



NACIONES UNIDAS

CEPAL



# COMUNIDAD DE PRÁCTICA Nº5



# ¿CUÁLES SON LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE UNA INICIATIVA CLÚSTER U OTRA INICIATIVA DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA TERRITORIAL?

## **Introducción**

En el marco de la Plataforma de Iniciativas Clúster y otras Iniciativas de Articulación Productiva (IAP) de la CEPAL, se llevó a cabo la quinta Comunidad de Práctica, centrada en los mecanismos de financiamiento de estas iniciativas. El encuentro tuvo lugar el 8 de abril de 2025 y reunió a destacados expertos de América Latina con experiencia en la gestión, análisis y promoción de esquemas financieros aplicados a clústeres e iniciativas de articulación productiva. Participaron como comentaristas Carolina Taborda (Cybersec Cluster), Samir Marínez (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN), Ana Velasco (Clúster Marítimo de Cartagena y Bolívar) y Marcos Brito (Construye2025 - Chile), quienes compartieron experiencias, desafíos y recomendaciones prácticas sobre fuentes y mecanismos de financiamiento tanto públicos como privados.

El financiamiento de las Iniciativas Clúster y otras Iniciativas de Articulación Productiva (IAP) es un tema tan fundamental como complejo. Como bien lo ha planteado Marco Llinás (2021), no se trata simplemente de asegurar recursos, sino de entender qué se financia, por qué y con qué medios. En este sentido, resulta clave distinguir entre dos tipos de financiamiento que responden a lógicas distintas: por un lado, el financiamiento basal o administrativo, que sostiene la estructura técnica que anima y coordina la iniciativa; y por otro, el financiamiento de los proyectos o actividades específicas que surgen de las decisiones colectivas de la IAP.

Esta distinción da pie a preguntas fundamentales: ¿Quién debe financiar una IAP y con qué justificación? ¿Por qué una entidad —ya sea pública o privada— debería asumir ese rol? La respuesta, en muchos casos, se encuentra en el tipo de valor que estas iniciativas generan. Mientras que el financiamiento basal suele justificarse por los altos costos de transacción asociados a construir redes de confianza, establecer reglas de juego comunes y promover dinámicas colaborativas, el financiamiento de proyectos se apoya en el principio de externalidades positivas: beneficios que trascienden a las entidades que los financian y que impactan a sectores o territorios más amplios.

Pero hay otros factores que se deben considerar. Cuando hablamos de financiamiento, ¿nos referimos únicamente a dinero? ¿O también deberíamos considerar otros recursos valiosos como el tiempo, el conocimiento, las redes institucionales, la formación de capacidades, el acceso a información o incluso el compromiso político? Además, si el financiamiento proviene de subsidios no reembolsables, ¿cuáles son los riesgos de generar comportamientos oportunistas, que prioricen el acceso a fondos sobre el desarrollo del trabajo colaborativo?

Como es de esperarse y se vio en este taller, no hay una receta única.



# DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA

En esta Comunidad de Práctica, cuatro iniciativas de articulación productiva compartieron sus trayectorias, modelos de financiamiento y aprendizajes en torno a la sostenibilidad financiera. Cada una, desde contextos sectoriales y geográficos distintos, ofreció valiosas claves sobre sus mecanismos de financiamiento adaptados a sus objetivos, nivel de madurez y entorno institucional. A continuación, se presentan las principales características de las iniciativas.

## **Cybersec Cluster (Costa Rica)**

Cybersec es una asociación sin fines de lucro que impulsa el desarrollo de capacidades en ciberseguridad como factor clave para la competitividad y la innovación en la economía digital. Formalmente constituida en mayo de 2022 con 12 miembros fundadores, hoy cuenta con más de 90 integrantes, incluyendo empresas multinacionales, startups, instituciones académicas, entidades gubernamentales y representaciones diplomáticas como la Unión Europea y la Embajada de Estados Unidos. Su estrategia de internacionalización ya ha comenzado a implementarse en República Dominicana y Ecuador. El clúster no sólo aborda la ciberseguridad desde una perspectiva de protección nacional, sino como una condición habilitante para los procesos de transformación digital del aparato productivo.

## **Construye2025 (Chile)**

Construye2025 es un programa estratégico de largo plazo creado en 2015 como parte de la agenda de productividad, sustentabilidad e innovación del Estado de Chile. Su objetivo principal es cerrar las brechas estructurales del sector de la construcción mediante acciones coordinadas entre el sector público, el sector privado y la academia. A partir de un diagnóstico inicial del sector, se identificaron los tipos de brechas —tecnológicas, de capital humano, de infraestructura— que dieron lugar a cuatro ejes estratégicos de acción: productividad, sustentabilidad, tecnología e innovación, y capital humano.

Cada eje articula diversas iniciativas y acciones específicas orientadas al cierre de las brechas. Por ejemplo, ante la inexistencia de normativas para el tratamiento de residuos de construcción, el programa ha movilizado a actores clave para generar soluciones colaborativas y concretas.

