



NACIONES UNIDAS

CEPAL



# COMUNIDAD DE PRÁCTICA Nº 3



# ¿CUÁL ES LA FIGURA JURÍDICA Y LA MODALIDAD DE GOBERNANZA QUE DEBERÍA ASUMIR UNA INICIATIVA CLÚSTER U OTRA INICIATIVA DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA?

## **1. Introducción**

La Comunidad de Práctica 3 de la Plataforma de Iniciativas Clúster y otras Iniciativas de Articulación Productiva (IAP) reunió a expertos y coordinadores para intercambiar experiencias sobre las figuras jurídicas y modelos de gobernanza más adecuados para estas iniciativas. En este espacio de aprendizaje y colaboración, se discutieron estrategias clave que se han implementado para fortalecer la estructura, impacto y sostenibilidad de las IAP, pero también dificultades y retos.

La sesión contó con la participación de Romina Sudack, del Grupo Exportador Apícola Santafesino de Argentina, Neris Besson y Nadia Venticinque del Clúster del Pecan en Argentina y Alicia Ortiz de Enoturismo Chile, destacados comentaristas que compartieron su conocimiento y experiencias, enriqueciendo el debate con perspectivas diversas y aplicadas al contexto regional.

El objetivo de este taller fue generar un espacio de reflexión y discusión sobre la necesidad y el momento adecuado para formalizar una IAP y los mecanismos utilizados para ello. Más que establecer una fórmula única, el enfoque estuvo en comprender los factores que llevan a tomar esta decisión, considerando que cada IAP persigue objetivos y opera en un contexto institucional y legal particular. Adicionalmente se buscó establecer las razones que motivan la elección de una determinada figura jurídica y entender cómo estas decisiones pueden influir en la sostenibilidad y el desarrollo de la iniciativa.



## DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA

Las tres iniciativas analizadas en este taller representan modelos diversos de articulación productiva, cada una con características particulares en cuanto a su origen, composición y objetivos, que se detallan en el Recuadro 1. En primer lugar, el clúster de Apicultura, conformado exclusivamente por empresas cooperativas, surgió alrededor del 2020-2021 a partir de un grupo inicial de 11 cooperativas que con el tiempo se redujo a cuatro miembros. Su estructura responde a una estrategia de especialización y consolidación empresarial, priorizando la colaboración entre actores privados con un enfoque productivo y comercial.

El clúster del Pecan, que data aproximadamente de 2009, se estructuró en torno a la cadena de valor del pecan, incluyendo productores primarios y otros actores clave en la transformación del producto y su comercialización. Esta configuración permite una integración más amplia y compleja de distintos eslabones de la cadena productiva.

En contraste, el clúster de Enoturismo, nacido en 2016, presenta un modelo completamente distinto, ya que está integrado por 19 entidades sin representación directa de empresas. Su enfoque radica en la articulación de asociaciones e instituciones que trabajan en conjunto para potenciar el sector en una amplia diversidad territorial, abarcando siete regiones.

A pesar de las diferencias, se observa que todas las IAP mencionadas tienen en común el hecho de haber sido impulsadas y respaldadas por programas públicos, lo que ha sido clave para obtener orientación metodológica en las primeras etapas y facilitar el acceso a recursos para el crecimiento sostenible de cada sector.

También, estas iniciativas comparten el desafío de definir estructuras de gobernanza adecuadas a sus contextos y objetivos. Mientras algunas han optado por modelos más empresariales, otras han priorizado la representación institucional y la articulación territorial. Estas decisiones estratégicas reflejan no solo las necesidades específicas de cada iniciativa, sino también la importancia de adaptar la gobernanza a la realidad de cada clúster y su entorno.

# DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA

## Recuadro 1. Descripción de las experiencias de IAP participantes en la Comunidad de Práctica.

### **Grupo Exportador Apícola Santafesino (GEAS)**

Es una IAP productiva que surgió a partir de un programa de desarrollo provincial en Santa Fe, Argentina. Convocó a las cooperativas apícolas de la región con el objetivo de fomentar la asociatividad y fortalecer la oferta exportable de miel y sus derivados.

Desde su origen, el GEAS ha tenido un fuerte enfoque comercial, orientado a potenciar la producción apícola, mejorar la oferta exportable y desarrollar subproductos con mayor valor agregado, como una estrategia para diversificar los ingresos de los apicultores y enfrentar la estacionalidad de la producción.

