales que pueden resultar útiles para profundizar esta reflexión. El hilo que puede conectar la problemática de las AE con estas teorías es que las distintas funciones que las asociaciones empresariales desempeñan son siempre acciones colectivas.

Una de las teorías que aporta elementos conceptuales útiles para entender las dinámicas relacionales entre actores económicos independientes es la del premio Nobel de economía Oliver Williamson quien ha explorado con profundidad los llamados costos de transacción. Su análisis de los factores que inciden en las transacciones económicas ofrece una interpretación interesante acerca de la construcción de acciones colectivas, a la luz del enfoque planteado por la economía institucional. Para desarrollar una acción mancomunada, se requiere que las personas involucradas en dicha acción comprometan tiempo y dinero en conocerse, ponerse de acuerdo y en monitorear los acuerdos estipulados. En su estudio, Williamson destaca que estos costos varían en función de la estabilidad del contexto político y económico en el cual se realizan las transacciones, de la frecuencia de las mismas, y del grado de especificidad ("sunkness") de las inversiones que se tienen que realizar para alcanzarlas (Williamson, 1991, 1985).

Otros autores, mediante el concepto de capital social, han explorado los factores que intervienen en el proceso de desarrollo de las acciones colectivas y han contribuido a profundizar el análisis de la confianza como factor clave en la acción económica. En ello intervienen tanto factores culturales e históricos, como elementos que derivan de la dinámica competitiva y de la estructura productiva (Putnam, 2001; Coleman, 1998; Durston, 2000).

Una tradición de casi cuarenta años de estudios sobre la experiencia de los distritos industriales italianos, por ejemplo, permite evidenciar la potencialidad de una organización de la producción basada en una marcada división externa del trabajo (e interna a la comunidad), una fuerte cohesión territorial fundada en valores y perspectivas compartidas, y una profunda apertura e inserción internacional (Becattini, 2002; Pyke, 1990, 1990; Brusco, 1992; Bellandi, 2003; Di Tommaso y Rabellotti, 1999; Camuffo y Grandinetti, 2005; Humphrey y Schmitz, 1998; Poma, 2013). Posteriormente, y en base a estos conceptos, la internacionalización de los horizontes de investigación ha permitido ampliar la reflexión a un número creciente de territorios muy heterogéneos, con distintos grados de industrialización. Esto ha dado vida a una amplia literatura sobre sistemas productivos territoriales, especializados sectorialmente, que han sido identificados con el concepto muy amplio de clusters (Humphrey y Schmitz, 2000; Porter, 2000; CEPAL, 2005; Buitelaar, 2001).

La importancia de acciones colectivas que recojan las especificidades del territorio para potenciar sus elementos distintivos y superar sus debilidades ha sido analizada en

profundidad por la literatura sobre desarrollo económico local. Desde esta perspectiva, el territorio no es exclusivamente un espacio físico caracterizado por especificidades geográficas, geológicas y climatológicas, sino que es el resultado de la interacción de distintos subsistemas locales, entre ellos: *el económico*, que valora la especificidades de la estructura productiva y empresarial, y de la infraestructura existente en el territorio; *el social o institucional*, que considera, por un lado, el conjunto de normas, tradiciones y organizaciones que actúan en el espacio económico considerado, y por otro, la organización de los asentamientos humanos y poblacionales; y *el ambiental*, que toma en consideración las características del medio-ambiente local, su interacción con los demás subsistemas y su capacidad de carga⁴ (Albuquerque y Dini, 2008; Albuquerque, 2003, 2008, 2013, 2014; Bellandi, 2003; Bianchi y Labory, 2015; CEPAL, 2010; Crouch y otros, 2004; Di Tommaso y Rabellotti, 1999; Vazquez-Barquero, 2007; Madoery, 2007).

Conexiones importantes con la literatura que estudia el desarrollo económico local se encuentran en la contribución de Elinor Ostrom. La nobel de economía, de hecho, ha construido un marco conceptual para entender las características de las instituciones y comunidades locales que logran construir y mantener en el tiempo bienes comunes. Se trata de bienes frágiles (recursos naturales, infraestructuras, u otros), de los cuales depende la supervivencia de las comunidades involucradas. La mantención de estos bienes colectivos depende de la capacidad de la comunidad de dotarse de reglas que permitan estimular, orientar, supervisar y controlar la acción de las personas que la integran, en condiciones en las que es difícil excluir conductas oportunistas (Ostrom, 2009).

Por último, hay que hacer mención a la literatura sobre cadenas productivas y desarrollo de proveedores. Esta literatura, que tiene en Hirschman uno de sus precursores, analiza la relación entre los actores productivos que contribuyen al desarrollo de las distintas etapas del proceso de elaboración, distribución y reciclaje de un producto (o servicio) determinado. Desde el punto de vista de las MIPYME es particularmente esclarecedor lo que estos autores aclaran en cuanto a la relación entre grandes empresas y pequeños proveedores y a los mecanismos de gobernanza que influyen las estrategias de las empresas, el flujo de conocimiento, las concentraciones de poderes y la distribución de las ganancias (Hirschman, 1961; Humphrey y Schmitz, 2001, 2004; Schmitz y Humphrey, 2002; Humphrey y Schmitz, 2002).

Estas escuelas de pensamiento y las investigaciones que éstas han llevado a cabo en las últimas décadas proporcionan elementos conceptuales que ayudan a explorar los temas relativos a las AE, de los que se tendrá en cuenta en las próximas secciones.

C. Modelo de referencia: la asociación empresarial como articulador territorial

Una aproximación al estudio del rol de las AE requiere, en primera instancia, recordar su naturaleza jerárquicamente y jurídicamente diversa. Se pueden distinguir 3 tipos de AE, en base a la naturaleza de sus miembros: las AE que se denominan de primer grado están conformadas por empresas; las AE de segundo grado, también llamadas federaciones, reúnen a asociaciones empresariales, generalmente en base a especificidades territoriales (federaciones regionales) y/o sectoriales; y las AE de tercer grado, o confederaciones, reúnen tanto a AE de primero como de segundo grado, a nivel nacional.

⁴ La capacidad de carga mide el nivel crítico más allá del cual se alteran los equilibrios ecológicos que conforman el ambiente natural del territorio considerado.

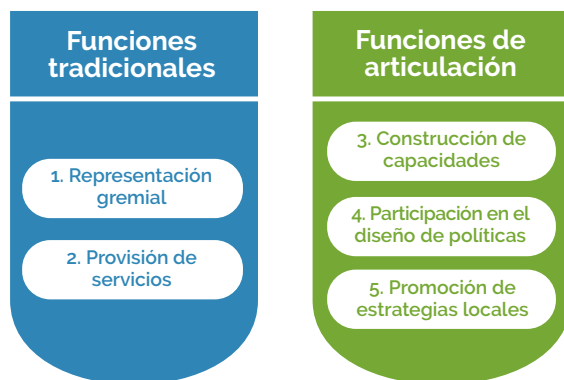
Sin obviar esta diversidad en la composición de las AE, se puede afirmar con seguridad que todas estas asociaciones se proponen velar por los intereses de sus afiliados frente a la opinión pública y frente a la institucionalidad política u económica. Mediante acciones colectivas, estas asociaciones pretenden lograr objetivos que sus afiliados no podrían alcanzar, si operasen de forma individual. Dichas acciones permiten generar economías de escala, acelerar los procesos de aprendizaje y fortalecer el poder de negociación de las empresas afiliadas. En este contexto, su constitución formal (independientemente de la figura jurídica que se adopte) representa una herramienta que potencia su cohesión y visibilidad.

Para profundizar este análisis, es necesario precisar las funciones efectivamente desempeñadas por las AE. De forma muy esquemática, es posible identificar 5 ámbitos de acción: representación gremial, provisión de servicios, construcción de capacidades, participación en el diseño de políticas y promoción de estrategias locales. Las primeras dos funciones se desarrollan a partir de una mirada “hacia adentro” (*inward looking*), en el sentido de que su diseño y su modalidad de implementación surgen de la interpretación de las características y necesidades de los afiliados⁵. Son estas las funciones más consolidadas en la tradición de las AE, por lo que, en este documento, se considerarán como expresión típica de las asociaciones más tradicionales (ver diagrama 1).

Por otra parte, asociaciones más estrechamente comprometidas con el desarrollo de sus respectivos sistemas productivos complementan estas funciones con otras que nacen de una mirada “hacia afuera” (*outward looking*). Esquematizando las experiencias estudiadas en el marco de este documento, las funciones adicionales que se han identificado son: la participación en el diseño de políticas; la construcción de capacidades; y la promoción de estrategias locales. Estas funciones surgen de la identificación e interpretación, por parte de las AE, de las necesidades de todo el ambiente productivo en el que se desenvuelven y de las demandas expresadas tanto por los actores internos, como por los sujetos externos a la asociación misma. Su realización, además, puede lograrse tan sólo mediante un diálogo fluido y una cooperación constante con los demás actores que conforman este ambiente económico-institucional.

En el contexto de este documento, estas funciones se denominarán “de articulación” (ver diagrama 1).

Diagrama 1
Funciones de las asociaciones empresariales



Fuente: CEPAL, elaboración propia.

⁵ La realización de las actividades relacionadas con estas funciones puede requerir de la participación de terceros, pero su razón de ser y su concepción nacen de las necesidades de las empresas que conforman la asociación.

En lo que sigue de este capítulo se describirá en qué consisten cada una de estas funciones, y cuáles son las distintas aproximaciones que las AE adoptan, en base a sus diferentes realidades.

1. Representación gremial

La función de representación gremial hace referencia a las actividades que desarrollan las asociaciones empresariales como ente articulador de los intereses de sus afiliados. Su logro requiere de dos acciones distintas⁶.

En primer lugar, la asociación debe ser capaz de construir un discurso que interprete las opiniones de sus afiliados y que cuente con el consenso de estos últimos. Para alcanzar este resultado, las asociaciones se dotan de mecanismos que permiten recoger las opiniones de sus integrantes y de espacios para dialogar con ellos, de modo que la posición que finalmente se adopte se encuentre legitimada por todos o por la mayoría de sus asociados. La modalidad de participación de los afiliados puede ser directa, o bien —especialmente en las asociaciones más grandes— basarse en mecanismos de representación delegada. Estos transmiten a los órganos directivos de la asociación la facultad de tomar decisiones, invistiéndoles de la responsabilidad de escuchar e interpretar las necesidades de sus afiliados y de transformarlas en peticiones y demandas a ser presentadas a las contrapartes pertinentes. Las AE de primer grado que se proponen representar a cierto sector o lugar geográfico, deben hacer un esfuerzo para entender en qué contexto se mueven sus afiliados y leer las tendencias generales del sistema productivo al que pertenecen. En el caso de las asociaciones de segundo y tercer grado, su desafío yace en la correcta coordinación y canalización de la información y demandas de las entidades miembro a la entidad cúpula. En ambos casos, la pérdida de contacto y de capacidad de escucha de la organización central es causa inmediata de pérdida de credibilidad y, a lo largo, de representatividad.

La segunda etapa del proceso de representación consiste en posicionar los intereses de la asociación en la agenda pública. Esto implica configurarse como un interlocutor válido frente a terceros (ya sea otras asociaciones, u órganos del Estado) y elaborar una estrategia comunicacional para mantenerse como referente de su sector ante la opinión pública. En el diálogo con el sector público no existe una rígida correspondencia entre la jerarquía jurídica de las asociaciones (de primero, segundo y tercer grado) y los distintos estamentos del Estado. Todas las AE buscan representar las necesidades de sus afiliados y, por lo tanto, en varias ocasiones se observan asociaciones que se proponen como representantes empresariales ante las autoridades nacionales, como ha pasado con las cámaras de comercio de ciertas ciudades capitales (por ejemplo, las de Quito, Lima o Santiago). Sin embargo, limitaciones de orden jurídico o económico, a menudo, imponen restricciones que obligan a las AE a desempeñar su rol de portavoz de los intereses de sus afiliados a través de la coordinación y delegación a asociaciones de más alto grado. En efecto, a nivel jurídico, la función de representación gremial se encuentra a veces limitada por la naturaleza de las AE, existiendo normativas nacionales que restringen el diálogo entre el sector público y privado exclusivamente a las AE con más representatividad en términos de número de empresas, o con cierto enfoque sectorial, como son las federaciones. Es lo que ocurre en las negociaciones paritarias sobre los salarios, por ejemplo, donde son estos organismos o las confederaciones quienes son invitados a discutir sobre la evolución salarial, según el ramo de la economía. Las restricciones económicas se manifiestan de manera más evidentes en las asociaciones más pequeñas que operan en un espectro territorial limitado. En

⁶ Si bien son lógicamente secuenciales, las relaciones entre las dos actividades no son lineales sino más bien circulares y la realización de una proporciona inputs a la siguiente, de manera continua.

estos casos, aunque la asociación decida realizar esfuerzos para establecer un diálogo directo con las entidades nacionales del sector público que operan en su ámbito de acción, podría resultar imposible mantener un aparato profesional permanente para desempeñar esta función. Para alcanzar economías de escala adecuadas, el camino que frecuentemente se adopta es precisamente el de la representación nacional a través de entidades de más alto grado. Es crítico, en esa eventualidad, que la delega garantice un correcto posicionamiento de los intereses de las asociaciones de menor tamaño.

2. Provisión de servicios de apoyo

La provisión de servicios técnicos que apuntan a distintas áreas del quehacer empresarial representa una importante razón de ser de las asociaciones empresariales. Una AE, por ser una entidad colectiva, puede coordinar las demandas y los recursos de sus afiliados, alcanzar economías de escalas importantes y proveer respuestas colectivas que sus afiliados (empresas, asociaciones o federaciones) no podrían alcanzar si operaran de forma individual. En segundo lugar, el servicio prestado constituye uno de los principales medios para establecer y consolidar relaciones de confianza con sus afiliados, reafirmar su legitimación como representante del sector y generar recursos para su operación.

Una primera distinción relevante en el análisis de los servicios brindado por las AE concierne la naturaleza de los beneficiarios de estas acciones de apoyo, distinguiendo la provisión de servicios técnicos para las empresas y la provisión de servicios de gestión para las asociaciones afiliadas. Tendencialmente, los primeros son brindados por las asociaciones de grado 1, mientras que las AE de grado 2 y 3 se dirigen principalmente a las asociaciones o federaciones que las integran, ofreciéndoles programas de asistencia que apuntan a mejorar sus capacidades de gestión. La distinción, sin embargo, no es tan precisa y las federaciones y confederaciones a menudo integran sus carteras de servicios a las asociaciones con programas de apoyo directo a las empresas de sus áreas de competencia, en temas de capacitación, asistencia técnica, etc.

En lo que respecta a los servicios de apoyo a las empresas, los más comunes son la capacitación de los operarios, gerentes o empresarios; la provisión de informaciones sobre mercados, tecnologías y legislaciones comerciales; la tramitación de permisos para la instalación de la actividad productiva o para exportar, entre otros. En las experiencias europeas analizadas en el marco del presente estudio, se constató que las asociaciones (inclusive aquellas conformadas exclusivamente por micro y pequeñas empresas) ofrecen además servicios administrativos para la gestión de las planillas, la contabilidad y los impuestos de las empresas afiliadas. En cuanto a los servicios de apoyo para las asociaciones, los más frecuentes son los estudios que las entidades más grandes (federaciones o confederaciones) realizan y comparten con sus afiliados para proporcionarles información relevante sobre temas de interés compartidos, en ámbitos comerciales, tributarios, tecnológicos, etc. Menos frecuentes y más complejas de llevar a cabo son las iniciativas que apuntan a estimular la construcción de capacidades de gestión en las AE. Con este propósito, se sistematizan y difunden buenas prácticas, se realizan talleres o cursos de formación en habilidades blandas y se apoyan los técnicos de las AE en la formulación de proyectos.

Un segundo aspecto relevante que hay que considerar concierne las modalidades que las AE adoptan para prestar dichos servicios. Las alternativas principales son, por un lado, la realización directa de las acciones de apoyo, y, por otro, la intermediación. La oferta directa de un servicio de apoyo requiere que la AE esté en condición de costear una planta profesional permanente, infraestructuras y, a veces, tecnologías especializadas. El costo puede superar el monto de recursos que se logra movilizar coordinando los aportes de los afiliados, especialmente en el caso de asociaciones

que pequeñas. Contribuciones externas, como por ejemplo proyectos de cooperación, pueden resolver este problema, pero no garantizan la continuidad del servicio, ya que los financiamientos son, generalmente, de tiempo determinado.

La intermediación de los servicios es la respuesta más frecuente a la falta de economías de escala. Esta última modalidad puede realizarse de muchas maneras distintas: las asociaciones que tienen menor capacidad instalada se limitan generalmente a entregar a la empresa interesada los contactos con entidades que prestan el servicio requerido. Al contrario, las AE más desarrolladas pueden realizar un diagnóstico de la empresa para precisar sus áreas problemáticas y ayudarla en la priorización de las intervenciones que necesita; asistirla en la formulación de un plan de mejora; y finalmente acompañarla en las negociaciones con la entidad que proporciona el servicio correspondiente para que éste se adapte lo mejor posible a las necesidades específicas de la firma.

Un tercer elemento que considerar concierne la naturaleza de los servicios prestados y, en particular, su grado de apropiabilidad. La apropiabilidad se considera baja cuando el servicio genera un valor añadido que no puede ser capturado de forma exclusiva por la empresa que lo financia y lo recibe. Es este el caso de los estudios de mercado o de la información que la AE puede generar y difundir entre sus afiliados, acerca de normas comerciales o reglamentaciones tributarias, tendencias tecnológicas o de mercado, etc. Como ocurre generalmente para la generación de nuevos conocimientos, estos servicios tienen las características de un bien público, porque, por un lado, es muy difícil controlar el número de beneficiarios que aprovechan de la información generada y, por otro, el “consumo” del servicio por parte de una empresa no compite con la posibilidad de que otra también se beneficie del mismo. Dada su característica de baja apropiabilidad, generalmente estos servicios son ofrecidos a todos los afiliados, como beneficio de inscripción a la AE. Para la AE, el desarrollo de estos servicios, caracterizados por una alta externalidad, genera dos efectos relevantes: por una parte, contribuye a profundizar y enriquecer el conocimiento que la propia asociación tiene del sistema productivo en el cual se mueven sus afiliados; por otra, fortalece la imagen de la AE como punto de referencia para las empresas del sector, potenciando el sentido de identidad y de pertenencia de aquellas que se matriculan en sus filas.

Al extremo opuesto del espectro de servicios ofrecidos, se encuentran las atenciones personalizadas que proponen “soluciones a la medida” a problemas individuales. En este caso, el servicio puede tener una base compartida entre varias empresas y derivar, para aquellas que lo deseen, en fórmulas de asistencia y acompañamiento técnico diseñadas a la medida. Por lo general, estos servicios se cobran y usualmente son requeridos por (y ofrecido a) empresas medianas o grandes⁷. Por el nivel de especialización que requiere, es usual que este tipo de servicios sea desarrollado por AE de primer grado y de tamaño considerable.

En el capítulo III se volverá a abordar el tema de servicios, profundizando el análisis a partir de la revisión de la experiencia de una treintena de asociaciones empresariales latinoamericanas.

3. Construcción de capacidades

A diferencia de las funciones anteriormente expuestas, la construcción de capacidades tiene una orientación hacia el entorno y se realiza en conjunto con otras instituciones. Esta función apunta a la generación de bienes colectivos que benefician a los afiliados y

⁷ Hay, obviamente algunas excepciones, como es el caso del servicio de gestión de los recursos humanos (selección, reclutamiento, etc.) que CAINCO ofrece a las pymes y que implica un trabajo “a la medida”.

produzcan externalidades positivas que mejoren el desempeño del sistema productivo en su conjunto.

Los elementos que diferencian estas actividades de las incluidas en la función de provisión de servicios son, por un lado, la complejidad de estas iniciativas que apuntan generalmente a crear una infraestructura de fomento productivo permanente, especializada y con dotación de personal remunerado y capacitado para cumplir adecuadamente con las funciones requeridas; y, por el otro, las modalidades de implementación que contemplan el desarrollo de proyectos de larga duración, usualmente impulsados en el marco de estrategias de fomento más complejas que, a menudo, contemplan la participación de instituciones de tipo académico o gubernamental.

El concepto de *capacidades* es intencionalmente amplio, ya que en esta función pueden contemplarse acciones que apuntan al desarrollo de una vasta gama de habilidades, con distintos grados de especialización. Entre ellos están los centros permanentes de formación de personal técnico o gerencial, centros de apoyo a las empresas en materias de gestión, laboratorios para el testeo de productos, centros de investigación y desarrollo de tecnologías avanzadas, etc.