## **Clúster Marítimo de Cartagena (Colombia)**

El Clúster Marítimo de Cartagena nació en 2018 como una respuesta estratégica a la necesidad de articular a los actores del sector marítimo en una zona con fuerte vocación portuaria y logística como lo es el Caribe colombiano. Aunque Cartagena concentra importantes capacidades en este ámbito, inicialmente los actores operaban de forma aislada. El clúster surgió con la intención de promover la colaboración, dar visibilidad al sector y posicionarlo a nivel nacional, especialmente frente al desconocimiento existente en instancias públicas sobre su peso económico y social.

Una de las principales líneas de acción del clúster ha sido precisamente la pedagogía institucional: explicar qué es el sector marítimo, quiénes lo integran y cuál es su aporte al desarrollo regional y nacional. La iniciativa articula tres tipos de actores fundamentales: el empresariado local, que impulsa y se beneficia de la estrategia; la Cámara de Comercio de Cartagena, que actúa como entidad articuladora y gestora del clúster; y la agencia estatal Colombia Productiva, que lidera la política nacional de clústeres y aporta acompañamiento técnico y recursos desde el ámbito público.



## DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA

### **Programa de apoyo a IAP en el Caribe**

Para conocer la experiencia de las IAP del Caribe se invitó a Samir Marinez que contó su experiencia trabajando con Compete Caribbean, un programa regional de apoyo al desarrollo productivo financiado por el Gobierno de Canadá, el Gobierno del Reino Unido y el Banco de Desarrollo del Caribe que desde hace más de una década ha estado apoyando la conformación de iniciativas clúster en la subregión. Su objetivo es fortalecer la competitividad, la innovación y la adopción tecnológica en el sector empresarial del Caribe, contribuyendo así a mejorar la productividad y las capacidades de innovación en la región.

El programa se estructura en dos pilares complementarios. El primero se enfoca en reformas regulatorias, fortalecimiento de capacidades institucionales y mejora del clima de negocios, trabajando directamente con los gobiernos para crear condiciones que habiliten la innovación y la competitividad empresarial. El segundo pilar consiste en financiamiento directo a empresas a través de fondos no reembolsables en forma de asistencia técnica.



## ¿CÓMO ES LA ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO DE LAS IAP?

El caso de **Cybersec Cluster en Costa Rica** permite ilustrar cómo el financiamiento de una iniciativa de articulación productiva puede no depender necesariamente de transferencias monetarias públicas, sino de una combinación de respaldo político y compromiso del sector privado. Aunque el clúster no ha recibido fondos públicos directos hasta la fecha, su creación fue facilitada por un gesto estratégico clave: el reconocimiento, por parte del Ministerio de Comercio, de la ciberseguridad como un sector prioritario en la política nacional de desarrollo productivo. Este posicionamiento político ha sido esencial para legitimar la iniciativa y facilitar su conexión con aliados estratégicos.

En términos prácticos, el financiamiento de Cybersec ha sido hasta ahora 100% privado, impulsado en su etapa inicial por el interés y apoyo de una empresa multinacional (IBM), atraída por el potencial del modelo y el contexto de alta inversión extranjera en tecnología en Costa Rica. Esta articulación temprana entre una señal política clara y la respuesta del sector privado dio origen a una dinámica de construcción colectiva que ha permitido la expansión del clúster, incluso hacia otros países de la región. Actualmente, se están gestionando reformas legales para habilitar el acceso de los clústeres formalmente constituidos a fondos públicos para el desarrollo de proyectos, lo que podría abrir nuevas posibilidades de financiamiento mixto.

En el caso chileno, **el Programa Construye2025 nació en 2015** con financiamiento canalizado a través de Corfo que se otorgó con una serie de condicionalidades explícitas, entre ellas: la necesidad de avanzar por etapas (revalidando resultados para acceder a nuevas fases del programa) y la obligación de asegurar aportes complementarios por parte de terceros.

Así, el financiamiento público cubría como máximo el 80% del total en la etapa inicial, exigencia que disminuía progresivamente en las fases siguientes. El 20% restante debía ser cubierto mediante aportes del sector privado o institucionales, ya sea en dinero (aportes pecuniarios) o en especie (aportes valorados). En la actualidad, el financiamiento se estructura en dos componentes principales: un financiamiento basal, que cubre la operación del equipo técnico y actividades transversales, y un financiamiento para proyectos específicos, canalizado en ocasiones a través de cooperación internacional.

Actualmente, cerca del 70% del basal proviene de subsidios públicos —principalmente de Corfo—, y el 30% restante de aportes del sector privado, tanto en dinero como en especie. Uno de los principales socios privados es la Cámara Chilena de la Construcción, que no solo apoya el programa directamente, sino que también ha impulsado y cofinanciado iniciativas derivadas de Construye2025. Asimismo, universidades, asociaciones gremiales y empresas inmobiliarias aportan de manera directa.