En sus inicios, el grupo estaba conformado por un número mayor de cooperativas, pero al integrarse a un programa de la Agencia Argentina de Comercio Internacional e Inversión en conjunto con la Fundación ICBC, la mayor exigencia de aportes llevó a que muchas cooperativas se retiraran.

En la actualidad se conforma de cuatro cooperativas activas, que han logrado consolidarse y fortalecer su presencia en el mercado internacional.

### **Clúster de Enoturismo Sustentable de la Zona Central de Chile**

Se formó en 2016 bajo el Programa Estratégico Meso Regional de CORFO. En sus primeros dos años, definió un plan estratégico a 10 años, con ciclos de implementación de tres años. El modelo contempla un retiro progresivo del financiamiento estatal a medida que el clúster se consolida.

El objetivo principal es potenciar el turismo del vino, beneficiando tanto al turismo internacional de Chile como a las empresas locales vinculadas a la actividad, como viñedos, restaurantes, hoteles y servicios de transporte. Busca consolidar el enoturismo como una experiencia clave en la zona central y diversificar la oferta turística del país.

El plan estratégico se enfoca en:

- Calidad, sofisticación y diversificación de la oferta.
- Sustentabilidad económica, social y productiva.
- Capacitación del capital humano.
- Articulación y gobernanza.

A diferencia de otros clústeres, esta iniciativa no incluye empresas, sino que está conformada por gremios del sector turístico y vinícola, representantes del gobierno y organizaciones regionales, además de universidades y líderes de rutas del vino. Actualmente, cuenta con 19 miembros de 7 regiones, con una red de aproximadamente 120 participantes.

### **Clúster de Pecán**

Nació en 2009-2010 a partir de la inquietud de un grupo de productores que, con el apoyo de SEPYME, conformaron un grupo asociativo de aproximadamente 10 productores primarios de nueces y un coordinador.

En 2016 este grupo se presentó a un Programa de la Unidad para el Cambio Rural del Ministerio de Agricultura, que proporcionó el enfoque metodológico necesario para elaborar el plan estratégico y definir la constitución jurídica del clúster.

El objetivo que persigue el Clúster de Pecan es mejorar la competitividad de la cadena de valor, involucrando a todos los actores del sector. El plan de mejora competitiva fue desarrollado mediante foros de discusión con equipos técnicos, empresarios privados, y expertos del ámbito científico-tecnológico.

A lo largo de estos años y procesos, el clúster ha crecido significativamente, incorporando nuevos actores a su red y expandiéndose a cerca de 120 miembros, incluyendo viveristas, industrializadores, exportadores, comercializadores y asesores técnicos, quienes trabajan conjuntamente para fortalecer la cadena productiva del pecan.





## REGLAMENTOS DE LAS IAP

El reglamento de una IAP es el conjunto de reglas del juego que regulan su funcionamiento y que pueden incluir estructura, roles y responsabilidades de sus miembros, mecanismos de toma de decisiones, reglas de participación y otros. Este instrumento proporciona un marco claro para la gestión de la IAP y contribuye a generar confianza y a facilitar la coordinación de los esfuerzos colectivos. Además, permite prever y definir mecanismos para la resolución de conflictos.

Adicionalmente, los reglamentos son esenciales porque los actores involucrados, aunque puedan estar concentrados en una determinada área geográfica, suelen estar muy atomizados. Lo que hace la iniciativa es reunir a estos actores, sentarlos a la mesa y fomentar el diálogo para que, a través de la discusión, se acuerden reglas comunes. Estas reglas son la base sobre la cual se estructura y fortalece el clúster, permitiendo que los diferentes actores trabajen de manera coordinada y con un objetivo común.

Para definir el reglamento, es fundamental tener claridad sobre los objetivos de la iniciativa y alcanzar un acuerdo sobre la dirección que tomarán los esfuerzos colectivos. La modalidad de asociación y las normas que la rigen deben responder a preguntas clave como: ¿qué ofrecemos y para quién? En este sentido, las características de cada iniciativa, su composición, alcance territorial y tipo de colaboración influyen directamente en la elección de su estructura jurídica y gobernanza.

Las tres IAP presentadas en la Comunidad de Práctica tienen enfoques diferentes en cuanto a la formulación y aplicación de sus reglamentos, que están estrechamente relacionados con sus respectivos objetivos. El Grupo Apícola, con un enfoque comercial claro desde su origen, estableció un reglamento detallado que facilita la toma de decisiones y la gestión comercial, para garantizar la transparencia y la coordinación entre las cooperativas.