En cuanto a la naturaleza de las asociaciones que pueden realizar este tipo de acciones más complejas, se observa que tanto las AE de primer grado, como las de segundo y tercero han podido incorporar este tipo de acciones en pro de sus afiliados. En efecto, entre las experiencias exitosas se encuentran experiencias como la red de centros tecnológicos impulsada por ADIMRA en Argentina; los programas desarrollados por GAIA, en el País Vasco (ver recuadro) y los de CNI en Brasil; los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE)⁸ que en varios países de la región son gestionados por las respectivas cámaras de comercio; los programas de transformación digital del CNA de Italia, entre otros.

Recuadro 1

Construcción de capacidades: GAIA en el País Vasco

GAIA es la Asociación de Industrias de las Tecnologías Electrónicas y de la Información que agrupa a 280 empresas de estos sectores en un importante clúster tecnológico del País Vasco.

Nace en el año 1983 como respuesta al desafío planteado por la transición hacia la microelectrónica, la cual indujo las empresas a agruparse para la formación de los talentos necesarios para esta nueva etapa de desarrollo tecnológico.

Entre las empresas que se agrupan dentro del clúster están: firmas de consultoría en temáticas tecnológicas, empresas de telecomunicaciones, fabricantes de componentes electrónicos, empresas de ingeniería, empresas de software, entre otros.

GAIA actúa como coordinador de las estrategias del clúster. Cuenta con un observatorio de vigilancia competitiva, cuya función es la de mantener al tanto la asociación de las tendencias globales de las tecnologías electrónica y de comunicación, para así evaluar la pertinencia de las acciones que el clúster lleva a cabo. En base a este análisis y a la realidad del clúster, GAIA apoya la conformación de cadenas productivas entre sus integrantes, fomentando la especialización y complementación productiva de las empresas.

GAIA promueve muchas actividades tendientes a generar capacidades para el sector, realizando formación de talentos y manteniendo alianzas con otras instituciones para impulsar la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías. Por ejemplo, GAIA participa, en conjunto con el ayuntamiento de Bilbao, en el proyecto AS-FABRIK, un centro de desarrollo tecnológico que realiza capacitaciones para la industria 4.0 y que opera como un observatorio y laboratorio de ideas, proponiendo soluciones a los problemas de las industrias locales.

GAIA también participa en un grupo de trabajo integrado por actores públicos, privados y de la academia en el marco de la construcción de la estrategia de especialización inteligente (RIS3) del País Vasco. El grupo busca efectuar un diagnóstico y un análisis del sistema productivo de Bilbao y definir caminos de acción para el desarrollo económico local.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

⁸ Véanse (Dini, 2019).

4. Participación en el diseño de políticas

La participación en el diseño de políticas es otro aspecto de la colaboración entre el sector público y el sector empresarial y es otra de las funciones de las AE que están orientadas hacia el entorno.

La referencia, en este caso, es a la contribución que las asociaciones empresariales realizan al diseño de las estrategias de fomento productivo. Mientras que en la sección anterior se toman en consideración esfuerzos focalizados que se orientan a la gestión de iniciativas de apoyo muy acotadas, aquí se considera la labor desarrollada por las AE para mejorar el diseño de las estrategias generales de fomento (generalmente las que operan a nivel nacional), a través del diálogo (formal e informal) con los interlocutores públicos encargados de esta función.

Devlin y Moguillansky resaltan la importancia del diálogo público privado como un factor clave de éxito en las estrategias de desarrollo de largo plazo. El consenso entre los actores relevantes favorece la estabilidad y permanencia de las propuestas ante los ciclos políticos; promueve la participación de los actores en el proceso de formulación de las mismas; y facilita la aplicación sistemática de modalidades de supervisión y evaluación de los resultados de las políticas públicas (Devlin y Moguillansky, 2009a, 2009b).

El diálogo entre representantes del sector público y del sector privado permiten además estimular sinergias entre las instituciones de fomento y así evitar redundancias en las acciones de apoyo; la presencia de las AE mejora la pertinencia de estas medidas, gracias a una mayor cercanía con los actores privados beneficiarios de las mismas; favorece la movilización de financiamiento desde los agentes privados a través de su mayor involucramiento y compromiso; y permite generar un canal de comunicación menos burocrático que disminuye las fricciones entre empresarios y reguladores.

Para realizar una crítica constructiva que contribuya a la mejora de las políticas, las asociaciones deben ser capaces de formular propuestas que tomen en consideración, además de las opiniones de los afiliados, también las de los actores productivos e institucionales que conforman su entorno estratégico.

Para elaborar dichas propuestas y participar de manera más efectiva en las mesas de diálogo, las asociaciones empresariales desarrollan, de forma más o menos constante, actividades de investigación, encuestas y análisis de la realidad económica. Las asociaciones más interesadas en el desarrollo de esta función usualmente conforman equipos permanentes de estudio y ponen sus capacidades de análisis del mundo empresarial y sus competencias técnicas en temas legales, administrativos u otro, a disposición del debate colectivo, con el propósito de contribuir al diseño de programas de fomento que sean más pertinentes y eficaces. Históricamente, únicamente las AE de alto grado y algunas AE de ciudades económicamente importantes han logrado desarrollar este tipo de capacidades para el diálogo con el poder político.

Las modalidades de diálogo pueden ser informales o bien estructurarse alrededor de instancias formales de encuentro. La institucionalización del diálogo entre el sector público y el sector privado permite reducir la discrecionalidad de este proceso y genera posibilidades de participación para asociaciones del mundo empresarial (en particular las AE de las mipymes) que, por falta de capacidades y recursos, no tienen otra manera para hacer llegar sus opiniones a las autoridades públicas e influir en la definición de los programas e instrumentos de apoyo, a partir de la identificación de las necesidades e intereses de sus afiliados.

Dependiendo de su carácter, estos espacios de diálogo pueden ser (i) consultivos, (ii) propositivos o (iii) vinculantes. Los espacios consultivos son aquellas mesas de diálogo a las que el sector público recurre para consultar a los representantes del sector privado sobre los temas que la autoridad estima que sean relevantes. Por su parte, en los espacios propositivos los integrantes de la mesa pueden tomar la iniciativa y formular propuestas de política para ser evaluadas por el sector público. Por último, cuando un espacio es vinculante, significa que, a partir del diálogo entre las partes, se generan consensos en base a los cuales se pueden tomar decisiones que deben ser implementadas.

En cuanto a los métodos para seleccionar a los representantes de las AE que participan en estos espacios de diálogo, las soluciones adoptadas por los países han sido distintas: discrecionalidad del ente rector del espacio de diálogo; integrantes fijos establecidos en el reglamento o en la normativa que conforma la instancia de diálogo; selección sobre una nómina propuesta por alguna entidad estatal; o convocatoria abierta. Los mecanismos de selección que define los integrantes sobre la base de alguna normativa o reglamento son generalmente aquellos que se aplican en las instancias de carácter más vinculante para el poder público, como son los consejos de política económica o los consejos negociadores del salario mínimo en los diversos sectores. En estos espacios se privilegian las AE que suman mayor cantidad de empresas del sector representado (grado 2 o 3), al ser las más representativas. Las AE de grado 1 son normalmente integradas en las instancias de diálogo que se ocupan principalmente de la definición de estrategias de desarrollo territorial.

Recuadro 2

Modelo de referencia: diálogo público-privado en la UE

En el caso de la Unión Europea, el diseño de políticas y acciones encaminadas a fortalecer la competitividad de las empresas se realiza tomando en cuenta la diversidad de prácticas y realidades nacionales, y por lo tanto cuenta no solo con mecanismos de diálogo entre las instancias europeas y los países miembros, sino también con los representantes de las pymes, a nivel nacional y supranacional.

Es en base a este esfuerzo de construcción conjunta de las políticas que la Unión Europea ha implementado, desde el tratado de Roma (1957), instancias de diálogo propositivas y hasta vinculantes con las AE. Actualmente, en la Unión hay tres mecanismos consultivos que trabajan a diferentes niveles:

- La Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo
- La SME (small and medium sized Enterprise) Assembly
- Los SME panels y feedbacks a través del Enterprise Europe Networks

La Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo, ya prevista en el artículo 151 del Tratado de Roma (TFUE), se conformó en 2003 como una cumbre anual de alto nivel, donde se reúnen la Presidencia del Consejo de Europa y el Presidente de la Comisión Europea, con los interlocutores sociales, que representan tanto a los empleados como a los empleadores. Son apenas 4 los interlocutores sociales europeos, entre los cuáles se encuentra la UEAPME (asociación europea de los artesanos, pequeña y mediana industria), la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la antigua Unión de Industrias de la Comunidad Europea (en la actualidad BUSINESSEUROPE) y el Centro Europeo de Empresas Públicas y de Empresas de Interés Económico General (CEEP). Según el artículo 154 del TFUE, las autoridades de la Unión están obligadas a recibir el apoyo de los interlocutores sociales sobre posibles propuestas en el ámbito social. En este sentido, la Cumbre sirve como un espacio para promover un intercambio continuo entre los interlocutores sociales y las instituciones de la UE, con el fin de garantizar que los interlocutores sociales acompañen la estrategia económica y social de la UE. Igualmente, los interlocutores sociales colaboran estrechamente con el Comité Permanente del Empleo, que asesora a la Comisión y, en particular, a los ministros nacionales del Consejo de Empleo y Asuntos Sociales.

La SME Assembly nace en 2012 y representa el evento más importante para las pymes europeas. Esta asamblea se realiza durante la “semana pyme” que organiza anualmente la Comisión. Junto a la red de Enviados PYME (autoridades públicas designadas por cada gobierno de los Estados miembros y que discuten la política común para las pymes), la Asamblea conforma la estructura de gestión del Small Business Act (SBA), establecido en 2008 como el marco general para la política de la UE sobre las pymes. Durante el periodo de sesión de la Asamblea, las AE invitadas personalmente por la Comisión se reúnen con la Red de enviados PYME con el fin de transmitir propuestas para la modificación de la estrategia pyme de la Unión Europea. Al final de la Asamblea, se produce una declaración oficial de la Red, donde se resumen los avances en la implementación de las políticas para las pymes y se plantean nuevos retos y propuestas a la Comisión.

Por otro lado, la Comisión Europea a través del Enterprise Europe Network (EEN), ha instaurado mecanismos de consulta a las AE nacionales sobre posibles modificaciones de la legislación europea que afecten a las pymes, implementando el principio “Pensar Primero en Pequeño” contemplado en el SBA. Este principio establece la obligación de analizar los posibles efectos de la legislación de la UE sobre las pymes, con el fin de que estas normativas no afecten negativamente a estas empresas. Antes de la implementación de las normas, la EEN realiza paneles PYME donde consulta a las asociaciones empresariales de pequeñas empresas sobre la futura legislación europea; una vez que las normas hayan sido promulgadas, las asociaciones opinan acerca de su impacto.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

5. Promoción de estrategias locales

El proceso de desarrollo económico local es fundamentalmente un proceso participativo en el cual los actores de una localidad definen una visión compartida de su futuro, acuerdan metas y realizan mancomunadamente acciones orientadas a su logro. En este sentido, son las AE locales (de grado 1) quienes están llamadas a jugar un rol protagónico en la definición e implementación de estas estrategias, debido a su arraigo local. Por su parte, las AE de grado superior contribuyen de manera indirecta a este proceso, apoyando la generación de las capacidades de las primeras o contribuyendo a definir políticas nacionales (que discuten con las entidades de fomento del gobierno central en las instancias correspondientes) que tengan impacto local (como se vio en la sección A).

Las AE locales están invitadas entonces a discutir acerca de la identidad del territorio de pertinencia y redescubrir tradiciones y experiencias que caracterizan la historia de la comunidad; definir líderes y referentes en temas clave (innovación, tecnología, mercado, etc.); identificar sectores con potencial de crecimiento y articular los actores productivos que en ellos se desenvuelven, para asegurar el máximo de convergencia. En términos de desarrollo económico local, no existen recetas predefinidas y cada región o territorio tiene que forjar su propio camino. En esto, las AE (especialmente aquellas que cuentan con un fuerte arraigo local) son cruciales por su conocimiento de las fortalezas y debilidades del sistema económico local y por su capacidad de interpretar necesidades y demandas de las empresas.

Si bien el proceso de elaboración y desarrollo de una estrategia colectiva no es lineal, se pueden identificar algunos pasos principales: en primer lugar, los actores locales deben “leer e interpretar” las potencialidades y necesidades del territorio; en segundo lugar, tienen que promover una reflexión colectiva que permita fijar metas compartidas; y, en tercer lugar, es preciso definir responsabilidades, contribuciones y compromisos de los distintos actores locales.

Las asociaciones empresariales locales no necesariamente son los líderes de este proceso. Más aún, estas estrategias deberían contar idealmente con mecanismos de gobernanza que permitan articular el liderazgo de distintos actores locales: el gobierno municipal, las universidades, las organizaciones de la sociedad civil, etc. No obstante, la contribución de las AE es imprescindible para garantizar que las acciones colectivas a nivel local contemplen una participación activa y protagónica de las empresas del territorio.

D. Panorama de las asociaciones empresariales latinoamericanas

El propósito de este capítulo es proponer una descripción preliminar de las asociaciones empresariales latinoamericanas, contrastando la información disponible con el modelo de referencia descrito en la sección anterior.

En los puntos 1 hasta el 5 se retomarán y profundizarán estos temas, analizando más en detalles las características y experiencias de las AE latinoamericanas.

En general, queda la impresión de que en América Latina la gran mayoría de las asociaciones empresariales actúan de acuerdo con un modelo tradicional, realizando principalmente actividades orientadas hacia el interior de la asociación (representación gremial y provisión de servicios de apoyo). Hay, sin embargo, una realidad distinta, aunque seguramente minoritaria, que está constituida por AE más dinámicas e innovadoras

(hacia las cuales se ha concentrado la atención del presente estudio), que demuestran atención y compromiso para acciones de desarrollo de capacidades y para participar en el debate sobre las políticas. Menos frecuente es el caso de AE locales que contribuyan activamente al desarrollo de estrategias locales de fomento productivo.

1. Representación gremial

Como ha sido mencionado anteriormente, la representación de los intereses de los afiliados de una asociación empresarial se desarrolla en dos planos. El primero concierne el proceso de construcción del consenso entre las empresas que adhieren a la AE, en torno al análisis de la realidad y a las propuestas de acción para intervenir en ella. Los mecanismos de participación de los integrantes de las asociaciones que se han estudiado en la presente investigación varían en un espectro que va de la participación directa en la asamblea de socios, a la delegación en representantes elegidos, por medio de votación. En general, la mayoría de las asociaciones cuenta con una asamblea y con un ente directivo: en las asociaciones más pequeñas de primer grado, tiende a tener mayor importancia la toma de decisiones mediante asambleas, mientras que en las asociaciones de segundo y tercer grado, gran parte de las decisiones estratégicas son tomada por el ente directivo, el cual posee, por lo general, una estructura bastante articulada, a través de direcciones o departamentos especializados. En la mayoría de los casos, su funcionamiento es altamente centralizado en las capitales, lo que sugiere una representación menos eficaz de las necesidades de las asociaciones regionales y locales.

El segundo elemento de la actividad de representación gremial se refiere a las estrategias adoptadas por las asociaciones para posicionar sus demandas y propuestas. En América Latina, el diálogo informal y continuo con los hacedores de políticas y el acceso a la opinión pública parece ser mayoritariamente una prerrogativa de las asociaciones más grandes. Dichas asociaciones, cuentan a menudo con departamentos especializados, conformados por profesionales remunerados, para la elaboración de estudios, análisis y propuestas que respalden sus planteamientos.

En el caso de las asociaciones empresariales más pequeñas, frecuentemente la falta de recursos limita significativamente la eficacia de sus estrategias comunicacionales, aunque, como se verá en el punto 3, varias AE buscan alcanzar resultados similares mediante relaciones de colaboración con entidades externas (especialmente universidades). El desarrollo de las tecnologías de comunicación e información podría abrir nuevas posibilidades, pero el uso sistemático de estas herramientas parece ser aún muy incipiente. Mientras tanto, la mayoría de las AE más pequeñas se apoyan en las federaciones u confederaciones y en su amplia capacidad de comunicación, para buscar transmitir las necesidades de sus afiliados.

2. Provisión de servicios

Una de las actividades que desempeñan casi todas las asociaciones empresariales estudiadas, consiste en la provisión de servicios técnicos.

Predomina la oferta de servicios transversales y con bajo grado de especialización. Los más frecuentes son la capacitación en temas administrativos o de gestión, las acciones de promoción, de enlaces y networking, así como el apoyo en la realización de trámites para la exportación.

En cuanto a la modalidad y tipología de servicios ofrecidos, parecería que tan sólo las AE de segundo y tercer grado, que afilian un número considerable de asociaciones

(como es el caso del CNI en Brasil) o las AE de primer grado que disponen de fuente de recursos continuos (como las cámaras de comercio de Colombia), logran sostener por tiempos prolongados la oferta de servicios directos con cierto grado de especialización sectorial acorde a las necesidades o intereses de las empresas. Ejemplos emblemáticos son los centros tecnológicos gestionados por ADIMRA en Argentina, el centro de desarrollo de negocios gestionado por la Cámara de Comercio de Santiago de Chile, o la actividad desarrollada por la UIA en Argentina (ver recuadro). La mayoría de las asociaciones de primer grado que no disponen de recursos humanos y financieros suficientes se orienta a acciones de intermediación, derivando la realización de labores de apoyo a otras entidades de su entorno productivo.

Recuadro 3

Provisión de servicios para MIPYME: el caso de UIA en Argentina

La Unión Industrial Argentina (UIA) es una asociación civil fundada en 1887 que agrupa 115.000 empresas del sector industrial, 65% de las cuales son MIPYME. UIA es una confederación de empresas que actúa a nivel nacional, integrada por 70 cámaras sectoriales y 21 cámaras regionales.

UIA cuenta con 9 departamentos, cada uno de los cuales trata temas relevantes para el sector industrial, entre ellos: un departamento de comercio exterior, otro de pequeñas y medianas industrias y otro de ciencia y tecnología. En estos se analiza la coyuntura, se debaten iniciativas y se proponen ideas. También interactúan con los órganos estatales correspondientes, como en el caso, por ejemplo, del departamento de PYMI (pequeñas y medianas industrias) que está en constante diálogo con la SEPYME. Asimismo, el departamento de legislación es el encargado de mantenerse al tanto de las políticas de estado que afecten al sector industrial y busca intervenir en ellas, expresando la posición de la industria.

La UIA también cuenta con un centro de estudios que abastece de información a los 9 departamentos. El principal objetivo de este centro es comprender e interpretar el contexto económico y generar así insumos para uso interno de la asociación. El centro de estudios también realiza labores de asesoramiento sectorial, lo que implica que cámaras que no pueden financiar un departamento de estudios propio, pueden recurrir al centro de estudios de UIA para cubrir sus necesidades de investigación.

Uno de los proyectos principales de apoyo a las MIPYME es la “Ventanilla Pyme”. A través de ella, las MIPYME afiliadas a UIA pueden obtener asesorías en temas relativos a financiamiento. Adicionalmente, UIA actúa como articulador con instituciones bancarias, permitiendo que las pymes tengan acceso a tratos preferenciales en bancos como el Banco de la Nación Argentina y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE).

La UIA participa actualmente en el Consejo del Salario para definir el salario mínimo en Argentina. Asimismo, la asociación está invitada a participar en el Consejo de Monitoreo y Competitividad de la Secretaría de Emprendedores y Pymes. La UIA está presente en diversos foros empresariales consultivos a nivel internacional como el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur, el B20 Dialogue y el Diálogo Empresarial de las Américas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

3. Construcción de capacidades

Como mencionado anteriormente, en el marco de este estudio, se define la construcción de capacidades como el conjunto de planes y programas que apuntan a la generación de bienes colectivos que, además de beneficiar a los afiliados de las asociaciones, producen, al mismo tiempo, externalidades positivas que mejoran el desempeño del sistema productivo en su conjunto. Por lo general, esto se traduce en la construcción de infraestructuras permanentes de fomento productivo (centros tecnológicos, laboratorios, programas especializados de formación, etc.). Debido a sus altos costos y niveles de complejidad, la participación de las asociaciones empresariales se concreta en el marco de proyectos de colaboración con las instancias de gobierno que promueven las políticas de fomento productivo y de cooperación con universidades, escuelas técnicas u otra entidad de investigación o educación.