En Contraste, el Clúster de Enoturismo definió su reglamento en un contexto más colaborativo entre los sectores privado y público, que permitiera la provisión de bienes públicos que beneficien a todo el sector. Por su parte, el Clúster de Pecan, en sus primeros años, operó sin un reglamento formal, enfocándose en la construcción de confianza y la colaboración ad hoc entre los actores involucrados (Recuadro 2).





## REGLAMENTOS DE LAS IAP

### Recuadro 2. Procesos de reglamentación de las experiencias IAP representadas.

#### **Grupo Exportador Apícola Santafesino (GEAS)**

En 2021, el Grupo Exportador Apícola Santafesino (GEAS) definió y aprobó un reglamento interno, formulado por la presidente y ajustado con las sugerencias de las 4 cooperativas miembros. Este reglamento establece las siguientes pautas clave:

- **Gobernanza:** Define las obligaciones y responsabilidades tanto de los asociados de las cooperativas como del gerente del grupo.
- **Toma de decisiones:** Establece un umbral decisional de 50% más uno para cualquier modificación en el reglamento.
- **Comercialización:** Establece reglas para evitar la mezcla de negocios entre las cooperativas y el clúster, permitiendo a las cooperativas exportar de manera independiente o participar en eventos particulares, siempre que no compitan con el cliente conseguido a través del clúster.
- **Reportes financieros:** Regula los informes de costos e ingresos relacionados con la exportación a través de las cooperativas habilitadas y el Cenasa.
- **Comisiones por ventas:** Establece los porcentajes de comisiones correspondientes por ventas realizadas.
- **Membresía:** Define las reglas para integrarse o retirarse del clúster.

Cualquier cambio en el reglamento debe ser acordado y firmado por los presidentes de las cooperativas miembros y el gerente del grupo.

#### **Clúster de Enoturismo Sustentable de la Zona Central de Chile**

El Clúster, impulsado por CORFO, definió sus prioridades y reglas del juego durante el primer año, con la participación tanto del sector privado (turismo y vino) como del sector público. La elaboración del reglamento fue una exigencia del Programa de apoyo gubernamental, y también fue considerada clave por los miembros del clúster para establecer una estructura operativa clara.

El reglamento define aspectos esenciales como los mecanismos de entrada y salida, la toma de decisiones con un umbral de 50% más uno y el quórum necesario para sesionar.

No existe una obligación de revisar o modificar el reglamento periódicamente, los cambios se realizan conforme a las necesidades, como la incorporación de nuevos actores regionales o la resolución de oportunidades que surjan.

#### **Clúster de Pecán**

Durante los primeros 6 o 7 años, el Clúster de Pecan operó sin un reglamento explícito, funcionando como una asociación ad hoc, es decir, una agrupación de voluntades en la que los miembros trabajaban en conjunto para estructurar la iniciativa, definir los pasos a seguir y acordar los gastos e inversiones necesarios.

En esta etapa inicial, se priorizó la construcción de lazos de confianza y el entendimiento organizacional, no solo entre las empresas del grupo impulsor, sino también con un equipo técnico que aportaba conocimientos sobre el cultivo y proponía soluciones.



## REGLAMENTOS DE LAS IAP

También es de resaltar de las experiencias presentadas, que la definición del reglamento, como paso previo a la definición jurídica de la IAP, es un proceso que depende en gran medida de la construcción de confianza entre los participantes, por lo que es un trabajo que puede llevar tiempo. Así, en algunos casos, como en el Clúster de Pecan, este proceso de confianza y colaboración puede extenderse por 4 o 5 años trabajando juntos para definir el camino.

Por otro lado, en los casos discutidos se resalta el rol central que tuvo el acompañamiento externo de entidades que apoyan estos procesos. Estas entidades no solo respaldan la iniciativa, sino que también ayudan a contener y guiar el proceso, especialmente en momentos difíciles, ya que éste no siempre es fluido ni fácil y en ocasiones se pueden generar conflictos entre los actores involucrados.

## FORMALIZACIÓN JURÍDICA

La constitución de una figura jurídica no solo permite organizar y regular el funcionamiento de la IAP, sino que también facilita la toma de decisiones, el acceso a financiamiento y el desarrollo de iniciativas estratégicas en beneficio de todos sus integrantes.

Ahora bien, el núcleo de una experiencia colaborativa radica en la generación de valor y la figura jurídica que se elija debe responder a este. En esa línea, el Grupo de Apicultura apuesta por la creación de un valor que pueda ser apropiado por sus miembros y establece las reglas de juego en un reglamento. Hasta ahora, no ha avanzado a la conformación de una figura jurídica, pero tiene la proyección de hacerlo. En contraste, el clúster de pecan ha optado por crear una forma jurídica que no compite con los intereses individuales de sus miembros y busca la generación de bienes públicos para la cadena (Recuadro 3).

Por otro lado, el Clúster de Enoturismo de Chile presenta una experiencia más compleja y articulada, en la que se generan dos figuras jurídicas distintas: una para atender los intereses gremiales y asociativos y otra para gestionar las iniciativas comerciales, lo que permite equilibrar los aspectos colectivos con los más comerciales de la actividad (Recuadro 3).



# FORMALIZACIÓN JURÍDICA

## Recuadro 3. Esquemas de formación jurídica de las IAP presentadas en el taller.

### Clúster de Enoturismo Sustentable de la Zona Central de Chile

#### 1. Corporación de derecho privado sin fines de lucro

**Año de formalización:** 2019

**Objeto:** Ofrecer servicios colectivos, como la mejora de la difusión de la oferta de turismo del vino en el país, permitiendo que todos los interesados puedan participar. En la Corporación no pueden participar CORFO ni actores públicos, pueden ser un tipo de consejo consultivo, observar, opinar, sugerir, pero no tomar decisiones, es decir, tienen voz, pero no voto.

**Motivación:** Desde el primer año del programa CORFO, cuando se definieron las características del apoyo y se estableció que la financiación sería progresiva hasta el año 10 puesto que en el año 11 el clúster debía ser autosostenible, los miembros del sector privado, que representaban entre el 60 % y 70 %, identificaron la necesidad de formalizarse, a pesar de estar aún en una fase temprana de trabajo conjunto y de construir relaciones.

Ese año comenzaron a evaluar las opciones legales disponibles, considerando los pros y los contras, los trámites necesarios, las instituciones involucradas y el tiempo que tomaría completar el proceso.

#### 2. Empresa comercial

**Año de formalización:** 2022

**Objeto:** Difusión y comercialización de productos

**Motivación:** Como de forma paralela se trabajaba en el marco del Programa CORFO y en la Corporación, los resultados de las acciones en ámbitos como capital humano, diversificación de experiencias, y promoción, así como la creación y modelado de productos que se desarrollaban en el primero debían ser transferidos a la segunda.

Tras la pandemia el Programa CORFO decidió apoyar la difusión y comercialización de las ofertas, facilitando la creación de un marketplace, lo cual debía canalizarse a través de la Corporación. Sin embargo, debido a su carácter sin fines de lucro, la Corporación tuvo que crear una empresa como un brazo comercial, conformada por rutas del vino y asociaciones del vino.

### Clúster de Pecán

#### Asociación Civil Regional de la Nuez Pecán

**Año de formalización:** 2016

**Motivación:** En sus primeras etapas, el clúster operó de manera ad hoc, permitiendo que sus miembros establecieran relaciones de cooperación, definieran objetivos comunes y consolidaran una visión compartida. A medida que estos lazos se fortalecieron surge la necesidad de una estructura formal.

Dado que el clúster alcanzó esta etapa sin un reglamento interno previo, el estatuto constitutivo de la Asociación Civil Regional de la Nuez Pecan incorporó elementos fundamentales para establecer reglas de funcionamiento, como los mecanismos de aportes, los tipos de asociados, los derechos y obligaciones y los órganos deliberativos.

**Objeto:** La elección de una asociación civil como figura jurídica respondió a la naturaleza del clúster, cuyos intereses no estaban enfocados en la producción o comercialización directa, sino en la generación de bienes públicos que beneficiaran a toda la cadena de valor en su conjunto, en lugar de a actores individuales.



## COSTOS, BENEFICIOS Y DESAFÍOS

La formalización del clúster a través de una figura jurídica marca un punto de inflexión en su desarrollo, ya que le otorga estabilidad, reconocimiento legal y acceso a nuevas oportunidades que de otro modo serían inaccesibles. Al formalizarse, el clúster puede definir estatutos que proporcionan un marco organizativo claro y establecer un directorio que representa la iniciativa y cuyos miembros son elegidos y validados en la asamblea anual, como fue el caso de los clústeres de Pecan y del Enoturismo.

Adicionalmente las instancias de gobernanza dotan al clúster de dinamismo y capacidad de adaptación, ya que la asamblea tiene la facultad de tomar decisiones estratégicas y redefinir el rumbo de la organización según las necesidades emergentes, como lo evidencia el Clúster del Pecan que, después de 8 años de funcionamiento como Asociación Civil, trabajó en una modificación de sus estatutos.