En este ámbito, las experiencias de las AE latinoamericanas son poco frecuentes, lo que sugiere que la mayoría de estas asociaciones no logran contribuir de forma significativa al desarrollo de los respectivos sistemas productivos. Las excepciones que se consideraron en el marco de la presente investigación sugieren, sin embargo, que la colaboración público-privado en la gestión de programas especializados y de largo plazo para fomentar el sector empresarial es factible y que el aporte de las asociaciones para su concreción es, no sólo útil, sino necesario para maximizar la pertinencia y estabilidad de dichos programas. Experiencias como las ya mencionadas

de la UIA o ADIMRA en Argentina, las cámaras de comercio en Colombia y el CNI en Brasil ayudan a identificar las condiciones clave que deben cumplirse para que esto ocurra: en primer lugar, las AE deben contar con una fuente estable de recursos; en segundo lugar, deben haber tomado la decisión de invertir una parte significativa de sus ingresos en la generación de sus capacidades técnicas profesionales; y, tercero, deben haber colocado el objetivo del desarrollo del sistema productivo al que pertenece, en el centro de su propia estrategia de acción.

En programas de largo plazo y de amplia cobertura nacional, como el programa clúster de Colombia, el sector público puede desempeñar una función importante para estimular y apoyar el proceso de construcción de capacidades en las asociaciones empresariales que, en los distintos territorios, participan en la gestión de las iniciativas locales. Un ejemplo emblemático es el Programa Rutas Competitivas de INN Pulsa (Colombia) que desde 2012 apoya las Cámaras de Comercio que promueven los programas de clústers locales, mediante proyectos de capacitación, sistematización y difusión de buenas prácticas, con el propósito de consolidar sus capacidades de pensamiento estratégico, gestión del cambio, y dinamización de clústers.

Recuadro 4

Construcción de capacidades: la Cámara de Comercio de Santiago y su participación en los centros de desarrollo de negocios

La Cámara de Comercio de Santiago (CCS) es una asociación gremial fundada en 1919 que actualmente reúne a 2.200 empresas, 27% de las cuales son micro y pequeñas empresas, 48% medianas y 25% grandes. Entre los servicios que presta a sus afiliados están: capacitaciones, seminarios, espacios de networking, entre otros. Además, cuenta con una gerencia de estudios que elabora informes para sus asociados.

La CCS mantiene importantes convenios con el Estado chileno. Es operadora de Chileproveedores, el registro oficial de los proveedores de servicios al Estado, el cual valida y certifica las empresas que hacen negocios con los organismos públicos. En él deben inscribirse todas aquellas empresas que busquen participar en las licitaciones públicas. Asimismo, el Ministerio de Hacienda le ha delegado la administración del Boletín Comercial, un banco de datos que contiene información de incumplimientos comerciales. La CCS recibe información de las distintas entidades financieras y la pone a disposición para que pueda ser utilizada como herramienta de apoyo en los procesos de evaluación crediticia y riesgo comercial. Por último, la CCS forma parte del directorio del Centro de Desarrollo de Negocios de SERCOTEC que opera en la Comuna de Santiago.

La cámara además genera anualmente una importante cantidad de información económica (publica anualmente un centenar de estudios) y de indicadores primarios en diferentes campos (comercio exterior, economía digital, empleo, industria del retail y consumo, entre otros).

En materia jurídica, cabe mencionar el Centro de Arbitraje y Mediación de Santiago que la CCS fundó con el apoyo del Colegio de Abogados, en 1992, y que desde entonces opera para facilitar la resolución de controversias nacionales e internacionales y brindar seguridad jurídica y soluciones eficientes a la comunidad empresarial, tanto chilena como extranjera.

Una particularidad de la CCS es que participa de múltiples esfuerzos públicos y privados para la adopción de las tecnologías digitales en el terreno productivo. Entre ellos: es parte del Consejo Consultivo de la Economía Digital del Ministerio de Economía Fomento y Turismo, y del círculo TICS, que consiste en una iniciativa privada en la que se discuten temas relativos a la transformación digital para el desarrollo, en conjunto con empresas grandes, como por ejemplo Telefónica. Por su parte, la CCS cuenta con un centro de estudios de la economía digital que elaboró, en conjunto con la Facultad de Comunicaciones de la Universidad Católica de Chile, un documento llamado "Guía para la digitalización en pymes". El objetivo de este documento es estimular la integración de las mipymes en el mundo de la digitalización, para mejorar la visibilidad de su oferta y su competitividad. Como miembro del comité de comercio electrónico que reúne a las principales asociaciones empresariales del sector, la CCS ha participado en iniciativas destacadas como la implementación del Código de Buenas Prácticas para el comercio electrónico, la realización de eventos de sensibilización y la organización de los "cyber day" y "cyber Monday".

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

Un último elemento por destacar concierne una decisión compleja que han tenido que tomar las AE (especialmente las que operan a nivel nacional) para emprender programas de desarrollo de capacidades locales. Se trata de la localización de las inversiones a realizar. Los altos costos de estas iniciativas imponen que se evite la dispersión y la fragmentación de las acciones, obligando, por lo tanto, a una selección de alternativas territoriales y/o sectoriales. Para evitar recriminaciones de parte de los afiliados que quedaban excluidos de los beneficios directos de la iniciativa desarrollada y para construir un consenso que garantizara la legitimidad de estas decisiones, las asociaciones han fundamentado la selección considerando varios factores, entre ellos:

la relevancia estratégica de los sectores o localidades seleccionados; el número (o la importancia relativa) de los afiliados a la AE que pertenecen a las áreas productivas escogidas; la disponibilidad de recursos de terceros que cofinancian la puesta en marcha del programa de apoyo en el sector o localidad designada. Además de una adecuada fundamentación técnica de los eventuales planes de inversión, los entrevistados señalaron que en este proceso ha sido crítico la generación de una comunicación efectiva con los afiliados, maximizando la transparencia de las decisiones.

4. Participación en el diseño de políticas

La creación de nuevas instancias de diálogo público-privado es probablemente el resultado más innovador registrado en el ámbito de la institucionalidad de la política de fomento a las mipymes de la América Latina, en la última década (Dini y Stumpo, 2018). Este proceso ha abierto (por lo menos formalmente) una ventana de oportunidad para AE dinámicas y con voluntad de participar en el diseño de las estrategias de apoyo al sector productivo, que históricamente no habían logrado plantear su opiniones y propuestas a las autoridades públicas. Los estudios realizados por la CEPAL en 7 países de la región permiten concluir que, gracias a estos espacios de encuentro y a la adopción de metodologías de selección menos discrecionales, se han efectivamente incorporado al diálogo con el sector público otras AE, menos importantes en términos de afiliados, pero igualmente comprometidas con el desarrollo de estrategias más comprehensivas de las especificidades de importantes áreas empresariales, como por ejemplo las mipymes (Dini y Stumpo, 2018). De todas maneras, es importante tener presente que el mismo estudio revela también que, debido a la imprecisa definición de sus roles, la limitada sistematicidad en el desarrollo de su labor y la escasez de recursos que se le han asignado, la mayoría de estas instancias de diálogo ha alcanzado (por el momento) resultados muy parciales, especialmente en las políticas para las empresas de menor tamaño.

El tipo de asociación que participa de estos espacios es variado, ya que depende del tema tratado y de las atribuciones legales que la instancia de diálogo posee. Así, asociaciones pequeñas de mipymes pueden participar de estos espacios, como también lo pueden hacer grandes asociaciones como UIA o bien las cámaras de comercio colombianas. Estas últimas, normalmente forman parte de las secretarías técnicas de las mesas de diálogo y aportan con recursos y personal para realizar estudios que permitan llevar a cabo la labor de la mesa.

Recuadro 5

Participación en la elaboración de políticas: el caso de ALAMPYMES en El Salvador

La Asociación Latinoamericana de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (ALAMPYMES) es una asociación civil de El Salvador que agrupa a 110 MIPYME y emprendedores, incluyendo ciertas empresas que operan en la informalidad. Asimismo, un elevado porcentaje de los afiliados son mujeres emprendedoras.

Dadas las características de sus afiliados, ALAMPYMES tiene un trato diferenciado en cuanto al cobro de las cuotas de afiliación. A los emprendedores sin ingreso fijo no se les cobra cuota de membresía. Por otro lado, la cuota que se cobra mensualmente es voluntaria. Por lo mismo, ALAMPYMES opera con un presupuesto reducido y no cuenta con personal remunerado.

Entre los servicios que entrega a sus afiliados está la realización de ferias comerciales, el enlace comercial con instituciones públicas, apoyo en temas legales y jurídicos, particularmente enfocados en la formalización de empresas. Asimismo, ALAMPYMES se encuentra actualmente en contacto con el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) para la acreditación de sus afiliados en sus respectivos oficios. Para apoyar el desarrollo de las actividades de capacitación de sus afiliados ALAMPYMES brinda servicios de apoyo e infraestructura y genera ingresos a través de la entrega de servicios de capacitación a entidades públicas.

ALAMPYMES es miembro de la directiva de CONAMYPE desde marzo de 2017 y participa de otras entidades autónomas del gobierno como representante de la sociedad civil. El balance de ALAMPYMES sobre estos espacios es positivo y estiman que se trata de instancias ideales para despejar problemas normativos, barreras a la entrada y problemas burocráticos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

5. Promoción de estrategias locales

Son pocos los casos en Latinoamérica en donde las AE locales participan activamente en la promoción de estrategias de desarrollo del sistema productivo territorial. Como fue mencionado anteriormente, esta labor requiere de asociaciones que se encuentren arraigadas en un territorio y que tengan recursos suficientes para analizar el tejido empresarial local y formular propuestas para su desarrollo.

Las principales contribuciones son realizadas por aquellas AE que han participado activamente en el desarrollo de programas de fomento de los sistemas productivos locales, como el Programa Territorial Integrado de Chile o los Arranjos Productivos Locais de Brasil.

Otras experiencias positivas se registran en aquellos países en los cuales la orientación territorial de las AE está determinada explícitamente por su ley constitutiva (Colombia) o por la estrategia y modalidad de organización adoptada por la misma asociación (Argentina). Entre las mencionadas, destaca el ejemplo de la Cámara de Comercio de Barranquilla que, en los últimos años, en el marco de una importante reflexión interna, ha redefinido rol y funciones poniendo en el centro de su misión la articulación del sistema productivo local (ver recuadro siguiente).

El grado de protagonismo y la continuidad de los aportes realizados por las asociaciones empresariales en estos casos varían según el lugar considerado.

Recuadro 6

Desarrollo de estrategias locales: la Cámara de Comercio de Barranquilla y sus programas de fomento a clústeres

La Cámara de Comercio de Barranquilla (CCB) es una cámara de comercio colombiana que cuenta con alrededor de 1.500 afiliados, 90% de los cuales son MIPYME. Como toda cámara colombiana, lleva a cabo el registro de la matrícula mercantil de su circunscripción, la que, en el caso de Barranquilla asciende a aproximadamente 65.000 empresas. La matrícula es obligatoria y debe renovarse cada año, lo que le garantiza a CCB un flujo de ingresos que le permite llevar a cabo sus actividades. Entre los servicios que CCB entrega a sus afiliados están las actividades de networking, encuentros de información, asesorías en temas relativos a emprendimiento, internacionalización y propiedad intelectual, y además capacitaciones “a la medida” en función de las características particulares de las empresas que las solicitan.

Para mejorar la eficiencia de los planes de desarrollo territorial y maximizar la sinergia entre los actores locales, la cámara colabora activamente a la elaboración de estrategias de desarrollo de la localidad. Con este propósito, la CCB realiza periódicamente un análisis del tejido empresarial, elabora planes de intervención y, en este marco, formula y desarrolla iniciativas de apoyo. La CCB cuenta con un Departamento de Desarrollo Estratégico Corporativo que entre sus funciones tiene la de examinar la dinámica empresarial de la región e identificar cadenas productivas, así como dilucidar la matriz económica local. Es así como se identificaron tres sectores productivos prioritarios para la economía local: el de salud (cuidado continuo), el de logística y el de muebles.

Para fomentar el desarrollo de las empresas de salud (estimadas en aproximadamente 1.500 unidades productivas en todo el departamento) la CCB ha elaborado, en asociación con INNpursa, una agenda de fomento, en la cual destacan las siguientes acciones: en primer lugar, junto con la Universidad Simón Bolívar y la Alcaldía de Barranquilla, la CCB lidera el Clúster Salud - Farma de Barranquilla. Se trata de un trabajo colaborativo de 12 actores pertenecientes a esta cadena productiva, que busca promover la generación de un servicio de salud completo, integrando clínicas, empresas farmacéuticas y de equipamiento médico.

En segundo lugar, en conjunto con el Programa de Transformación Productiva y con recursos del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MINTIC), la cámara lleva a cabo un proyecto de incorporación de TICs para mejorar la productividad del sector Salud. En este contexto, se ha desarrollado un nuevo software tratamientos de rehabilitación.

Otra particularidad por destacar es que la CCB participa del Consejo Regional de Competitividad (CRC) del Atlántico, desempeñado la función de secretaria técnica. A través del CRC la cámara contribuye a orientar los esfuerzos de política pública hacia los sectores estratégicos a nivel local, enriqueciendo esta labor con estudios del tejido productivo local.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

Este capítulo, focaliza la atención en tres elementos clave para el desarrollo de las asociaciones empresariales: (i) un marco normativo que sea favorable a su surgimiento; (ii) la existencia de espacios de diálogo con el sector público; y (iii) la existencia de programas que apoyan el desarrollo de las AE.

A. Formas jurídicas de las asociaciones empresariales en América Latina

1. Breves referencias históricas

En todos los países estudiados, la conformación de una AE implica la creación de un sujeto jurídico nuevo que reúne personas jurídicas y/o naturales. Sin embargo, tanto la naturaleza del sujeto jurídico creado, como las funciones que la ley le otorga, varían de país en país. Para aproximarse a esta realidad es útil entender el proceso histórico que ha seguido la conformación del marco normativo de las asociaciones empresariales en Latinoamérica.

Las primeras asociaciones empresariales registradas en los países latinoamericanos datan del siglo XIX y estuvieron localizadas en su gran mayoría en capitales o ciudades comerciales, como puertos. En Colombia el registro más antiguo es de 1878, cuando la Cámara de Comercio de Bogotá fue reconocida por la Secretaría de Hacienda de la época. En Brasil, el primer registro fue en 1811 cuando la capitanía que regía el Estado de Bahía autorizó la primera asociación de comerciantes. En México, por su parte, la Cámara de Comercio de la Ciudad de México se creó en 1874, así como otras 15 entidades gremiales, bajo el auspicio político del gobierno de Porfirio Díaz. En Argentina, la cámara de comercio más antigua es la Cámara Binacional Italiana, que se fundó en 1884 en la ciudad de Buenos Aires.

Si bien la conformación de asociaciones empresariales fue relativamente temprana en América Latina, la creación de un marco jurídico para estas entidades, donde el Estado reconociese su rol como representantes de los intereses particulares ante el sector público, es bastante heterogénea, dependiendo del contexto político y económico de cada país.

En este sentido, los casos de México y Colombia son bastante esclarecedores. En México, la definición del rol que cumplen las cámaras empresariales fue impulsada por el sector público como parte de los proyectos de un estado dirigista. Por su parte, el caso colombiano, muestra la experiencia opuesta, en donde el posicionamiento de las cámaras de comercio parte desde el sector privado, a través de un proceso de negociación con el sector público.

El desarrollo temprano de las cámaras empresariales en México, como se comentó anteriormente, se caracterizó por el rol activo que tuvo el gobierno de Porfirio Díaz en organizar y fomentar las AE en el país. En efecto, la modernización empresarial y el corporativismo como modelo económico fueron los principales pilares de la política económica de su gobierno, y fue durante su mandato que se promulgó la primera Ley de

Cámaras, en 1908, otorgándoles a estas entidades el rol de instituciones “*casi públicas*” (ARRIOLA, 1997). Si bien esta primera ley es posteriormente derogada y remplazada por la Ley de Cámaras de 1936, las cámaras empresariales continuaron a mantener un peso importante en los Estados, principalmente a causa de la obligatoriedad de afiliación de las empresas a las cámaras de comercio e industria, disposición que no será suprimida sino hasta 1996.

Colombia, al igual que México, fue uno de los países que estableció más tempranamente normas sobre las asociaciones empresariales: la ley 111 de 1890, por ejemplo, define las modalidades de creación de las cámaras. Esta ley establece que las asociaciones serían creadas mediante decreto ejecutivo y que se configurarían como órganos consultivos del Estado en materia económica y productiva. Sin embargo, a diferencia de México, la evolución del estatuto de las cámaras en Colombia provendría más desde la presión de estas mismas que de la iniciativa estatal. En efecto, especialmente después de que en 1931 se le otorgó la responsabilidad de la gestión del registro mercantil, las Cámaras adquirieron un gran poder de negociación, hasta incluso llegar a disputarle poder político al ejecutivo, a través de movimientos que promocionaban los intereses del sector empresarial, como fue el caso de la Acción Patriótica Económica Nacional en 1936 (Figuerola y Tuta 2005; Rovner 1997).

En la historia más reciente, es interesante observar que, desde finales del siglo XX, ha habido una tendencia a acotar las funciones de las cámaras, tanto en Colombia como en México. Éstas se han visto disminuidas de una variedad de funciones y beneficios que les eran exclusivas, tras una serie de decisiones de la Justicia Constitucional. En el caso de México, la Corte Constitucional de 1991 deliberó la inconstitucionalidad de la obligatoriedad de afiliación de las empresas a las cámaras de comercio, ya que esta práctica iba en contra del derecho fundamental de libre asociatividad. En el caso de Colombia, como indicado anteriormente, las cámaras dejaron de ser consideradas entidades públicas después de la decisión de la Corte Constitucional de 1993, que afirmó que éstas representan ante todo intereses particulares y por lo tanto no pueden designarse como portadores de intereses comunes.

A través de esta tradición jurisprudencial las cámaras se vieron limitadas en una serie de derechos y funciones que les fueron en su momento delegadas o que fueron negociadas con el poder político. Sin embargo, gran parte de sus funciones siguen en pie y el rol que desempeñan en la construcción de políticas públicas y el desarrollo de estrategias socioeconómicas sigue siendo muy relevante.

2. La definición jurídica de las asociaciones empresariales

En la mayoría de los países estudiados, la forma jurídica de las AE es la misma que la de cualquier otra asociación civil (como son las ONG y las fundaciones) (ver cuadro 1). En Colombia y en México, sin embargo, las cámaras de comercio están definidas sobre la base de una norma específica que la diferencia de las demás asociaciones empresariales. En Chile, por su parte, las AE son llamadas asociaciones gremiales y se mantienen en un registro distinto al de las asociaciones civiles. En estos tres países (Chile, Colombia y México), las normas jurídicas que definen la existencia de las AE establecen además sus responsabilidades jurídicas y la relación que éstas mantienen con el Estado (ver cuadro 2).

En el caso de Chile, en su primer artículo, el decreto ley 2.757 que rige las asociaciones gremiales especifica:

“Son asociaciones gremiales las organizaciones constituidas en conformidad a esta ley, que reúnan personas naturales, jurídicas, o ambas, con el objeto de promover la racionalización, desarrollo y protección de las actividades que les son comunes, en

razón de su profesión, oficio o rama de la producción o de los servicios, y de las conexas a dichas actividades comunes. Estas asociaciones no podrán desarrollar actividades políticas ni religiosas.”

El decreto ley restringe el campo de acción de las asociaciones a actividades de coordinación comercial, a pesar de que en la práctica sí operan como ente de representación política.

En la ley 29 de 1931 de Colombia se especifica:

“Las Cámaras de Comercio tienen por objeto, en términos generales, propender al desarrollo de los intereses colectivos del comercio, de las industrias y de la agricultura en las regiones de su jurisdicción, fomentar el turismo en beneficio del país y procurar la prosperidad de dichas regiones”

Mientras que la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones de México indica:

“Las Cámaras y sus Confederaciones representan, promueven y defienden nacional e internacionalmente las actividades de la industria, el comercio, los servicios y el turismo y colaboran con el gobierno para lograr el crecimiento socioeconómico, así como la generación y distribución de la riqueza. Son órganos de consulta y colaboración del Estado. El gobierno deberá consultarlas en todos aquellos asuntos vinculados con las actividades que representan.”

Cuadro 1

Formas jurídicas para la conformación de asociaciones empresariales. Países seleccionados

País	Denominación	Específico para AE	Ley	Observaciones
Argentina	Asociación Civil	No	Código Civil y Comercial	Comparte denominación jurídica con otras asociaciones civiles no comerciales.
Brasil	Asociación Civil	No	Constitución Federal, Artículo 5 Ley 10.406 de 2002	Comparte denominación jurídica con otras asociaciones civiles no comerciales.
Chile	Asociación Gremial	Si	Decreto Ley 2.757 de 1979	Es específica para asociaciones de empresas. Se distingue de las demás asociaciones civiles. Deben estar compuestas por al menos 25 personas naturales y jurídicas o bien 4 personas jurídicas. Las federaciones de asociaciones gremiales deben estar compuestas por al menos 3 asociaciones, mientras que las confederaciones deben estar compuestas por al menos 2 federaciones. El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo debe mantener un registro de todas las asociaciones gremiales.
Colombia	Entidad sin Ánimo de Lucro	No	Decreto 2.150 de 1995 Decreto 427 de 1996	Comparte denominación jurídica con otras entidades sin ánimo de lucro.
	Cámaras de Comercio	Si	Ley 28 de 1931 Ley 1727 de 2014 Código de Comercio	La constitución de nuevas Cámaras es atribución del gobierno, quien podrá crear Cámaras de comercio en los centros comerciales e industriales importantes, cuando lo juzgue conveniente. Un tercio de los integrantes de las juntas de directores es designado por el gobierno nacional. La ley las reconoce como un órgano representativo del sector empresarial y por ende las reconoce como interlocutor. Lleva el registro mercantil, cuya inscripción es obligatoria para todas las empresas. Las cámaras cobran derechos por la inscripción, que debe renovarse anualmente, lo que les genera flujos constantes de ingresos.
El Salvador	Asociación Civil	No	Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro.	Comparte denominación jurídica con otras asociaciones civiles no comerciales.
México	Cámaras Empresariales	Si	Ley de Cámaras empresariales y sus confederaciones (2005)	La constitución de una nueva cámara empresarial debe ser autorizada por la Secretaría de Economía, quien toma su decisión una vez consultada la opinión de la confederación de cámaras. La ley las reconoce como un órgano representativo del sector empresarial y por ende las reconoce como interlocutor. Lleva el registro de comerciantes a través del Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM), cuya inscripción es obligatoria para todas las empresas. Las cámaras cobran derechos por la inscripción, que debe renovarse anualmente, lo que les genera flujos constantes de ingresos.
	Sindicatos de patrones	Si	Ley Federal del Trabajo	Deben constituirse por al menos 3 patrones. Deben registrarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
	Asociación Civil	No	Código Civil Federal	Comparte denominación jurídica con otras asociaciones civiles no comerciales.

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

En México y Colombia, la legislación establece que las cámaras de comercio actúan como entes representativos de los intereses de los empresarios de los distintos sectores y que son ellas a quienes el gobierno recurre cuando quiere conocer la opinión de los empresarios de algún sector determinado.

Tanto en Colombia como en México el Estado mantiene cierto nivel de control sobre las cámaras. En México, toda cámara nueva que se quiera constituir debe contar con la autorización del Gobierno Central; mientras que, en Colombia, el gobierno designa un tercio de los integrantes de las juntas de directores de cada cámara.

Cuadro 2

Resumen de la caracterización de las asociaciones empresariales en Latinoamérica, según la normativa de los países

	Persona jurídica específica para AE	Control político sobre su creación	Presencia del Estado en los directorios	Representación y protección de los intereses de sus afiliados	Órgano consultivo del Estado	Responsables del registro empresarial ^a	Dirigir otras obras públicas o los servicios públicos
Argentina				x			
Brasil				x			
Chile	x			x			
Colombia	x	x	x	x	x ^b	x	x ^c
El Salvador				x			
México	x	x		x	x ^d	x	x ^e

Fuente: Realización propia sobre la base de información oficial.

^a Como señalamos anteriormente, los registros empresariales constituyen servicios de las cámaras al Estado. En algunos países la Cámaras son responsables también de la gestión de otros servicios. En Colombia el Código de Comercio también faculta a las cámaras a hacer el registro de entidades sin ánimos de lucro o el RONEOL (Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza). En México igualmente las cámaras tienen a su cargo el registro de protección civil.

^b Las cámaras de comercio en Colombia además de ser el órgano consultivo oficial ante el Gobierno Nacional, tiene un claro rol propositivo, enunciado en el Art 12 de la ley de 1931.

^c Las cámara de comercio colombianas están igualmente encargadas de la inscripción de estatutos y sus reformas de sociedades, los nombramientos de administradores, la disolución y la liquidación de las personas jurídicas;

^d Asistencia al Servicio de Administración Tributaria, y a la Secretaría de Economía directamente. Las cámaras también tienen un claro rol propositivo: "Participar con el gobierno en el diseño y divulgación de las estrategias de desarrollo socioeconómico". Art 7 de la Ley de Cámaras.

^e "Prestar los servicios públicos concesionados por los tres niveles de gobierno, destinados a satisfacer necesidades de interés general relacionados con el comercio, los servicios, el turismo y la industria". Art -7 de la Ley de Cámaras.

B. Instancias de diálogo público-privado

1. El desafío de la formalización de instancias de diálogo

Una de las tareas de las AE es representar los intereses de sus afiliados frente a terceros y, especialmente, frente al aparato estatal. En América Latina siempre ha existido un diálogo entre el sector público y las organizaciones empresariales, sin embargo, a falta de instancias formales y normas precisas que lo regulen, los contactos han dependido principalmente de la voluntad de los actores y de la imagen que estos proyectaban en el medio. En este contexto, las AE más grandes (en general las que cuentan con el apoyo de grandes empresas) tienden a resultar favorecidas porque poseen instrumentos y recursos más importantes para posicionarse mediáticamente y porque disponen de un mayor poder de negociación que les permite ser más fácilmente escuchadas por los hacedores de política.

La estructuración de instancias de diálogo formales, más abiertas y transparentes, como las que han sido creadas en la mayoría de los países de la región en los últimos

diez años, puede, por lo menos teóricamente, modificar esta situación⁹. De lograrse una ampliación efectiva de los espacios de participación, las AE podrían contribuir de manera más sistemática al desarrollo de mejores políticas de fomento y podrían abrirse oportunidades inéditas para que también participen de ellos las asociaciones de menor tamaño. Esto, a su vez, reforzaría la credibilidad de las AE y fortalecería su rol de representación del sector, contribuyendo a su consolidación.

2. Panorama de instancias de diálogo público-privado enfocadas en MIPYME¹⁰

Los países de Latinoamérica han registrado en las últimas dos décadas un incremento importante en los mecanismos de diálogo público-privado, los que se consideran una herramienta primordial para generar acuerdos y dotar de mayor eficacia las políticas públicas. A modo de ejemplo, un estudio realizado en 2011 en México que analizó 256 leyes federales y 131 reglas de operación y fuentes secundarias identificó 163 instancias de deliberación en las que participaban actores gubernamentales y no gubernamentales, en diversos campos de políticas públicas (Hevia, Vergara-Lope y Landa, 2011). Según el estudio, México habría empleado en las últimas décadas una serie de reformas que apuntaron a la creación y fortalecimiento de consejos, comités e instancias de diálogo, con el fin de democratizar la toma de decisiones en los organismos del Estado. El estudio, sin embargo, concluye indicando que, si bien estos mecanismos son abundantes, son igualmente opacos y no vinculantes.

En el cuadro siguiente, se sintetiza la información relativa a instancias que se ocupan de políticas de fomento y que consideran en su agenda la problemática de las MIPYME.

Cuadro 3

Instancias de diálogo público-privado relativos a las políticas de fomento a las MIPYME, países seleccionados

País	Instancia	Fecha constitución	Norma	Entidad rectora	Número Integrantes	Mecanismo de nominación de las AE integrantes	Carácter
Argentina	Consejo de Monitoreo y Competitividad para las MIPYME ^a	2016	Ley 27.264	SEPYME	-	Discrecionalidad de la SEPYME	Consultivo
	Mesas Provinciales ^b	2016	Resolución 425. E/2016	Subsecretaría de Integración y de Políticas Productivas	-	Ministerio de Producción y Gobierno Provincial	Propositivo
Brasil	Fórum Permanente das MPE	2000	Decreto 3.474 de 2000 ^c	SEMPE	31	Integrantes fijos establecidos en el reglamento del foro	Consultivo y Propositivo
	Fóruns Regionales	2007	Decreto 6.174 de 2007	SEMPE	-	Ministerio de la Industria, Comercio exterior y Servicios	Consultivo y Propositivo
Chile	Consejo Consultivo de la Empresa de Menor Tamaño	2010	Ley 20.416 de 2010	Subsecretaría de EMT	15	Nómina propuesta por el Secretario Ejecutivo del Consejo	Consultivo y Propositivo
	Consejo Asesor de MIPYME de CORFO	2014	Resolución CORFO 1.309 de 2014	CORFO	16	Integrantes fijos establecidos en el reglamento	Consultivo y Propositivo

⁹ Para un análisis más amplio de este fenómeno, sus logros y sus límites, puede verse el reciente estudio de la CEPAL sobre políticas pymes en América Latina (Dini y Stumpo, 2018).

¹⁰ Este capítulo se basa en la información contenida en el libro *mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento* (Dini y Stumpo, 2018).

País	Instancia	Fecha constitución	Norma	Entidad rectora	Número Integrantes	Mecanismo de nominación de las AE integrantes	Carácter
Colombia	Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa	2000	Ley 590 de 2000	MinCIT	22	Integrantes fijos establecidos en la ley	Consultivo y Propositivo
	Consejo Superior de Microempresa	2000	Ley 590 de 2000	MinCIT	15	Discrecionalidad del MinCIT	Consultivo y Propositivo
	Consejos Regionales de Pequeña y Mediana Empresa	2000	Ley 590 de 2000	MinCIT	13	Integrantes fijos establecidos en el reglamento	Consultivo y Propositivo
El Salvador	Comité Nacional de la Mype	2014	Decreto 667 de 2014	CONAMYPE	-	Convocatoria abierta	Consultivo
	Comités Departamentales de la Mype	2014	Decreto 667 de 2014	CONAMYPE	-	Convocatoria abierta	Consultivo
	Comités Municipales de la Mype	2014	Decreto 667 de 2014	CONAMYPE	-	Convocatoria abierta	Consultivo
	Comités Sectoriales de la Mype	2014	Decreto 667 de 2014	CONAMYPE	-	Convocatoria Abierta	Consultivo
México	Consejo Nacional para la Competitividad de la MIPYME	2002	Ley para el desarrollo de la competitividad de la MIPYME	Secretaría de Economía	33	Integrantes fijos establecidos en la ley	Consultivo y Propositivo
	Consejos Estatales para la Competitividad de la MIPYME	2002	Ley para el desarrollo de la competitividad de la MIPYME	Secretaría de Economía	-	Discrecionalidad del Secretario de Desarrollo Económico Estatal	Consultivo y Propositivo
	Consejo Consultivo de INADEM	2013	Decreto por el que se Reforma la Secretaría de economía	INADEM	-	Discrecionalidad del INADEM	Consultivo y Propositivo

Fuente: CEPAL, en base a análisis de fuentes oficiales.

^a Al momento de cerrar la investigación aún no había sido reglamentado.

^b Creadas para la implementación del programa "Agendas de Desarrollo" del Ministerio de la Producción

^c El foro fue desintegrado y reinstalado mediante decreto ejecutivo en 2007 y en 2014.

Sobre la base de la información disponible, se identificaron 16 instancias de diálogo público-privado que se ocupan de políticas de fomento y que dedican una atención importante a las políticas de fomento de las mipymes. Se trata de órganos nacionales y de órganos descentralizados. El mapeo revela que la mayoría de los consejos consultivos son bastante recientes (la totalidad de las instancias han sido creadas a partir de los años 2000) y difieren en su composición, en la forma de elegir a los representantes del sector privado, así como en sus funciones y objetivos.

Entre los actores que integran estas mesas (además de las AE), se contemplan autoridades del gobierno central, autoridades de los gobiernos locales, representantes de instituciones financieras públicas y privadas, entre otros. Los métodos más comunes para nominar los integrantes de estas mesas de diálogo son: (i) nominación conforme a lo tipificado en los reglamentos o leyes de cada una de las instancias, (ii) nominación discrecional del órgano que preside la instancia o (iii) convocatoria abierta.

Los primeros dos métodos son los más recurrentes y otorgan cierto control al Estado sobre quiénes son los representantes del sector privado. Sólo en El Salvador se utiliza el método de convocatoria abierta para ocupar los puestos de estas instancias; generalmente las convocatorias se hacen a través de periódicos de circulación nacional.

La visibilidad de estas instancias de diálogo es limitada. Solamente Chile y El Salvador poseen páginas web exclusivas y actualizadas donde se presentan los miembros, objetivos y avances de las actividades desarrolladas por dichas instancias. Las demás no poseen página web o bien estas se encuentran desactualizadas, sin describir las actividades que realizan. Esto contribuye a que exista una percepción de

opacidad y falta de transparencia en estos órganos, así como una falta de monitoreo de sus actividades por parte de veedores ciudadanos. Este conjunto de percepciones y limitaciones dificulta la construcción de instancias de diálogo legítimas, activas y útiles para la concreción de mejores políticas públicas.

Otro elemento que aporta a la comprensión de estas experiencias es la irregularidad por cual estas instancias de diálogo transitan. En efecto, muchas de ellas han sido reestructuradas, derogadas y después reinstaladas. En el caso de Argentina, los primeros foros consultivos sobre la temática de las mipymes fueron creados mediante el decreto 142, en 1998. Dos años después, sin perjuicio de los consejos existentes, se creó un consejo Empresario Asesor para analizar el sector de la pyme (resolución 32 /2000 SEPYPE). Finalmente, en 2006, por disposición 238 de la Subsecretaria de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, se reactivan los foros de 1998, reunificándoles en un Foro consultivo de la micro y pequeña industria.

En el caso de México, el Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana empresa se creó mediante decreto en 1995. En 2002 se constituyó el Consejo Nacional para la Competitividad MIPYME a través de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la MIPYME. Finalmente, en 2013, mediante decreto, se instituyó el Consejo Consultivo Empresarial de México, encargado de coordinar acciones y formular políticas y programas para el crecimiento económico, sin saber si este remplazaba el antiguo Consejo Nacional.

En lo que concierne a Brasil, el Foro Permanente de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa que se conformó mediante el decreto 3.474, en 2000, fue desintegrado y reinstalado 2 veces: en 2007 (decreto 6.174) y 2014 (decreto 8.364). Si bien el foro existe jurídicamente, no ha sido convocado desde 2014.

Por último, cabe mencionar que, en la mayoría de los casos, las instancias de diálogo no cuentan con una asignación regular de recursos y personal calificado que les permita enriquecer su labor analítica y propositiva mediante una adecuada labor de estudio y con el aporte de profesionales especializados. En muchos casos, los productos de estos diálogos son fruto de la labor voluntaria de las entidades integrantes que “prestan” sus competencias, de forma parcial y generalmente esporádica, a la actividad colectiva.

De este análisis acotado acerca de las instancias público-privadas sobre la problemática de las mipymes de la región, se puede decir que se tratan de experiencias todavía recientes y que han sufrido en su corta experiencia múltiples reorganizaciones, así como una gran irregularidad en su funcionamiento. La falta de decisión política de dar más que un simple rol consultivo o propositivo a estas instancias, complementada con la escasez de recursos, la opacidad y desconocimiento de estos mecanismos, son algunas de las razones que explican los problemas que estas mesas sufren actualmente y que las alejan del ideal tipo de instancias de diálogo público-privado.

C. Programas de fortalecimiento

El sector público desempeña un rol importante en el fortalecimiento de las capacidades técnicos profesionales de las AE. A partir de las evidencias encontradas en la investigación que originó el presente documento, se identificaron tres modalidades distintas (y complementarias) a través de las cuales las instituciones públicas de fomento productivo pueden aportar al desarrollo de las asociaciones empresariales: la ampliación de la oferta de servicios, la generación y difusión de conocimientos y la transferencia de recursos financieros.

Lo primero se refiere básicamente al hecho de que las entidades públicas, en varios países, han estipulado acuerdo de colaboración con las asociaciones empresariales

para la gestión de programas de fomento. Gracias a estos acuerdos, las AE se vuelven administradoras de instrumentos de apoyo a las empresas, ampliando así la cartera de los servicios que ofrecen a las empresas que acuden a sus oficinas. Este tipo de acuerdos se han dado, por ejemplo, en Colombia donde, desde la década del 2000, el programa ExpoPyme de ProColombia, que asesora a los empresarios para que logren construir adecuadamente su plan exportador, trabaja en alianza con las Cámaras de Comercio con el fin de desarrollar proyectos que apuntan a promover los productos de las regiones en el mercado externo. Las cámaras (especialmente las de Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Medellín) tienen también una participación activa en la operación de los fondos regionales de patentes de Colciencias. En este caso, estas instituciones actúan como operadoras regionales, identificando los emprendimientos que necesitan de protección comercial de sus innovaciones, apoyándoles en los trámites de registros de las patentes respectivas. En ambos casos, las instituciones nacionales se amparan en el conocimiento que las cámaras de comercio poseen de los respectivos territorios para realizar una selección más eficaz de las empresas a apoyar, teniendo en cuenta las potencialidades y necesidades de cada localidad. A su vez, las cámaras, mediante la colaboración con las instancias de gobierno, pueden ampliar su oferta de servicios de apoyo a las empresas y consolidarse como referente técnico para el desarrollo de las respuestas a los problemas que estas enfrenten.

La segunda modalidad (la generación y difusión de conocimientos) se concreta cuando la institución pública encargada de una determinada política de fomento que se implementa en colaboración con determinadas AE, desarrolla esfuerzos sistemáticos de supervisión de las acciones de apoyo y de sistematización y difusión de las buenas prácticas que se han desarrollado en el marco de las dichas políticas. Esta actividad puede dar origen a iniciativas estructuradas de formación, como se mencionó anteriormente en el caso del programa clúster de Colombia gestionado por INNPULSA, o a una rutina de diálogo no necesariamente formalizada entre entidades públicas y privadas involucradas en la gestión de las iniciativas de fomento, como ocurre, por ejemplo, entre los agentes intermediarios de fomento (ver más adelante) y la CORFO, en Chile.

A pesar de lo sugerente que puedan resultar estas áreas de colaboración público privado para el desarrollo de las asociaciones empresariales, por falta de información sistemática sobre estas experiencias, en el resto del capítulo se concentrará la atención en los programas de financiamiento.

Se identifican tres vías principales mediante las cuales el aparato estatal contribuye a la sostenibilidad financiera de las asociaciones empresariales: (i) convenios de prestación de servicios, (ii) delegación de servicios públicos y (iii) programas de financiamiento condicionados.

1. Convenio de prestación de servicios

En algunos de los convenios que se mencionaron previamente, mediante los cuales las entidades públicas delegan a las AE la gestión de programas de fomento, se han fijado compensaciones económicas para la labor de administración desarrollada por las asociaciones. En estos casos, a menudo, los recursos que las asociaciones reciben por esta vía son destinados a la contratación permanente de equipos profesionales especializados. Es lo que ocurre, por ejemplo, en Chile donde instituciones como CORFO, SERCOTEC e INDAP han delegado la ejecución de los instrumentos de apoyo a entidades independientes, entre ellas asociaciones empresariales. Estas entidades, denominadas “agentes intermediarios de fomento”, se encargan de identificar a los potenciales usuarios, ayudarlos a precisar sus necesidades y demandas, transformar estas últimas en propuestas operativas coherentes con los instrumentos de fomento

disponibles y tramitar la solicitud de apoyo hacia la entidad que impulsa el programa de fomento que se estime más adecuado para responder a la demanda considerada.

Las condiciones para que una asociación empresarial sea reconocida como agente intermediario de fomento es que esté en contacto con las empresas de su territorio de competencia, que posea capacidades técnico-profesionales ya instaladas y que cuente con una estructura financiera sólida que evite problemas administrativos o de liquidez durante la gestión de los instrumentos de fomento. Las asociaciones que, cumpliendo estas condiciones, son escogidas para la gestión de los programas de apoyo reciben una compensación en dinero, cuyo monto guarda relación con la cantidad de recursos públicos administrados y con los resultados logrados.