Por el contrario, la falta de una entidad legal impide establecer alianzas estratégicas con el sector privado, restringe el acceso a financiamiento público y privado y dificulta la participación en convocatorias de fondos que exigen personería jurídica, como lo expresó el Grupo Apícola en el taller (Recuadro 4).

La formalización también implica desafíos, como el que manifestó el Clúster del Pecan, en términos de la transición hacia la autonomía del sector público y la definición de un rumbo propio, o, el Clúster de Enoturismo en términos de la articulación y manejo de diferentes líneas de negocio (Recuadro 4).



## COSTOS, BENEFICIOS Y DESAFÍOS

### Recuadro 4. Costos, beneficios y desafíos identificados por las IAP participantes en la Comunidad de Práctica.

#### Grupo Exportador Apícola Santafesino (GEAS)

La ausencia de personería jurídica en el Grupo implica una serie de limitaciones operativas y estratégicas.

Al no contar con una estructura legal propia, los proyectos deben ejecutarse a través de la formalidad y razón jurídica de las cooperativas miembros, lo que fragmenta la administración y dificulta la toma de decisiones conjuntas. Por ejemplo, las exportaciones solo pueden realizarse a través de dos plantas pertenecientes a cooperativas habilitadas o mediante Senasa.

Además, la falta de una identidad jurídica impide que el Grupo solicite financiamiento en su propio nombre, limitando su acceso a recursos para el desarrollo de iniciativas colectivas.

La gestión financiera también se ve afectada, ya que los ingresos y gastos deben manejarse de forma interna dentro de la cuenta de cada cooperativa, sin una cuenta común que facilite las transacciones.

Finalmente, la imposibilidad de registrar una marca propia restringe la capacidad del Grupo para posicionarse en el mercado con una identidad diferenciada.

#### Clúster de Enoturismo Sustentable de la Zona Central de Chile

La Asociación Civil le dio a la iniciativa clúster opciones de establecer alianzas con el sector privado y de postular a una serie de fondos públicos.

La definición de los estatutos permitió resolver o definir aspectos fundamentales de la organización como la creación de un directorio que representa la iniciativa, las elecciones de sus miembros y su validación en la asamblea anual. Esto permitió tener un mecanismo “vivo”, diferente a un reglamento, que permite tomar acciones y decisiones según las necesidades.

Así mismo en la asamblea, se hacen y deciden grandes acuerdos que van guiando la gestión del clúster.

#### Clúster de Pecán

Al constituirse como una asociación civil, el clúster obtuvo reconocimiento jurídico e impositivo, diferenciándose formalmente de las entidades que lo componen. Esto permitió establecer una estructura organizativa sólida, con una comisión directiva que incluye representantes de distintos eslabones de la cadena de valor, como productores, plantas de pelado y comercializadores.

Además, la asociación ha crecido y hoy representa a más de 120 socios, consolidando su legitimidad y capacidad de gestión. La incorporación de un gerente ha sido otro avance significativo, optimizando la operatividad y fortaleciendo la proyección del clúster. Tras ocho años de evolución, se planteó una revisión y actualización del estatuto en 2024, lo que implicó un proceso de análisis y consenso entre los miembros para redefinir aspectos clave como las categorías de socios, las responsabilidades dentro de la comisión directiva, los aportes y la cobertura geográfica del clúster. Estas modificaciones deberán ser formalizadas en una asamblea extraordinaria, lo que supone un esfuerzo administrativo y organizativo.

Uno de los principales desafíos tras la formalización es la transición hacia la autonomía, reduciendo la dependencia del sector público y definiendo su propio rumbo. Esto implica responder preguntas fundamentales como qué ofrece el clúster, a quién, cómo se estructura su financiamiento y qué intereses representa.

## CONTACTO DE LAS INICIATIVAS DE LAS IAP PRESENTADAS



### **Grupo Exportador Apícola Santafesino (GEAS)**

*Presentadora: Romina Sudack*

*Contacto: romina.sudack@gmail.com*



### **Enoturismo Chile**

*Presentadora: Alicia Ortíz*

*Contacto: aortiz@enoturismochile.cl*



### **Clúster del Pecán**

*Presentadores: Nadia Venticinque y Neris Besson*

*Contacto: gerencia@clusterdelpecan.com.ar ;*

*neris.besson@uner.edu.ar*



CEPAL