Estudios recientes (Tania Rodríguez y Tomás Campero 2018) comprueban que esta modalidad de gestión ha reducido los costos de operación de los instrumentos de apoyo de las mipymes en el sistema de fomento de Chile. Desafortunadamente, no arrojan luces acerca de cómo han impactado las capacidades técnico-profesionales de las asociaciones empresariales participantes.

2. Delegación de servicios públicos

En este caso, el Estado delega a la AE la gestión de ciertos servicios públicos que por ley son obligatorios para las empresas (como el registro mercantil) y para los cuales la asociación que los gestiona está autorizada a cobrar un valor determinado. El flujo de recursos que de esta manera se genera tiene dos características valiosas para las asociaciones que están encargadas de estos servicios: en primer lugar, es estable, ya que no depende de la voluntad de los funcionarios de gobierno encargados del tema, sino de lo que se estipula en la ley que define el servicio; en segundo lugar, es de largo plazo, ya que la delegación de estos servicios está a menudo definida por periodo relativamente largos.

Tanto en México como en Colombia las cámaras empresariales tienen la responsabilidad de mantener el registro mercantil. En él debe inscribirse toda aquella empresa que quiera iniciar actividades comerciales, pagando una matrícula anual cuyo monto está regulado por ley. Esto les permite a las cámaras de comercio manejar un presupuesto significativo y desarrollar una articulada estructura profesional de apoyo para apoyar a las empresas.

3. Programas de financiamiento de las AE

Se trata de iniciativas que apuntan expresamente a fortalecer las capacidades de las AE, contribuyendo a cubrir gastos de creación, equipamiento u operación de las asociaciones. La modalidad de acceso es por concurso abierto, donde todas las asociaciones que cumplan con los requisitos de admisibilidad pueden presentar sus proyectos. La selección se hace en base a criterios técnicos expuestos en las bases, los que, a grandes rasgos, se refiere a la viabilidad del proyecto, la pertinencia de los gastos y la estimación de los beneficios e impactos esperados.

El caso argentino

El Programa de Fortalecimiento Institucional¹¹ del Ministerio de la Producción busca fortalecer las capacidades organizacionales y de representación de las asociaciones empresariales, para que resulten más atractivas para las compañías privadas e incrementen su capacidad propositiva ante el poder político. Las instituciones productivas son

¹¹ <https://www.produccion.gob.ar/programas/pfip>.

cámaras, federaciones, confederaciones o asociaciones civiles sin fines de lucro que representen los intereses de sectores productivos a diferentes niveles de gobierno (local, provincial, nacional) y que se encuentran inscritas en el Registro de Instituciones Productivas (RIPRO).

Este programa, que recién ha concluido su primera convocatoria, se estructura en 5 líneas de acción para las cuales se contemplan cofinanciamientos hasta por un 90% de los gastos o inversiones realizadas por la asociación beneficiaria. Estas líneas son:

- Contratación de consultorías que provean la AE de indicaciones prácticas acerca de cómo mejorar su estructura organizacional y, eventualmente, implementar nuevos procesos, metodologías e instrumentos para su buen funcionamiento. Esta línea otorga cofinanciamientos por un monto máximo de 13.000 USD.
- Contratación de servicios de capacitación, en el área de marketing, finanzas, recursos humanos y administración. Esta asistencia puede ser cofinanciada hasta por un monto de 17.400 USD.
- Generación de conocimientos e investigaciones multisectoriales para el desarrollo productivo que permitan a las asociaciones productivas participar más activamente en el proceso de diseño de políticas públicas. Esta línea posee el monto de cofinanciación más alto, alcanzando un máximo de 29.000 USD.
- Vinculación institucional a través de un cofinanciamiento para la realización de eventos institucionales por un monto cofinanciado máximo de 2.900 USD
- Desarrollo de la conectividad web de las instituciones productivas a través del financiamiento del desarrollo o de la mejora de sus respectivas páginas web, por un monto de cofinanciación de hasta 2.900 USD.

El caso chileno

El Programa de Fortalecimiento Gremial y Cooperativo¹² es un subsidio concursable administrado por el SERCOTEC destinado a apoyar la creación y el fortalecimiento de asociaciones de micro y pequeños empresarios/as y cooperativas.

El programa financia costos administrativos para la creación de las asociaciones; gastos para la contratación de consultorías, asistencias técnicas (financieras, contables, marketing, para certificaciones) y capacitaciones; e inversiones en activos e infraestructura para la entrega de los servicios financiados.

Las dos líneas previstas contemplan subsidios diferentes: para la formación de la AE y el desarrollo de un plan de trabajo para su fortalecimiento se prevén hasta aproximadamente 5.700 USD; mientras que el fortalecimiento de la asociación mediante la generación de nuevos o mejores servicios para sus socios admite subsidios de hasta aproximadamente 8.500 USD.

En las distintas modalidades se especifica que el apoyo por parte de SERCOTEC será único, es decir que la asociación no podrá concursar nuevamente para estos fondos una vez concluido su contrato. Bajo este modelo, SERCOTEC busca financiar proyectos que sirvan a los empresarios y que paralelamente sean autosustentables a largo plazo.

El Comité de evaluación Regional de SERCOTEC es el ente encargado de la selección de los proyectos. Para esto, define criterios de evaluación, entre los cuales destaca la dimensión sectorial de la asociación que determina hasta el 30% de la nota final de los proyectos evaluados si pertenecen a las ramas priorizadas por la institución, como, por ejemplo, TICs, turismo y manufactura metálica.

¹² <https://www.sercotec.cl/fortalecimiento-gremial-y-cooperativo/>.

En el siguiente capítulo se exponen las características particulares de las asociaciones estudiadas. La investigación ha utilizado tres tipos de fuentes: en un primer acercamiento se hizo un análisis de los registros públicamente disponibles sobre las AE, en los 6 países estudiados; luego se identificaron (con ayuda de los órganos públicos relevantes o bien en base a recomendaciones de otras asociaciones) 31 AE, que se estudiaron en base a fuentes secundarias, principalmente sus páginas web. Finalmente, se entrevistaron a fondo 8 asociaciones para ahondar en temas relativos a las actividades que desarrollan y a las modalidades de financiamiento que adoptan, entre otros.

A. El universo heterogéneo de las asociaciones empresariales

Independientemente de su definición jurídica, que admite distintas figuras según el país considerado, en esta primera aproximación al universo de las asociaciones empresariales, se incluyen bajo el concepto genérico de asociación empresarial todas las organizaciones compuestas por empresas (se descartan, por lo tanto, asociaciones profesionales y de la sociedad civil) que mediante un esfuerzo colectivo impulsan el desarrollo de sus afiliados.

El universo de las AE en América Latina es muy amplio. La falta de información actualizada y las diferencias en las normativas nacionales que establecen las modalidades de registro de las asociaciones empresariales y sus atribuciones hace difícil cualquier estudio acabado de esta realidad. En numerosos casos, los registros oficiales de los países no distinguen entre las asociaciones de carácter empresarial y las asociaciones civiles. En otros casos los registros no son públicos, y aún si se conoce el total de las asociaciones empresariales registradas, es difícil saber el número exacto de asociaciones efectivamente activas. El cuadro que se presenta a continuación sintetiza la información disponible para 6 países estudiados.

Cuadro 4
Registro de las asociaciones empresariales en los países estudiados

País	Tipo de Entidad	Fuente	Cantidad
Argentina	Instituciones productivas	Registro de Instituciones Productivas (RIPRO) de la Secretaría de Integración Productiva	140 ^a
	Asociaciones empresariales	Administración Federal de Ingresos Públicos	No disponible
Brasil	Organizaciones asociativas patronales	Cadastro Central de Empresas (Cempre) del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE)	11 175 asociaciones activas.
Chile	Asociaciones gremiales	Registro de Asociaciones Gremiales del Ministerio de Economía	6 991 (1 107 asociaciones efectivamente activas)
Colombia	Asociaciones empresariales y de empleadores	Confecámaras	994
	Cámaras de comercio	Confecámaras	57

País	Tipo de Entidad	Fuente	Cantidad
El Salvador	Asociaciones Gremiales de MIPYME	CONAMYPE	15 ^a
México	Asociaciones Empresariales	Censo Económico 2014 del Instituto de Estadística y Geografía	5 644
	Cámaras Empresariales	Sistema de Información Empresarial Mexicano	274

Fuente: CEPAL en base a Información Oficial.

^a En los casos de RIPRO y del registro de CONAMYPE, la inscripción de las asociaciones es de carácter voluntario. Para promover su fichaje los Estados otorgan beneficios exclusivos a las AE registradas: en el caso El Salvador tan sólo las entidades registradas pueden integrarse en el Comité Directivo de CONAMYPE. En el caso de Argentina, la inscripción en el RIPRO es la condición necesaria para acceder a los programas de fortalecimiento institucional de las AE. Esta experiencia, sin embargo, se encuentra en una fase muy preliminar de implementación y el número limitado de asociaciones inscritas deja dudas sobre su eficacia¹³.

Considerando la cantidad total de empresas por país, existe 1 asociación activa por aproximadamente 450 empresas en Brasil, 840 empresas en Chile y 750 empresas en México. Sobre esta base, es de suponer que la cantidad total de asociaciones empresariales en Latinoamérica bordea las varias decenas de miles.

Al estado de la información actualmente disponible, es imposible desarrollar un mapa completo de este universo. A continuación, se presenta una síntesis de los principales aspectos jurídicos del registro de las asociaciones empresariales en seis países estudiados.

1. Argentina

Si bien no existen datos públicos sobre la cantidad y composición de las asociaciones de empresas, es posible hacer un análisis en base a los datos del Registro de Instituciones Productivas (RIPRO) de la Secretaría de Integración Productiva. En este registro se inscriben voluntariamente aquellas asociaciones civiles, cámaras, federaciones y confederaciones sin fines de lucro, que representen a uno o más sectores productivos. El objetivo del RIPRO es mantener una base de datos de las instituciones que conforman el ecosistema productivo nacional, que contenga información sobre su constitución, estructura y organización. A través del RIPRO, se pretende promover la visibilidad de las instituciones productivas para así contribuir a su conectividad. Sin embargo, al ser voluntario, este registro no entrega claridad acerca del total de asociaciones empresariales existentes en el país (al momento del cierre de la investigación apenas había 140 instituciones productivas inscritas).

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) cuenta con registros administrativos provenientes de declaraciones de seguridad social del padrón de empresas empleadoras y de empresas exportadoras, identificadas por sector de actividad, en donde sería posible conocer el número total de asociaciones empresariales que se agrupan bajo la clasificación de "Servicios de organizaciones empresariales". Sin embargo, dichos registros no son públicos.

2. Brasil

De acuerdo con un trabajo del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) en base a los datos del Cadastro Central de Empresas (Cempre) sobre las organizaciones inscritas en CNPJ y a los registros de Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) del Ministério do Trabalho e Previdência Social, en 2014 había 11.175 organizaciones activas en el rubro de "Atividades de organizações associativas patronais, empresariais

¹³ De hecho, tan sólo en la red de la UIA hay más de 1.000 entidades.

e professionnels". Estas organizaciones empleaban 88.089 personas en total, es decir en promedio 8 personas por cada organización.

3. Chile

El año 2016 se llevó a cabo el Estudio de Caracterización Sectorial de las Asociaciones Gremiales en Chile desde la DAES y F&K Consultores, sobre la base del registro de asociaciones gremiales del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. El informe concluyó que los registros existentes son difusos y no permiten distinguir claramente el tamaño de las asociaciones ni su naturaleza, lo que puede representar un problema al hacer política pública focalizada.

De un universo de 6.991 asociaciones gremiales registradas, el informe identifica 1.107 entidades gremiales activas: 1.042 asociaciones gremiales, 44 federaciones y 8 confederaciones. Asimismo, identifica 162.040 socios en estas asociaciones, tanto personas naturales como jurídicas.

En cuanto al rubro económico de las asociaciones, los principales son: 19,8% transporte de pasajeros, 19% comercio, 15,1% labores agrícolas, 14,2% servicios y 11,3% industria. Respecto al número de afiliados, el 7,3% de las asociaciones cuenta entre 1 y 10 socios; el 59,7% entre 11 y 50; el 19,3% entre 51 y 100 y el 13,3% entre 101 y 1000. Tan sólo el 0,5% de las asociaciones cuenta con más de 1000 socios.

Si bien el estudio de la DAES no distingue entre el tamaño de las empresas que componen las asociaciones, utilizando los datos de la Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE-4) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) se pueden conjeturar que mientras más pequeña es la empresa, menor es su tasa de asociatividad. En el cuadro 5 indica la tasa de asociatividad según tamaño. Solo un 9.2% de las MIPYME participan de algún tipo de organización asociativa con otras empresas, contra un 34.2% de las grandes empresas.

Cuadro 5

Asociatividad de las empresas por tamaño en Chile

Empresas	Asociadas	No asociadas
Grandes	34,2%	65,9%
Medianas	20,2% (9,2%)	79,8% (90,8%)
Pequeñas	10,7%	89,3%
Micro	6,1%	93,9%
Total	10,0%	90,0%

Fuente: CEPAL, elaboración propia en base a datos de la ELE-4.

4. Colombia

De acuerdo a la información de la Red de Cámaras de Comercio de Colombia (Confecámaras), actualmente existen 57 cámaras en funcionamiento, que agrupan alrededor de 70.000 afiliados. Asimismo, existen 994 instituciones inscritas bajo el código CIU4 de "Actividades de asociaciones empresariales y de empleadores". Otro dato relevante es que existen 2.750 instituciones identificadas como "Asociaciones agropecuarias y campesinas nacionales y no nacionales".

5. El Salvador

No existen registros públicos sobre asociaciones gremiales. Sin embargo, de acuerdo al artículo 4 del decreto 48 de 1996, CONAMYPE debe llevar un registro de entidades gremiales de mipymes. Para ese fin, CONAMYPE realiza un llamado abierto a registrarse a través de medios impresos de comunicación masiva. Hasta el momento del cierre de esta investigación había 15 asociaciones empresariales en el registro, quienes, a partir de su inscripción, pueden proponer a sus integrantes para ser parte del órgano directivo de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeñas Empresas (CONAMYPE).

6. México

De acuerdo al Censo Económico 2014 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México existen 5.644 organizaciones activas bajo la categoría de Asociaciones, organizaciones y cámaras de productores, comerciantes y prestadores de servicios. El Censo también dispone de información respecto al personal ocupado por unidad económica, de lo cual se puede estimar el número de asociaciones empresariales por tramo de número empleados. En el cuadro 6, se observa que el 91 % de las asociaciones empresariales emplea menos de 10 personas. En total, las 5.644 asociaciones emplean 29.483 personas.

Cuadro 6

Asociatividad de las empresas en México, según tamaño

Número de empleados	Asociaciones	Porcentaje
Hasta 2 personas	2 013	35,7
De 3 a 5 personas	2 046	36,3
De 6 a 10 personas	1 105	19,6
De 11 a 15 personas	222	3,9
De 16 a 20 personas	90	1,6
De 21 a 30 personas	81	1,4
De 31 a 50 personas	77	1,4
De 51 a 100 personas	7	0,1
Sin información ^a	3	0,1
TOTAL	5 644	100

Fuente: CEPAL, elaboración propia en base a datos del Censo Económico 2014 de INEGI.

^a Estratos agrupados por principio de confidencialidad.

Respecto a las cámaras empresariales, de acuerdo al SIEM existen 274 cámaras con autorización vigente; 210 son Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo; y 64 son Cámaras de Industria. Dentro de las Cámaras de Comercio existen 27 cámaras definidas como CANACOPE (Cámara de Comercio, Servicios y Turismo en Pequeño). Las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo se agrupan en CONCANACO (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo) y las Cámaras de Industria se agrupan en CONCAMIN (Confederación de Cámaras Industriales).

De acuerdo a su página web, CONCANACO agrupa más de 670.000 empresas (13,6% del total de empresas) en 600 ciudades del país. Mientras que CONCAMIN, de acuerdo a su página web, contribuye a través de sus afiliados con alrededor de un 30% del PIB del país.

B. Mapeo de las asociaciones empresariales en América Latina

Para explorar el universo de las AE de América Latina se ha realizado un estudio de 29 asociaciones. Se trata, evidentemente de una muestra mínima, no representativa del universo completo. No obstante, es importante tener presente que el grupo objetivo de la investigación no era la masa genérica de asociaciones empresariales, sino el subconjunto mucho más restringido de organizaciones que en la región desempeñan su función de apoyo y representación de forma más dinámica e innovadora¹⁴. Es en este subconjunto que se ha escogido la muestra, basándose en las indicaciones de informantes calificados de los distintos países. Por lo tanto, es dable esperar que la información proporcionada por las 29 asociaciones seleccionadas, si bien no es estadísticamente significativa, refleje más de cerca a la realidad de este subconjunto de AE.

La heterogeneidad de la muestra, que recoge asociaciones de distintos sectores y tamaños, permite apreciar la variedad de experiencias, números de afiliados y recursos disponibles y aunque sea difícil comparar las capacidades de grandes asociaciones nacionales, como por ejemplo el CNI en Brasil, con asociaciones embrionarias con un alto índice de informalidad dentro de sus afiliados, como en el caso de ALAMPYMES, el ejercicio de lectura comparada permite dar cuenta de la extrema fragmentación del universo de las asociaciones en América Latina.

El registro de experiencias de las AE seleccionadas (ver Mapa 1) se propone ofrecer referencias concretas a la variedad de elementos que, como se ha mencionado en los capítulos anteriores, caracterizan estas organizaciones. El estudio ha sido realizado mediante un monitoreo de las fuentes de información secundaria (sitios web, artículos de prensa, páginas oficiales de las asociaciones y eventuales informaciones derivadas de los registros de las asociaciones empresariales), con fecha de cierre de octubre 2017.

Mapa 1

Localización de las asociaciones empresariales estudiadas



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

¹⁴ Respecto a la modalidad que, en el marco del presente estudio, se ha definido "tradicional" (véanse el primer capítulo).

El análisis que se sintetiza a continuación se ha focalizado en 5 puntos principales: la naturaleza de estas asociaciones, es decir su figura jurídica y su grado asociativo (o sea, la naturaleza de sus asociados); el sector productivo de las entidades afiliadas; su número y relevancia económica; y las instancias de diálogo con el sector público, en materia de políticas de fomento.

Cuadro 7

Caracterización de las asociaciones empresariales analizadas

Nombre	Figura jurídica	Cobertura	Grado	Rubro	Número de afiliados	Sitio web	Participación en mecanismos de diálogo público – privado
Argentina							
ADIMRA (Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina)	Asociación civil	Nacional	Segundo (miembro de UIA)	Industria metalúrgica y metalmecánica	25.000 Empresas 40 Entidades regionales 23 Entidades sectoriales	www.adimra.org.ar	Negociador patronal para la fijación del salario mínimo.
CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa)	Asociación civil	Nacional	Tercero	Multisectorial	500.000 Empresas 1.544 Entidades empresariales (cámaras, federaciones, confederaciones)	www.redcame.org.ar	Negociador patronal ante el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo
UIA (Unión Industrial Argentina)	Asociación civil	Nacional	Tercero	Industria	115.000 Empresas	www.uia.org.ar	Negociaciones sindicales sectoriales con el poder político
Bolivia							
CAINCO (Cámara de Industria y Comercio, Servicios y turismo de Santa Cruz)	Asociación civil	Nacional	Primero	Comercio, servicios y turismo	1.637 Empresas	www.cainco.org.bo	-
Brasil							
AMPEMEL (Asociación de MIPYME y Profesionales Liberales)	Entidad de fines no económicos	Nacional	Primero	MIPYME	100 Empresas	www.ampemel.com.br	-
CACB (Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil)	Entidad de fines no económicos	Nacional	Tercero	Multisectorial	2.500.000 Empresas 2.300 Entidades empresariales 27 Federaciones	www.cacb.org.br	Órgano consultivo del gobierno federal
Cámara Brasileña de Comercio Electrónico (camara-e.net)	Entidad de fines no económicos	Nacional	Primero	Comercio Electrónico	54 Empresas	www.camara-e.net	Participación en el fórum de ciudadanía financiera de Brasil
CONAMPE (Confederación Nacional de las MIPYME y de los Emprendedores Individuales)	Asociación sindical patronal	Nacional	Tercero	Multisectorial	27 Federaciones en cada uno de los estados brasileños.	www.conampe.org.br	Miembro del fórum nacional permanente de la micro y pequeña empresa
CNI (Confederación Nacional de la Industria de Brasil)	Asociación sindical patronal	Nacional	Tercero	Industria	700.000 Empresas 1.250 Entidades empresariales 27 Federaciones	www.portaldaindustria.com.br/cni/	-
SIMPI (Sindicato de la Micro y Pequeña Industria de Sao Paulo)	Asociación sindical patronal	Regional	Primero	Industria	216.000 Empresas	www.simpi.com.br	Parte negociadora en Convenciones colectivas en diversos sectores
Chile							
ASECH (Asociación de emprendedores de Chile)	Asociación gremial	Nacional	Primero	Multisectorial	25.000 Emprendedores	www.asech.cl	Consejo Consultivo EMT
ASEXMA (Asociación de exportadores manufactureros de Chile)	Asociación gremial	Nacional	Primero	Exportadores de manufacturas	450 Empresas	www.asexma.cl	Consejo Consultivo CORFO
CONUPIA (Confederación Nacional Unida de la Micro, Pequeña, Mediana Industria y Artesanado de Chile)	Asociación gremial	Nacional	Tercero	Pequeña industria	46 Entidades empresariales 6 Federaciones	www.conupia.cl	Consejo Consultivo EMT Consejo Asesor Corfo
FECHIPAN (Federación Chilena de Industriales Panaderos)	Asociación gremial	Nacional	Segundo	Industriales panaderos	9 Entidades empresariales	www.fechipan.cl	Consejo consultivo EMT
UNAPYME (Unión Nacional de organizaciones gremiales de micro, pequeña, mediana empresa y empresarios, trabajadores por cuenta propia o autónomos de Chile)	Asociación gremial	Nacional	Segundo	Multisectorial	6 Entidades empresariales	www.unapyme-emt.cl/	Consejo Consultivo EMT

Nombre	Figura jurídica	Cobertura	Grado	Rubro	Número de afiliados	Sitio web	Participación en mecanismos de diálogo público – privado
Cámara de Comercio de Santiago	Asociación gremial	Nacional	Primero	Multisectorial	2.200 empresas	www.ccs.cl/	Consejo Consultivo de Economía Digital del Ministerio de Economía Fomento y Turismo
Colombia							
ACOPÍ (Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas)	Asociación civil	Nacional	Segundo ^a	MIPYME	3.013 Empresas	www.acopi.org.co	Miembro del Consejo Económico
Cámara de Comercio de Barranquilla	Cámara de comercio	Regional	Primero	Multisectorial	- 2.200 Empresas	www.camarabaq.org.co	-
FEDESOFTE (Asociación Colombiana de Productores de Software)	Asociación civil	Nacional	Segundo	Software	480 empresas Clusters regionales ^b	www.fedesoft.org	-
FENALCO (Federación Nacional de Comerciantes)	Asociación civil	Nacional	Segundo	Multisectorial	19.000 Empresas	www.fenalco.com.co	-
Ecuador							
ASEOFT (Asociación Ecuatoriana de Empresas Desarrolladoras de Software)	Asociación Civil	Nacional	Segundo	Software	145 Empresas	www.aesoft.com.ec	Consejo consultivo productivo y tributario ampliado
Cámara de economía popular y solidaria de Pichincha	Corporación	Regional	Segundo	Economía popular y solidaria	150 asociaciones de economía popular y solidaria	-	Consejo consultivo productivo y tributario
CAPEIPI (Cámara de la Pequeña y mediana industria de Pichincha)	Corporación	Regional	Primero	Pequeña Industria	- 1270 Empresas	www.capeipi.org.ec	Participación en mesas provinciales sectoriales y consejo consultivo productivo y tributario a través de CANAPE
El Salvador							
ALAMPYMES (Asociación Latinoamericana de la MIPYME de El Salvador)	Asociación Civil	Nacional	Primero	MIPYME	- 200 Empresas	www.alampymesel.salvador.com/	Consejo de la CONAMYPE
CAMARASAL (Cámara Comercio Industria de El Salvador)	Asociación Civil	Nacional	Primero	Multisectorial	- 2.000 Empresas	www.camarasal.com	Consejo de la CONAMYPE
México							
CANACINTRA (Cámara nacional de la industria de Transformación)	Cámara Empresarial	Nacional	Primero	Industria	- 460 Empresas	www.canacintra.org.mx	-
CANIETI (Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información)	Cámara Empresarial	Nacional	Primero	TICs	- 1.000 Empresas	www.canieti.org	-
CAREINTRA (Cámara Regional de la Industria de Transformación del Estado de Jalisco)	Cámara Empresarial	Regional	Primero	Industria	-2.454 Empresas	www.careintra.org	Participa en negociaciones NAFTA (grupo negociador público-privado) Diferentes consejos y Comités estatales (de la promoción económica, de vinculación empresarial, de capacitación del estado y Empleo)
Perú							
Cámara de Comercio de Lima	Asociación Civil	Nacional	Primero	Multisectorial	- 15.200 Empresas	www.camaralima.org.pe	Preside el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico

Fuente: elaboración propia sobre la base de información oficial.

^a La organización a nivel nacional reúne a gremios seccionales que operan en distintos departamentos del país.

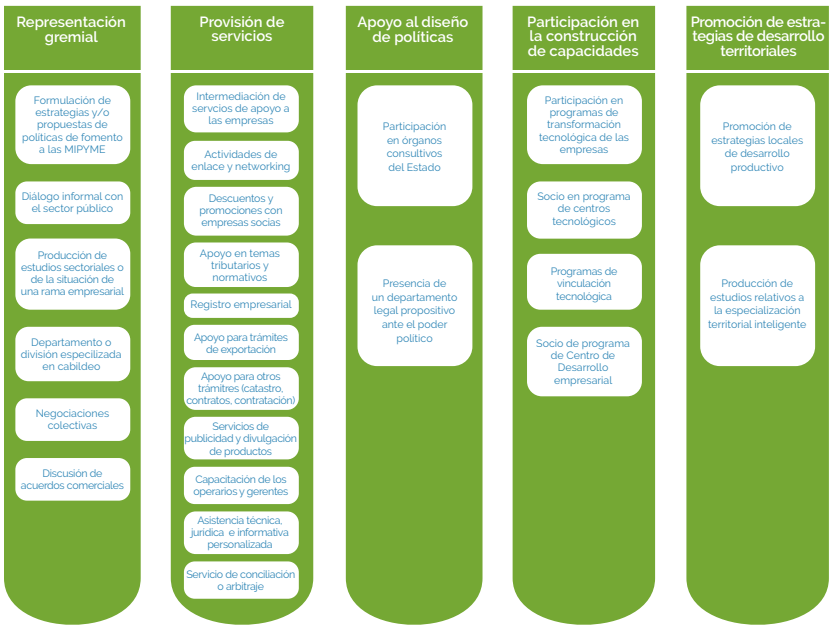
^b Se trata de asociaciones locales que trabajan articulando las actividades, necesidades y potencialidades de la región en las que se encuentran. Gracias a esto se ha podido generar información local sobre las necesidades de cada región en lo que concierne la industria TI, disponible en el Observatorio de la Industria TI, y se ha podido trabajar con alcaldías y gobernaciones en la ejecución de capacidades en tecnología a nivel local.

C. Una aproximación a las funciones actualmente desempeñadas por las asociaciones empresariales estudiadas

Las 31 asociaciones analizadas desarrollan un conjunto importante de actividades. A continuación, se realiza un análisis de las principales utilizando las distinciones propuestas en la primera parte de este documento, lo cual permite una primera comparación entre la realidad regional y el modelo de referencia.

A las AE latinoamericanas se añadió el CNA (Italia) y GAIA (España) que representan ejemplos exitosos de asociación de mipymes con un desempeño activo en las cinco funciones consideradas.

Diagrama 2
Actividades de las asociaciones, según función desempeñada



Fuente: elaboración propia.

El cuadro 8 ofrece una imagen sintética de las actividades que desarrollan¹⁵ las asociaciones estudiadas. No es posible (y no es intención de este documento), extraer de este mapa parcial indicaciones de tipo normativo. La definición de los servicios y programas de apoyo que desarrolla cada AE dependen, como se verá más adelante, tanto de factores internos como externos y la posibilidad de acción de una entidad de primer grado no es igual, por definición, a la que puede desplegar una federación o confederación de asociaciones. No obstante, de la revisión de estas experiencias es posible extraer algunas indicaciones interesantes acerca de la realidad de la región. La principal es que las actividades desarrolladas por las AE latinoamericanas son intensivas en las funciones tradicionales, de representación gremial y provisión de servicios. Al contrario, son pocas las que llevan a cabo actividades en los otros tres ámbitos, que se han denominado de articulación territorial.

¹⁵ En el momento en que se cerró el estudio, hacia finales de 2018.

1. Representación gremial

Todas las asociaciones estudiadas cumplen su rol primordial de representar los intereses de sus afiliados, a través de diferentes medios (el 41 % de las asociaciones cuenta con un departamento o división especializada en lobby o con un centro de producción de estudios) y a través de diferentes canales (el 34 % de las asociaciones estudiadas poseen algún canal de diálogo con el poder político, sea formal o informal).

Para alcanzar este objetivo, las AE de más alto grado, como UIA, ADIMRA y CAME, se han dotado de departamentos técnico-sectoriales que les permiten elaborar una visión articulada y coherente en las distintas materias de interés para las empresas afiliadas. Es interesante observar que, en la mayoría de los casos, el apoyo económico del sector público (usualmente canalizado a través de licitaciones por estudios) ha sido clave para la creación y consolidación de estas entidades y para su especialización, lo cual les ha permitido, en un segundo momento, formular propuesta y proyectos con los que han concursado a fondos de fomento de otras entidades, nacionales e internacionales.

Las AE medianas o pequeñas, principalmente de primer grado, que disponen de recursos más limitados se orientan generalmente hacia soluciones distintas y, eventualmente, hacia la creación de estructuras más livianas. Un ejemplo de este tipo son las soluciones adoptadas por asociaciones como AESOFT en Ecuador, CAREINTRA en México o ALAMPYMES en el Salvador, que han constituido grupos de trabajo sobre los temas priorizados en las asambleas generales. Estos grupos son integrados esencialmente por socios voluntarios, que están interesados en el tema y que están dispuestos a apoyar de manera voluntaria la formulación de estrategias y políticas. Si bien estas estructuras no poseen un cuerpo técnico que las acompañe, existe un alto nivel de participación activa de los afiliados, lo que a menudo permite que las estrategias propuestas representen de manera fidedigna los intereses de los socios y que esta modalidad de trabajo contribuya a la construcción común del consenso. Otras soluciones adoptadas por algunas AE que no cuentan con capitales para inversiones mayores han sido los convenios con universidades e instituciones de educaciones superiores y la licitación de recursos a centros de estudios externos para el desarrollo de investigaciones específicas, entre otros.

Por lo que concierne las instancias informales de diálogo con el sector público, las asociaciones de más alto grado o representativas de las ciudades más importantes, gracias a su consolidado y reconocido rol político y a la relevancia que les otorga el alto número de afiliados, logran generalmente establecer y mantener un canal abierto de conversación con los representantes del sector público, con los cuales intercambian con frecuencia opiniones acerca de los temas de interés común. Algo similar ocurre con las asociaciones que tiene una clara orientación sectorial y que han logrado posicionarse como referentes en sus respectivos sectores (como en el caso de las AE de software, FEDESOFTEC en Colombia y AESOFT en Ecuador). En todos los casos, sin embargo, los canales informales de conversación resultan bastante inestables. Nacen de una voluntad de apertura política del Ejecutivo y están sujetos a la inestabilidad que éste experimenta.

Una modalidad específica de estructurar la relación con el sector público consiste en la creación de departamentos especializados en cabildeo (lobbying). Se trata de acciones realizadas por un grupo de personas que se propone promover decisiones de la administración pública que sean favorables a los intereses de los integrantes de la AE. Estos departamentos o centros poseen nombres diferentes (departamentos de relaciones con el poder legislativo, departamento de relaciones exteriores, departamento de cabildeo ante el congreso, dirección de relaciones con el gobierno), pero funcionan todas aproximadamente de la misma manera: por un lado, trabajan en la estrategia comunicacional de las AE, buscando posicionar su punto de vista a nivel nacional e incrementando la presión mediática sobre los temas de interés. Por otro lado, buscan

preservar las relaciones entre las AE y el gobierno de turno, manteniendo contactos con puestos estratégicos sobre todo a nivel legislativo. Este tipo de instrumentos requiere de recursos consistentes y de un cierto nivel de prestigio de la institución. Debe además considerarse que la función de lobbying, en sí, no siempre es socialmente y políticamente aceptada, por lo que estos fenómenos son muy comunes en Argentina y Brasil, y mucho menos en Chile.

Un ejemplo interesante que señalar es la Cámara Brasileira de Comercio Electrónico, que ha definido una agenda legislativa (programa e-Brasil) que tiene como objetivo monitorear e influenciar el marco regulatorio sobre comercio electrónico en el país y en la región. En efecto, la cámara no solamente organiza acciones de cabildeo al interior del Congreso, sino que también posiciona esta problemática en todos los eventos públicos y seminarios organizados por la entidad, con el fin de maximizar el consenso de la sociedad civil en lo que respecta a estas iniciativas.

Finalmente, las entidades gremiales con más recursos pueden expandir el alcance de su influencia y su red de contactos mediante la realización de cumbres, foros o conferencias, que reúnen a las empresas, instituciones públicas y a representantes de la academia. Un ejemplo de esto es la Conferencia de la Industria organizada periódicamente por la UIA en Argentina y que es reconocida como referente nacional en temas industriales, reuniendo anualmente a especialistas, hacedores de políticas, investigadores y empresas de todos los tamaños.

La experiencia de asociaciones de otros países, como el CNA de Italia, sugiere, sin embargo, que la formalización de las relaciones y la creación de instancias de diálogo público-privado tiende a suplantarse y a rendir obsoletos estos mecanismos de influencia.

Siempre en el ámbito de la representación gremial, es interesante observar que algunas asociaciones desempeñan un rol activo en las negociaciones colectivas sectoriales y en las discusiones de los acuerdos internacionales. Para ser parte de las negociaciones colectivas, las AE deben ser oficialmente reconocidas por el poder político como sujeto representante del sector respectivo. En el caso de Brasil, por ejemplo, SIMPLI, como sindicato patronal, tiene la competencia de firmar convenciones colectivas en diversos sectores, sin embargo, éstas no son vinculantes para la totalidad de las empresas, sino exclusivamente para aquellas afiliadas a la asociación. En el caso de Argentina en cambio, CAME es el negociador patronal a nivel nacional para todas las firmas del sector comercio ante el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, mientras que ADIMRA desempeña esta función para las empresas metalmeccánicas y las decisiones aprobadas por las organizaciones son vinculantes para los respectivos sectores.

En lo que concierne la discusión de acuerdos comerciales, a menudo las asociaciones son invitadas al proceso de negociación entre las partes con el fin de satisfacer las demandas del sector productivo y velar por sus intereses. En los casos estudiados, destaca la experiencia de la Cámara de Comercio de Lima que actualmente preside el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, la UIA que coordina el grupo Business 20, alto foro empresarial del G20, y CAREINTRA que participa en el equipo negociador del NAFTA.

Recuadro 7

Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa (CNA) - Región Emilia Romagna

Es un sistema nacional de representación unitaria de las empresas italianas y en particular de los artesanos y de las pequeñas y medias empresas. Se constituyó en 1946 y actualmente se articula en una sede central, 19 oficinas regionales y 10 de carácter sectorial (CNA alimentos, CNA moda, CNA construcción, CNA servicios a las comunidades, etc.).

A nivel nacional, CNA cuenta con más de 320.000 empresas afiliadas, 1.000 sedes y más de 8.500 colaboradores. Participa en las negociaciones colectivas y ha firmado 17 contratos colectivos en rubros como: textil y confecciones, calzados, cerámica, metalmecánica, entre otros.

La CNA es una de las organizaciones impulsora de "R.ETE. Imprese Italia", el sujeto unitario conformado por las 5 mayores asociaciones de representación de los artesanos y de las pymes italianas.

El CNA de la región Emilia Romagna cuenta con 65.000 empresas afiliadas y 10 oficinas territoriales. Brinda servicios en las siguientes áreas: asistencia administrativa y contable, declaraciones de impuestos y asesoría en temas laborales y ambientales; apoyo en la creación de nuevas empresas; asesoría en temas crediticios; servicios de formación, innovación, promoción comercial e internacionalización de las empresas; asistencia técnica en temáticas de sostenibilidad ambiental.

Para la provisión de servicios, el CNA Emilia Romagna ha conformado dos centros especializados: el ECIPAR y el CNA Innovazione. ECIPAR, constituido en 1982 como consorcio a responsabilidad limitada, sin fines de lucro se dedica a construir y llevar a cabo propuestas formativas y servicios de capacitación para las pequeñas y medianas empresas, elaborar productos educativos para mejorar la eficacia de la didáctica, procesos formativos para mejorar el aprendizaje, etc.

El "Centro per l'Innovazione Organizzativa e Gestionale ed il Trasferimento Tecnologico" es parte del sistema regional del CNA Emilia Romagna e integra la Red de Alta Tecnología de Emilia Romagna. Se creó en 2005 con el propósito de impulsar la competitividad de los sistemas productivos regionales, mediante la generación de innovación, la difusión de buenas prácticas y el aprendizaje entre empresas. Su equipo profesional provee apoyo técnico en áreas como la introducción de tecnologías digitales, certificación de procesos y productos; gestión del conocimiento; gestión de redes y cadenas productivas. Participa en numerosos proyectos nacionales y europeos (entre ellos, ha liderado el programa "Cluster orientation towards up-to-date technologies and models for common development") y ha sido socio fundador de todas las iniciativas cluster impulsadas a nivel regional.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

2. Provisión de servicios

La otra función clave que incide profundamente en la razón de ser de las asociaciones empresariales es la provisión de servicios. Dos tercios de las actividades relevadas en el estudio pueden adscribirse a esta función. Las actividades son diversas y se focalizan en las múltiples necesidades de las mipymes.

Unas de las que aparece con mayor frecuencia (67% de las asociaciones) son las que se reúnen bajo la denominación de actividades de promoción, enlace y networking. En esta categoría se incluyen a las acciones que las AE desarrollan para promover la colaboración entre socios en temáticas de interés compartido: CAPEIPI, por ejemplo, apoya la conformación de consorcios y ACOPI de Colombia, CAINCO en Bolivia y CAMARASAL en El Salvador, impulsan la creación de redes de cooperación en los denominados "núcleos empresariales." Para potenciar el encuentro entre potenciales compradores y proveedores CAPEIPI en Ecuador, ASECH en Chile o FEDESOFIT en Colombia llevan a cabo ruedas de negocios y misiones internacionales para promover los productos de los socios y acercarlos a sus potenciales proveedores o consumidores; FECHIPAN organiza rutas gastronómicas y guías interactivas para los consumidores; con el fin de dar a conocer los productos panaderos regionales; CAME en Argentina desarrolla iniciativas de centros comerciales abiertos para exponer y vender productos de sus integrantes, muy parecido a la lógica de ferias que implementan otras asociaciones, como CONAMPE en Brasil o ALAMPYMES en El Salvador. En relación con este último punto, es interesante destacar el creciente uso de tecnologías digitales para ampliar la oferta de los productos o servicios desarrollados por las empresas afiliadas a las AE. Van en esta dirección, por ejemplo, el bazar virtual de CAREINTRA (México), la plataforma digital CONECTA de la Cámara de Comercio de Lima, DETONANET de la Cámara de Comercio Electrónico de Brasil y la Plataforma de negocios Chile Vende de UNAPYME.

El apoyo para la realización de trámites es también relativamente frecuente (52% de las AE). En materia de trámites para la exportación, los servicios ofrecidos, en su mayoría, tienen a que ver con certificación de origen de los productos, sin embargo, se observa también un creciente esfuerzo de diversificación y especialización para ofrecer atenciones más personalizadas, especialmente para apoyar las empresas a internacionalizarse. Entre los casos detectados, se encuentran: la actividad de la Cámara de Comercio de Lima y de CAINCO que provee a las empresas estudios de mercados exteriores (basados en CAMTRADE, en el caso de la Cámara de Comercio de Lima y en SICOMEX, en el de CAINCO); los Clubes de mercado de ASEXMA; los programas de internacionalización de la Cámara de Comercio de Barranquilla, entre otros. En otros ámbitos, las asociaciones empresariales proveen apoyo para simplificar trámites relacionados con, por ejemplo, la selección del personal (como en el caso de la Bolsa trabajo de la Cámara de Comercio de Lima o de ADIMRA), la realización de contratos, la tramitación de permisos de higiene, riesgo o prevención, la obtención de certificaciones ISO (CAPEIPI), entre otros.

El apoyo en temas tributarios y normativos también aparece entre las actividades más recurrentes (74% de las AE). Se trata en general de ventanillas o centros de atención que atiende gratuitamente a las empresas y que se complementan con charlas y talleres de sensibilización sobre las nuevas normativas.

En materia de capacitación numerosas asociaciones (55% de las AE) han impulsado programas con distintos grados de especialización: CANIETI cuenta con un programa de capacitación para mujeres empresarias; CAMARASAL ofrece certificaciones de competencias laborales; la misma CAMARASAL, CANIETI y CONUPIA realizan diplomados con el apoyo de instituciones académicas, mientras que otras AE, con mayor nivel de recursos, han creado sus propios institutos de formación, como en el caso de Instituto de Administración y Negocios ICAM de CAINCO o el Instituto de actualización empresarial de ADIMRA. Destaca también la actividad de mentoría que FEDESOFTE organiza con la participación de grandes empresas.

En materia de asistencia técnica destacan las experiencias de CANIETI con sus células de innovación (equipos interdisciplinarios de pasantes que colaboran con empresas en proyectos de innovación); la del SIMPI que impulsó un programa de apoyo a la apertura de empresas; entre otras. Una mención específica merece el conjunto de los programas de mejora continua (13% de AE). Se trata de iniciativas especializadas de apoyo a la mejora de la competitividad de las empresas. En esta línea se registran dos experiencias distintas: por un lado, hay servicios gratuitos dirigidos a empresas con alto potencial de crecimiento (por ejemplo, la incubadora de negocios impulsada por FENALCO) o programas como el de promoción del emprendimiento de alto impacto de la Cámara de Comercio de Barranquilla. Por otra parte, existen servicios especializados pagados, que son fuentes de recursos para las asociaciones, como los que han sido desarrolladas por la Cámara de Comercio de El Salvador y FEDESOFTE en Colombia.

En otro plano, los servicios de conciliación o arbitraje (6%) buscan dar soluciones más simples y menos costosas a las empresas para la resolución de conflictos ligados al no cumplimiento de contratos. Frente al alto costo de los procesos judiciales y a la falta de políticas de Estado que fomenten este tipo de resolución de conflictos, algunas asociaciones, como CAINCO de Bolivia y CACB de Brasil, han creado centros de conciliación privados. En los dos casos los centros tienen una personalidad jurídica independiente de la AE, pero sus recursos y beneficios son manejados por las entidades a través de corporaciones.

Por último, cabe mencionar las actividades de intermediación de servicios de apoyo a las empresas, que están presentes en una minoría de las asociaciones (solo 35%), pero representan un complemento importante a la labor de fomento desarrollada por la institucionalidad pública de fomento productivo. Ejemplos de estas actividades son:

las jornadas de promoción de políticas públicas e instrumentos públicos para las pymes de CANACINTRA; el Centro de Investigación de Software y Servicios relacionados (CENISOFT) de FEDESOF, que vincula las empresas a los servicios especializados brindados por entidades del Estado y las apoya en los procesos de licitación públicas.

3. Desarrollo de capacidades

Como mencionado en el capítulo 1, las AE de la región no participan muy activamente en el desarrollo de proyectos de fomento empresarial. No obstante, en la investigación realizada se detectaron algunas experiencias destacadas que vale la pena mencionar por su relevancia en el panorama de las políticas para las mipymes de la región. En primer lugar, cabe señalar la participación de numerosas asociaciones en los programas que promueven los Centros de Desarrollo Empresariales (CDE)¹⁶. El modelo del que se inspiran estas iniciativas es el de los centros creados por la Small Business Administration de Estados Unidos, el cual opera en base a una triple alianza entre el sector público, el sector privado y la academia y se enfoca en desarrollar capacidades de negocios básicas en las mipymes. En América Latina, este programa ha tenido un impulso importante gracias a la acción de CENPROMYPE que ha apoyado la creación de más de 60 CDE en Centro América; MINCIT y SENA que han abierto 125 centros en Colombia en los últimos tres años; y de SERCOTEC que ha impulsado 51 CDE en Chile, en el mismo periodo. En México, la iniciativa ha sido impulsada por las universidades y hasta el momento ha permitido poner en marcha una treintena de centros afiliado a las Asociación Mexicana de Centros de Desarrollo de la Pequeña Empresa (AMCDPE)¹⁷. La participación activa de las asociaciones empresariales en la gestión de estos centros genera un espacio de colaboración inédito en algunos países, que permite movilizar fondos, conocimientos y experiencias que no lograban ser aprovechados de forma óptima en el marco de las acciones de apoyo a las empresas. Las contribuciones de las AE consisten tanto en aportes intangibles (conocimiento del sector, contactos, etc.), como en contribuciones en especie y en efectivo. Es importante destacar que las entidades privadas que participan no cobran para participar, sino por el contrario aportan a la realización de las iniciativas con dinero, infraestructuras, horas profesionales, etc. La realización de un esfuerzo concertado entre el sector público y privado pone las bases para impulsar modalidades más estables de apoyo a las empresas, metodologías más enfocadas a las necesidades de las firmas y presencia capilar en los territorios.

Otro caso interesante de cooperación público-privada es el de los 14 centros tecnológicos especializados en manufactura, impulsados por la Asociación de Industriales metalúrgicos de la república argentina (ADIMRA) que fueron creados con el apoyo del sector público (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y Ministerio de Producción), mediante cofinanciamientos compartidos. Aquí, la AE actúa como gestora de un instrumento de apoyo técnico, cuyo propósito principal es apoyar el desarrollo y la difusión de nuevos conocimientos, especialmente en MIPYME.

Por último, cabe destacar la experiencia de la Cámara de Comercio de Lima, la que cuenta con su propio instituto de educación superior llamado Instituto de Educación Superior Tecnológico Privado Administración y Negocios de la Cámara de Comercio de Lima (ICAM). Este instituto imparte las carreras de Administración de Empresas y Administración de Negocios Internacionales, con currícula ligadas a las necesidades de las empresas peruanas.

¹⁶ (Dini, 2019).

¹⁷ De forma paralela, el Consejo Mexicano de Negocios ha impulsado la conformación del Centro de Competitividad de México que, si bien ha adherido a la AMCDPE, se ha caracterizado por poner especial atención al Desarrollo de relaciones de proveeduría entre grandes empresas y pequeños proveedores. Parte de esta experiencia se consideró en un estudio sobre CDE de reciente publicación (Dini, 2019).

4. Participación en el diseño de políticas de fomento

En este ámbito, el primer dato a destacar es que la capacidad instalada en las asociaciones empresariales es mucho más embrionaria: apenas 27% de las asociaciones estudiadas poseen algún tipo de departamento legal capaz de construir propuestas a ser presentadas a los hacedores de política pública. El estudio revela que estos instrumentos, que existen tan sólo en las AE de ciudades importantes o de grado 2 o 3, articulan su labor en dos planos: por un lado, monitorean el trabajo parlamentario y colaboran al debate técnico-político, apoyando las AE mediante la preparación de contrapropuestas o propuestas de ajuste a los borradores de ley elaborados por el Ejecutivo; y por otro, formulan proyectos de leyes sobre temas que no están siendo tratados por el Congreso, con el propósito de impulsar el trabajo legislativo en estas áreas y de construir un adecuado consenso político.

En cuanto a las instancias de diálogo público-privado, como se señaló anteriormente, la participación de las AE ha experimentado una evolución positiva pero irregular. Si bien más de la mitad de las AE del estudio participan en este tipo de organismos, son pocas las que atribuyen a esta actividad una real importancia desde el punto de vista de su estrategia de desarrollo de las mipymes (entre otras razones, porque la totalidad de estas instancias de diálogo son exclusivamente de naturaleza consultiva)¹⁸. Sin embargo, cabe resaltar que los esfuerzos realizados en este ámbito han permitido dar la palabra a nuevas asociaciones, de menor grado, mediante métodos de selección menos discriminatorios, como las convocatorias abiertas en El Salvador.

5. Promoción de estrategias locales

Algunas asociaciones empresariales han participado, con distintos niveles de compromiso y de liderazgo, en el diseño e implementación de planes de desarrollo de sus respectivos territorios. Es este el caso de CNI de Brasil que impulsó numerosos Arranjos Produtivos Locais (APL) y contribuyó, con SEBRAE, a la formulación de metodologías de trabajo en los sistemas locales, que después fueron aplicadas a muchos otros APL.

Otra experiencia muy interesante es la de Colombia. Este país cuenta con un Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación estructurado en un Consejo Nacional de Competitividad y 32 Comisiones Regionales de Competitividad (CRC). Estas Comisiones Regionales son espacios de diálogo entre el sector público, el sector privado y la academia y tienen entre sus funciones, elaborar los Planes Regionales de Competitividad. Dado el rol que juegan en sus respectivos territorios, las cámaras de comercio colombianas terminan siendo los líderes naturales de los CRC y normalmente operan como secretaría técnica de estas comisiones. Un caso emblemático es el de la Cámara de Comercio de Barranquilla en la Comisión Regional de Competitividad del Atlántico (ver recuadro).

¹⁸ Por su valoración positiva de su participación en los respectivos órganos de diálogo Alampymes en El Salvador y UNAPYME en Chile (que respectivamente integran la dirección de CONAMYPE y el Consejo Consultivo para las Empresas de Menor Tamaño de Chile), representan una excepción.

Cuadro 8

Principales actividades desarrolladas por las asociaciones empresariales de América Latina. Asociaciones seleccionadas

	Argentina			Bolivia	Brasil				Chile				Colombia			Ecuador			El Salvador		México			Perú	Italia	España						
	UJA	ADIMRA	CAME	CAINCO	CACB	e-comercio br	AMPPEL	SIMPI	CONAMPE	CNI	ASEXMA	ASECH	CONUPUA	FECHIPAN	UNAPYME	CCSantiago	ACOPi	FEDESOF	FENALCO	CCBarranquilla	CANAPE-CAPEPI	AESOFT	CN_EPS	CAMARASAL	ALMIPYME	CANACINTRA	CAREINTRA	CANIETI	CCLima	CNA	GAIA	
Representación gremial																																
Formulación de estrategias y/o propuestas de políticas de fomento de las MIPYME	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Diálogo informal con el sector público	x	x			x					x						x	x	x	x	x	x											
Producción de estudios sectoriales o de la situación de una rama empresarial	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Departamento o división especializada en lobbying	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Negociaciones colectivas		x																														
Discusión de acuerdos comerciales	x	x																														
Provisión de Servicios																																
Intermediación de servicios de apoyo a las empresas	x	x	x		x					x						x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Actividades de enlace y Networking	x	x	x		x	x	x	x			x					x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Descuentos y promociones con empresas socias								x								x																
Apoyo en temas tributarios y normativos	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Registro empresarial																																
Apoyo para trámites de exportación		x	x	x	x						x					x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Apoyo para otros trámites (catastro, contratos, contratación)								x								x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Servicios de publicidad y divulgación de productos								x	x																							
Capacitación de los operarios y gerentes	x	x		x						x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	

	Argentina		Bolivia	Brasil				Chile				Colombia				Ecuador			El Salvador		México		Perú	Italia	España				
	UJA	ADIMRA	CAINCO	CACB	e-comercio br	AMPPEL	SIMPI	CONAMPE	CNI	ASEXMA	ASECH	CONUPUA	FECHIPAN	UNAPYME	CCSantiago	ACOPi	FEDESOF	FENALCO	CANAFE-CAPEPI	AESOF	CN_EPS	CAMARASAL	ALMIPYME	CANACINTRA	CAREINTRA	CANIETI	CCLima	CNA	GAIA
Asistencia técnica, jurídica e informativa personalizada	x	x	x			x	x	x	x		x	x			x	x		x	x	x	x	x	x	x	x				
Servicio de conciliación o arbitraje			x																										
Apoyo en el diseño de políticas				x																									
Participación en órganos consultivos del Estado										x	x	x		x	x	x			x	x	x						x		
Presencia de un departamento legal, propositivo ante el poder político	x								x			x		x			x		x								x		
Participación en la construcción de capacidades																													
Participación en programas de transformación tecnológica de las empresas	x	x			x				x						x	x			x								x		
Socio en Programa de centros Tecnológicos		x																											
Programas de vinculación tecnológica	x	x							x																		x		
Socio de programa de Centro de Desarrollo Empresarial																											x		
Promoción de estrategias de desarrollo territoriales			x		x										x			x	x	x									
Promoción de estrategias locales de desarrollo productivo									x																			x	
Producción de estudios relativos a especialización territorial inteligente	x																											x	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

D. Financiamiento en las asociaciones empresariales

El financiamiento de las AE es indudablemente un tema crítico. De él depende la capacidad de estas entidades de conformarse, desplegar sus funciones en pro de las empresas y permanecer en el tiempo, consolidándose como agentes del desarrollo de los sistemas productivos. Lamentablemente, la información que se pudo recopilar sobre el presupuesto de las AE es muy incompleta, debido a la limitada propensión de estos organismos a compartir datos sobre sus fuentes de financiamiento y sus principales líneas de gastos e inversión. Sobre la base de las evidencias recolectadas, sin embargo, es posible definir las coordenadas centrales de este razonamiento.

En materia de financiamiento de las AE, pueden distinguirse cuatro fuentes principales: afiliación¹⁹, ventas de servicios, provisión de servicios públicos y participación en programas de fomento. Cada una de estas modalidades de financiación está compuesta de diversas fuentes de ingresos (diagrama 3), que pueden ser más o menos relevantes y regulares en el tiempo.

La afiliación es el mecanismo de financiamiento primordial, intrínsecamente relacionado con la constitución misma de la asociación, siendo un reflejo del nivel de compromiso y adhesión de sus afiliados. Se trata de una de las pocas fuentes continuas de ingresos, pero generalmente su aporte, muy importante en la etapa temprana de la vida de una asociación, tiende a ser complementado y superado en relevancia por las demás fuentes, una vez que la asociación consolida su rol y funciones. El caso de ALAMPYMES en el Salvador es bastante revelador en este sentido. En efecto, la totalidad de los recursos que percibe esta asociación naciente provienen de ingresos derivados de la afiliación de las empresas. Este panorama contrasta con la experiencia de AE de mayor trayectoria, como ASEXMA en Chile o FEDESOF en Colombia, en las que los rubros por afiliación sólo representan el 25% y 40% respectivamente.

Existe una amplia discusión sobre el tema de la obligatoriedad de aportes a las AE. Como se señaló anteriormente, los mecanismos de afiliación “compulsiva” han sido generalmente eliminados en los países de la región, con el argumento de que violaban el derecho a la libertad de afiliación. Sin embargo, algunos países mantienen todavía aportes obligatorios, como es el caso de CAME en Argentina o CNI en Brasil. Al respecto, es interesante observar que la disponibilidad de fondo no se traduce necesariamente en estrategias similares de apoyo a las empresas. Mientras que CAME, por ejemplo, ha enfatizado su rol de representación gremial, capacitación y vigilancia legislativa, CNI ha conformado una red de 4 instituciones (CNI, SENAE, SESI y IEL)²⁰ que ha permitido desplegar una amplia gama de instrumentos y programas especializados de apoyo, entre los que se cuentan centros de desarrollo tecnológico, laboratorios abiertos, centros industriales, etc.

Otra fuente estable de financiamiento es la que se asocia a la gestión de servicios público (como los registros mercantiles). La relevancia de estos ingresos es incuestionable, pero los países que han delegado a las asociaciones empresariales esta función, generándoles un consecuente flujo constante de recursos, son, como se vio con anterioridad, muy pocos en la región.

¹⁹ Es importante notar que en este rubro no solo consta el pago regular que hacen las empresas para poder pertenecer a la asociación y beneficiarse de sus servicios (cuotas sociales), sino que también están contemplados otros ingresos que no son continuos, como el cobro de membresías que sólo se realizan una vez.

²⁰ Con un presupuesto ejecutado, en 2015, de unos 800 millones de USD.

En cuanto a la venta de servicios especializados, para que ésta se vuelva una fuente significativa de ingresos, se tienen que cumplir dos condiciones: primero, la asociación debe poseer una estructura técnica calificada y permanente que le permita proveer dichos servicios de forma directa; segundo, la asociación debe estar inserta en un sistema productivo dinámico y conformado por un número de empresas suficientemente grande para garantizar una demanda efectiva que permita cubrir los costos de operación del servicio prestado. Lo primero supone que en algún momento de su historia la asociación ha podido realizar una inversión significativa (y que después ha podido mantenerla, actualizándola constantemente) generalmente impulsada por algún proyecto público o de la cooperación. Lo segundo, depende principalmente de la organización productiva y de la distribución geográfica de las empresas del país. La concentración geográfica de empresas de un determinado sector es una condición necesaria, pero no suficiente. No obstante, como demuestra la experiencia de los distritos de Italia y España, la generación de centros tecnológicos especializados está generalmente asociada con la presencia de clusters competitivos, fuertemente orientados hacia mercados exigentes.

Con respecto a las AE analizadas en el estudio, cabe destacar que AESOFT en Ecuador y ASEXMA en Chile han hecho de la provisión de servicios su segunda fuente de ingresos, alcanzando el 50% y el 25% de los presupuestos respectivos. En el caso de ALAMPYMES, las limitadas capacidades profesionales y de recursos (70% de los ingresos de la AE tienen que ser utilizados para gastos operativos), aún no le permiten ofertar servicios que sean una fuente complementaria de ingresos.

Diagrama 3

Fuentes de financiación de las asociaciones



Fuente: Elaboración propia.

Por último, cabe considerar los ingresos derivados de la realización de proyectos o programas de fomento. Como se mencionó anteriormente, las AE puede recibir fondos de terceros (se mencionó la colaboración con el sector público, pero pueden establecerse también acuerdos con entidades de cooperación) para la realización de proyectos productivos. Para que esto ocurra deben cumplirse dos condiciones importantes: en primer lugar, deben existir entidades dispuestas a cofinanciar proyectos de desarrollo ejecutados por organismos privados. El número de entidades de estas características y los montos de recursos a su disposición se han reducido sensiblemente en las últimas dos décadas debido principalmente a la contracción de los programas internacionales de cooperación técnica y la reducción en los fondos no retornables invertidos por

el sector público. Una excepción importante y especialmente relevante para las AE consideradas en este estudio, es el programa de cooperación de la Unión Europea, Al-Invest 5.0 que ha dado una contribución importante a la generación de programas de fomento en numerosos países de la región.

En segundo lugar, estas iniciativas son útiles para entidades empresariales que ya poseen una estructura profesional consolidada. La capacidad para formular propuestas, postular a fondos para proyectos y aún más, ejecutarlos según las reglas del organismo donante, requiere, en efecto, de competencias sofisticadas y experimentadas que normalmente no se encuentran en una asociación en etapa de constitución o en entidades que están experimentando algún tipo de dificultad operativa.

Otro aspecto crítico que debe considerarse concierne la continuidad de las iniciativas impulsadas mediante estos financiamientos. Aunque una AE disponga de las capacidades suficientes para diseñar un proyecto de calidad, postularlo a una entidad de fomento, gestionarlo adecuadamente, logrando de esta manera una ampliación o profundización de los servicios brindados a sus afiliados, siempre se le plantea un problema de sostenibilidad de la iniciativa. La gran mayoría de los fondos que financian proyectos de desarrollo, de hecho, definen horizontes relativamente acotados de operación (generalmente de 3-4 años), al cabo de los cuales la AE tiene que encontrar fuentes alternativas de recursos o, como numerosas veces ocurre, interrumpir las actividades, con la consecuente frustración de los empresarios involucrados y dispersión de los conocimientos acumulados.

Entre las AE de la muestra considerada que recaudan recursos para la gestión de proyecto destacan AESOFT, FEDESOFTE. Ambas instituciones han sido parte de programas de cooperación internacional, a través de ALETI (federación de asociaciones de América Latina, el Caribe, España y Portugal de Entidades de tecnologías de Información y Comunicación), con la que han firmado convenios para la realización de estudios nacionales y regionales. También ALAMPYMES desde hace unos años, colabora con USAID, con el fin de apoyar el desarrollo de emprendimientos en el país y limitar el flujo migratorio hacia Estados Unidos. Estos convenios han permitido a estas AE desarrollar nuevas capacidades analíticas y generar fuentes de ingresos para futuros proyectos.

Sobre la participación de AE en programas públicos, el caso de FEDESOFTE merece una mención especial. Más de la mitad de los recursos que ingresaron a la asociación para el año fiscal 2016 provienen de programas públicos y más precisamente de programas del Ministerio de Tecnología (MinTIC). Esta entidad encarga a la asociación diferentes proyectos y estudios con el propósito de comprender y fomentar el desarrollo de las empresas de software en Colombia. Estos proyectos favorecen a las AE, y gracias a estos ingresos la federación ha podido desarrollar grandemente su centro de estudios sectorial, hasta convertirse en verdadero referente nacional y regional para el sector.

La vertiginosa aceleración de la tecnología y la incertidumbre en los escenarios geopolíticos imponen a los actores económicos el desarrollo de estrategias colectivas. Tan sólo así pueden generarse las capacidades necesarias para enfrentar con éxito la complejidad del escenario competitivo actual. La elaboración de visiones compartidas, la definición de prioridades y metas comunes, la revisión permanente de los resultados logrados colectivamente y el ajuste consecuente de los planes de acción mancomunados requieren de una experimentada capacidad de diálogo entre el sector público y el sector privado y de un compromiso de colaboración de largo plazo entre los integrantes del ecosistema productivo.

Un componente clave para alcanzar este resultado son las asociaciones empresariales si logran: (1) representar de manera efectiva a sus afiliados, (2) proveerles de los servicios necesarios para su inserción en un entorno competitivo, (3) participar activamente en el diseño de políticas junto al sector público, (4) generar alianzas para construir nuevas capacidades en el tejido empresarial y (5) asumir un rol protagónico en el diseño e implementación de estrategias de desarrollo territoriales.

La experiencia internacional muestra que existen numerosas AE que cumplen con estas funciones y que en varios casos (como el CNA de Italia) se trata de asociaciones específicamente de micro, pequeñas y medianas empresas. La realidad latinoamericana, al contrario, es bastante más problemática. Una mirada a la experiencia de la región demuestra una vitalidad mayor de la que podría suponerse, sin embargo, en este amplio y heterogéneo universo regional, las asociaciones dinámicas son una minoría (una muestra de ellas se consideró para este estudio), mientras que predominan entidades escasamente representativas y profesionalmente frágiles.

El proyecto EUROMIPYME de CEPAL y la Unión Europea, busca contribuir a revertir este escenario y potenciar las asociaciones empresariales de la región. El objetivo es convertirlas en agentes activos en los procesos de transformación y en articuladores territoriales. El objetivo es, en definitiva, la construcción y consolidación de una nueva generación de asociaciones empresariales en América Latina.

El principal propósito de este documento es estimular la reflexión y generar un debate acerca de cómo se puede avanzar hacia esta nueva forma de participación por parte de los actores privados. Las preguntas que orientan esta reflexión, por lo tanto, son:

- ¿Cómo se construye esta nueva generación de asociaciones empresariales?
- ¿Qué instrumentos, programas y recursos se requieren para impulsar este proceso?
- ¿Qué pueden y deben que hacer las instituciones públicas?
- ¿Cuáles son las responsabilidades del sector privado?

Las asociaciones más dinámicas de América Latina (muchas de las cuales son identificadas en este documento) indican que este camino es posible.

Los casos que se han documentado parecen sugerir que las asociaciones emergentes (en particular las AE de primer grado) que han emprendido este camino enfrentan un obstáculo muy severo para poner en marcha las actividades de apoyo a las empresas, debido a que se enfrentan a un círculo vicioso de representatividad limitada, escasos

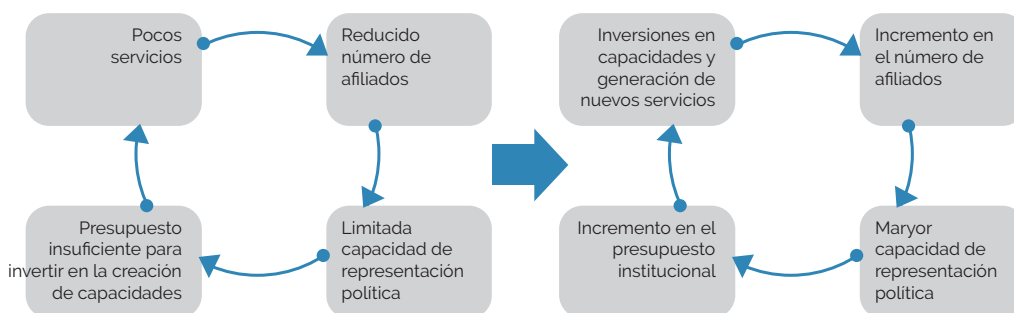
ingresos, debilidad en la provisión de servicio y escasa capacidad de atracción de nuevas empresas²¹.

El crecimiento en el número de afiliados debiera incrementar el peso político de la asociación y dar mayor eficacia a su labor de representación política. Al mismo tiempo, un aumento en el número de afiliados debiera generar un incremento en los ingresos y, por esta vía, facilitar la realización de inversiones y la creación de capacidades técnicas que permitan proveer de una gama más amplia de servicios a sus afiliados y atraer a nuevas empresas entre sus filas. El problema es que la oferta de servicios de una asociación pequeña es en general pobre, lo que dificulta la atracción de nuevos adeptos y la consolidación de sus medios de operación.

Esta relación entre capacidades técnica y capacidades de representación puede generar un círculo virtuoso que lleva a potenciar el rol de las asociaciones o, viceversa, una espiral viciosa que bloquea su proceso de desarrollo. El problema de muchas asociaciones pareciera ser precisamente la incapacidad de romper esta espiral descendiente para activar un proceso de crecimiento, como ilustrado esquemáticamente por el diagrama 4.

Diagrama 4

Relaciones entre funciones, representatividad y capacidad de servicio



Fuente: CEPAL, elaboración propia.

No existe una receta infalible que garantice el éxito en esta transición, permitiendo la consolidación de una asociación empresarial con alto grado de representatividad, fuerte presencia política y una amplia oferta técnica. Sin embargo, el diálogo que se mantuvo con los protagonistas de estos procesos (empresarios, representantes de gobierno y los propios técnicos y profesionales de las AE) para la realización de la presente investigación, permite identificar algunos factores clave que deben tenerse presentes para el diseño de estrategias que apunten al desarrollo de asociaciones empresariales dinámicas y comprometidas con el fomento del sector productivo. Se trata de factores internos – aquellos que dependen de las decisiones y capacidades de los integrantes de las asociaciones – y factores de entorno – aquellos que dependen del contexto productivo o bien de las acciones de agentes externos, tales como entidades de fomento o representantes de gobiernos locales.

Entre los factores internos destacan los siguientes:

- La orientación de los dirigentes y las modalidades de dirección. Es primordial que los dirigentes posean la voluntad y la capacidad de establecer y mantener un diálogo permanente con los afiliados de su propia asociación. En segundo lugar, parece clave que se desarrollen modalidades de gestión profesional.

²¹ Sería interesante verificar si un problema similar se plantea en el proceso de conformación de las federaciones. Lamentablemente, en el marco de este estudio no ha sido posible profundizar este aspecto.

Esto requiere, por un lado, la definición de rutinas y normas que garanticen la transparencia interna, la circulación de la información, la participación activa de los afiliados y el desarrollo de mecanismos de supervisión y control de las actividades desarrolladas por los líderes de la institución; por otro lado, es importante contar con equipos preparados, motivados y estables que puedan unir la mística del trabajo asociativo con una carrera profesional que los incentive a mejorar constantemente su formación.

- La capacidad de la asociación de posicionarse como un referente e interlocutor válido ante los demás actores del sistema productivo territorial. Para lograrlo, la asociación debe contar con un profundo conocimiento del contexto en el que operan sus afiliados y esto, a su vez, requiere que desarrolle una cierta capacidad analítica y que mantenga una actitud abierta al diálogo con los demás integrantes del sistema productivo en el que opera. En segundo lugar, la AE tienen que afinar sus capacidades de comunicación con sus interlocutores principales, aprovechando todos los espacios de diálogo que existan y potenciando sus estrategias de información. Acerca de este último punto, tal vez no es inútil recordar que el desarrollo de redes sociales y herramientas digitales brinda nuevas oportunidades que las AE pueden aprovechar para difundir sus ideas y propuestas.
- La capacidad de las asociaciones de relacionarse con otras AE o entidades a nivel nacional e internacional. El intercambio de experiencias y buenas prácticas beneficia de sobremanera a las AE, permitiéndoles encontrar soluciones concretas para sus principales obstáculos y desarrollar nuevas ideas. Para esto, es útil su participación en redes formales o informales de entidades similares abiertas al intercambio. En el caso de las AE recién constituidas, la vinculación con AE de más alto grado, con capacidad instalada y con una legitimidad consolidada ante el poder político, podría representar una alternativa para empezar a consolidar su posición y, a partir de esto, incrementar sus inscritos y construir sus propias capacidades operativas.

A los factores individuales se suman factores de contexto que caracterizan el entorno local y nacional en el que las asociaciones operan. Los principales factores de entorno son los siguientes:

- Densidad productiva e institucional del entorno local. Este concepto alude al número de empresas e instituciones que constituyen el entorno próximo de la asociación. Cuanto más denso es este ambiente productivo, más fácil resulta para la asociación acceder a competencias especializadas que pueden complementar sus capacidades específicas. Si, al contrario, la AE opera en un tejido de relativamente baja densidad empresarial, es probable que su estrategia deba contemplar modalidades de atención multifuncionales y alianzas con entidades externas especializadas.
- Orientación estratégica de las empresas del entorno local. Esto se refiere a la presión competitiva que experimentan las empresas y a la modalidad competitiva que adopta la mayoría de las firmas que conforman el entorno empresarial de las AE. Cuanto mayor el número de empresas que compite mediante la innovación, estándares de calidad más altos, personal más calificados, etc. mayor será la demanda de servicios más sofisticados, centrados en la experimentación de nuevas tecnologías, la articulación productiva, la exploración de nuevos mercados, la generación de bienes colectivos locales, etc.
- Normativa jurídica e institucional. Existencia de un marco legal favorable a las asociaciones empresariales. Un aspecto importante concierne la posibilidad de

gestionar servicios públicos y recibir de forma segura y permanente recursos que pueden ser reinvertido para consolidar su gestión (como se vio, por ejemplo, en el caso de las Cámaras de Comercio de Colombia y México).

- Espacios reales de participación. La existencia de instancias de participación que tengan un impacto real en el diseño e implementación de las políticas públicas representa un canal para que las asociaciones empresariales contribuyan a la puesta en marcha de mejores políticas de fomento. En particular, en estos espacios las AE de menor peso relativo, pueden influenciar las decisiones de los hacedores de políticas, aunque no dispongan de los medios de presión y de comunicación que poseen las AE más grandes.
- Programas de fomento de las empresas y de las asociaciones empresariales. La existencia de una política de fomento de las empresas es una condición clave para que las AE puedan realizar una contribución efectiva al proceso de desarrollo productivo. En los países que no poseen una estrategia pública de apoyo a la empresa, ni instituciones y recursos destinados a esta tarea, la labor de una AE, por muy interesante y válida que sea, corre el riesgo de resultar marginal y escasamente efectiva. Los programas de fomento de las asociaciones deberían ser parte de y ser coherentes con las políticas generales de apoyo al sector productivo. Si bien, en la actualidad, son pocos los programas de esta índole, estas iniciativas pueden estimular el fortalecimiento de las AE a través de subsidios condicionados que promuevan la coordinación de las distintas entidades empresariales, estimulen las asociaciones a asumir un rol más protagónico en el territorio y a invertir en la generación y difusión de nuevos conocimientos y tecnologías. Cabe además observar que, un programa de esta naturaleza que opere a nivel supranacional podría acceder a un número muy significativo de experiencias y alcanzar economías de escala que posibilitarían la puesta en marcha de servicios más especializados.

Diagrama 5

Factores de entorno que inciden en el proceso de desarrollo de una nueva generación de asociaciones empresariales



Fuente: CEPAL, elaboración propia.

En relación con las economías de escala se plantea otro tema relevante para el desarrollo de las AE. Las experiencias analizadas evidencian que un factor que afecta significativamente el proceso de creación y consolidación de las capacidades técnico-profesionales de las asociaciones empresariales es la enorme fragmentación

que las caracteriza. Los escasos datos disponibles muestran una realidad en la cuales predominan asociaciones que agrupan cantidades muy reducidas de empresas, lo que no permite impulsar ni sostener ninguna acción profesional calificada. Esta problemática resulta aún más compleja en aquellos contextos productivos con escasa densidad empresarial e institucional.

Considerado que sería inviable cualquier restricción de la libertad de las empresas para formar asociaciones, el problema de la fragmentación tiene que ser enfrentado mediante incentivos. Entre las alternativas posibles podrían considerarse algunas de las que se mencionaron en los encuentros que se realizaron para presentar y discutir los resultados preliminares de este estudio: umbrales mínimos de inscriptos para las AE que quieran acceder a subsidios; apoyo técnico para la conformación de organismos que agrupan a asociaciones pequeñas; cupos de participación en instancias de diálogo para AE que coordinan sus estrategias y nombran candidatos comunes; acceso a plataformas y medios de comunicación para asociaciones que acuerdan plataformas compartidas de trabajo. etc.

En síntesis, el análisis plasmado en este documento debería dejar claro algunas conclusiones importantes:

1. Las asociaciones empresariales pueden desempeñar (y en algunos casos ya desempeñan) unas funciones esenciales para el desarrollo de las firmas (especialmente las mipymes);
2. Para que estas asociaciones contribuyan efectivamente a este resultado, desempeñando cabalmente sus funciones de representación, apoyo técnico, diálogo de políticas, desarrollo de capacidades y articulación territorial, las AE deben desarrollar estrategias que persigan explícitamente la ampliación y consolidación de sus capacidades a partir de las especificidades del territorio en el que opera.
3. Estas estrategias, que deberían inscribirse en (y ser coherentes con) las políticas generales de desarrollo productivo, no pueden ser el producto de un ejercicio de escritorio, ni de una decisión unidireccional de las entidades del gobierno central, sino deberían ser el resultado de un diálogo y un compromiso conjunto entre las AE y los actores relevantes de su espacio económico (gobierno local, entidades de educación, centros tecnológicos, etc.).
4. Dichas estrategias deberían tomar en cuenta las características específicas de la realidad en la que se deben implementar, considerando la combinación de factores internos y externos que se describieron anteriormente.
5. Por último, especialmente en áreas de baja intensidad institucional y empresarial, deberían promoverse todas aquellas acciones que estimulan la coordinación entre AE, para impulsar la convergencia de los esfuerzos individuales y alcanzar las economías de escala necesarias en la construcción de capacidades compartidas.

Si los análisis sintetizados en este documento contribuirán a estimular un debate sobre el rol de las AE en la generación de mejores políticas de fomento productivo y si el modelo interpretativo que se esboza en estas páginas ayudará a ordenar ideas y a precisar los elementos esenciales para el diseño y la puesta en marcha de las estrategias colectivas que cada país/territorio debería emprender para consolidar sus asociaciones empresariales, entonces, los esfuerzos desarrollados para elaborar este documento habrán sido más que justificados.

- Albuquerque, F. (2014), «Globalización, competitividad y desarrollo económico local».
- (2013), «Economía del Desarrollo y Desarrollo Territorial», Conecta DEL.
- (2008), «Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina», Prisma, vol. 22.
- (2003), «Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local», Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Albuquerque, F. & Dini, M. (2008), *Guía de aprendizaje para el desarrollo económico local y la articulación productiva*, FOMIN-BID.
- Becattini, G. (2002), «Del distrito industrial marshalliano a la "teoría del distrito" contemporánea: una breve reconstrucción crítica», *Investigaciones regionales*, No. 1.
- Bellandi, M. (2003), *Sistemas productivos locales y bienes públicos específicos*, Economía, vol. 53, No. segundo cuatrimestre, España.
- Bianchi, P. & Labory, S. (2015), *The role of governance and government in the resilience of regions: the case of the 2012 earthquake in the Emilia-Romagna region in Italy*, Nice, France.
- Brusco, S. (1992), «Small firms and the provision of real services», *Industrial districts and local economic regeneration*, ed. F. Pyke y W. Sengenberger, Geneva.
- Buitelaar, R. (2001), *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL - IDRC.
- Camuffo, A. & Grandinetti, R. (2005), «I distretti industriali come economie della conoscenza», *ARGOMENTI*.
- CEPAL (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, Santiago de Chile.
- (2010), «El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales» (LC/G2432 (SES33/3)), *La hora de la igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2005), *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, Santiago de Chile.
- Coleman, J. (1998), *Social capital in the creation of human capital*, Chicago, Universidad de Chicago Press.
- Crouch, C. y otros (2004), *I sistemi di produzione local in Europa*, Bologna, Italia, il Mulino.
- Devlin, R. & Moguillansky, G. (2009a), *Alianzas público-privadas: para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2009b), «Alianzas público-privadas como estrategias nacionales», *CEPA*.
- Di Tommaso, M. & Rabello, R. (1999), *Efficienza collettiva e sistemi di imprese*, Bologna, Italia.
- Dini, M. (2019), *Centros de desarrollo empresarial en América Latina Lecciones de política de cinco experiencias institucionales*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Dini, M. & Stumpo, G. (eds.) (2018), *MIPYME en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, Santiago de Chile, CEPAL y Unión Europea.
- Durston, J. (2000), *Qué es el capital comunitario*, Políticas sociales, No. 38, Santiago de Chile, CEPAL.
- Hirschman, A. (1961), *La estructura del desarrollo económico*, México, Fondo de cultura económica.
- Humphrey, J. & Schmitz, H. (2004), «Local upgrading in global chains: recent findings», *Conferencia: DRUID Summer Conference on Industrial Dynamics, Innovation and Development: Elsinore, Denmark. Encadenamiento agroalimentario*.
- (2002), *How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?*, Sussex, Institute of Development Studies.
- (2001), «Governance in global value chains», *IDS bulletin*, vol. 32, No. 3.
- (2000), *Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research*, Working paper, vol. 120, Brighton, UK.
- (1998), *Trust and inter-Firm Relations in Developing and Transition Economies*, The journal of development studies, vol. 34, Londres.
- Madoery, O. (2007), *Otro desarrollo: El cambio desde las ciudades y regiones*, Ciencias Sociales, San Martín, Argentina, Universidad Nacional de Gral. San Martín.

- Ostrom, E. (2009), *Governare i beni collettivi*, Venezia, Italia, Marsilio.
- Poma, L. (2013), *Oltre il distretto*, Italia, Franco Angeli.
- Porter, M. (2000), *Location, competition and economic development: Local clusters in a global economy*, Economic Development Quarterly, vol. Vol. 14 n. 1, No. Febrero.
- Putnam, R. (2001), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, USA.
- Pyke, F. (ed.) (1990), *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*, Geneva, International Institute for Labour Studies.
- Schmitz, H. & Humphrey, J. (2002), «How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?»
- Vazquez-Barquero, A. (2007), *Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial*, Investigaciones Regionales, , España, Asociación Española de Ciencia Regional.
- Williamson, O. (1991), *Mercados y jerarquías; su análisis y sus implicaciones antitrust*, México.
- Williamson, O. E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Free Press.

Las asociaciones empresariales desempeñan una función pública relevante, ya que contribuyen a la formulación de políticas o programas de fomento del sector productivo. En la última década, esta contribución ha registrado un avance importante, que se refleja en la puesta en práctica de numerosas instancias de diálogo o colaboración entre los sectores público y privado.

No obstante, en la gran mayoría de los países de la región la información disponible sobre la realidad de esas organizaciones es fragmentaria, parcial y escasamente actualizada. Si bien por lo general se reconoce la importancia de contar con agrupaciones bien organizadas que dialoguen con el sector público, raramente se ha intentado hacer una reflexión sistemática que permita determinar con cierto grado de precisión los roles y funciones que cumplen esas entidades colectivas.

Partiendo del análisis de experiencias concretas de una treintena de asociaciones de distintos países, en este documento se presenta una propuesta de marco conceptual que facilita un estudio sistemático de las fortalezas y debilidades de las asociaciones empresariales en la formulación de políticas de fomento productivo.

Lejos de querer plantear una visión conclusiva sobre el tema, este artículo tiene por objetivo alentar una reflexión sobre qué capacidades habría que estimular para potenciar esta función de las organizaciones empresariales y de qué forma hacerlo.

El presente documento forma parte de las actividades desarrolladas por el proyecto EUROMIPYME, financiado por la Unión Europea.