En el caso del **Clúster Marítimo de Cartagena**, el financiamiento basal ha sido asumido principalmente por la Cámara de Comercio de Cartagena, que lidera la articulación técnica y operativa de la iniciativa. Esta entidad, que cumple un rol híbrido entre lo público y lo privado, financió completamente en sus inicios los costos asociados al equipo de coordinación y gestión del clúster. Este apoyo institucional fue clave para permitir el desarrollo organizativo de la iniciativa en sus primeras etapas, cuando aún no contaba con una estructura definida ni con recursos externos.



## ¿CÓMO ES LA ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO DE LAS IAP?

El impulso público vino posteriormente a través de Colombia Productiva, la agencia estatal que lidera la estrategia nacional de clústeres. Gracias a una convocatoria dirigida a iniciativas emergentes, el Clúster Marítimo logró acceder a un proceso de acompañamiento técnico integral que permitió estructurar su sistema de gobernanza, definir líneas estratégicas de trabajo y diseñar una cartera de proyectos. Esta intervención no implicó una transferencia directa de recursos financieros a la iniciativa, sino más bien asistencia técnica especializada, con resultados decisivos para su formalización y proyección. A medida que el clúster ha ido consolidándose, el esquema de financiamiento también ha evolucionado. Han comenzado a surgir aportes voluntarios de los miembros del clúster y, paralelamente, se ha accedido a fuentes complementarias de financiamiento a través de convocatorias públicas o cooperación internacional.

El financiamiento que otorga **Compete Caribbean** se operacionaliza a través de convocatorias competitivas orientadas por los mandatos de sus donantes. A través de estas convocatorias se brinda asistencia técnica para estructurar un plan de clúster. En contextos insulares y con limitaciones estructurales, los clústeres tienden a centrarse en soluciones prácticas a problemáticas comunes de las mipymes, como la mejora de procesos operativos, la promoción comercial, el acceso a certificaciones o la innovación en productos. Por ello el liderazgo del proceso de aplicación suele estar en manos de lo que el programa denomina business support organizations (BSOs), que actúan como "champions" institucionales que articulan, movilizan y gestionan la propuesta de las empresas interesadas.



## ¿QUÉ OTROS FACTORES O APORTES CONTRIBUYEN A LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LA IAP?

Si bien los recursos financieros son fundamentales para la sostenibilidad de las IAP, las experiencias compartidas muestran que existen otros factores, igualmente decisivos, que operan como habilitadores del financiamiento, incluso cuando no implican transferencias directas de dinero.

**El caso de Cybersec Cluster (Costa Rica)** es particularmente ilustrativo en este sentido. En primer lugar, la visión estratégica del sector público fue clave. Aunque no hubo un financiamiento público directo en sus inicios, la decisión del gobierno de posicionar la ciberseguridad como sector prioritario generó un entorno habilitante que atrajo aliados estratégicos y facilitó el acceso a cooperación internacional. Este respaldo se expresó también en apoyos no financieros, como la formación especializada de los primeros gestores de clústeres<sup>1</sup>, lo que permitió dotar al equipo de capacidades para diseñar procesos colaborativos complejos.

En segundo lugar, la credibilidad institucional fue construida gracias al acompañamiento de actores como la Cámara de Industrias, que brindó apoyo administrativo durante el primer año de operación. En ese período, aspectos operativos clave como la personería jurídica o la apertura de cuentas bancarias representaban desafíos concretos que podían obstaculizar el avance. Otro elemento distintivo fue la capacidad de movilizar el compromiso del sector privado. La ausencia de apoyo económico estatal obligó a diseñar una estrategia de sostenibilidad desde el primer día y a construir una estructura ágil, adaptable y centrada en resultados. Grandes empresas multinacionales como IBM no solo apostaron financieramente por el modelo, sino que lo hicieron convencidas de su valor estratégico para la competitividad. Esta visión permitió dar tracción a la iniciativa, aún en ausencia de un ecosistema institucional maduro en ciberseguridad. Finalmente, Cybersec muestra que una IAP también requiere ambición y liderazgo, “crear un clúster es un emprendimiento” y como tal, requiere visión, flexibilidad, liderazgo colectivo y persistencia.

Por otro lado, más allá de los recursos financieros, **la sostenibilidad de Construye2025** ha dependido de factores no monetarios clave. Por ejemplo, el financiamiento basal no solo cubre salarios del equipo gestor (que actualmente es de tres personas), sino también actividades de comunicación, eventos y la generación de espacios de trabajo colaborativo. La comunicación y visibilización de problemáticas y de resultados ha propiciado que tanto el sector público como el privado reconozcan la relevancia de las líneas de acción de la IAP atrayendo apoyo. Un ejemplo de esto es el Consejo de Construcción Industrializada<sup>2</sup>, una iniciativa que, tras desarrollarse dentro de Construye 2025, se independizó financieramente y adquirió vida propia y se sostiene a través del cobro de membresías pagadas por las empresas participantes.

---

<sup>1</sup>Esta actividad fue respaldada por el Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>2</sup>Este Consejo busca “Promover el desarrollo de soluciones industrializadas, prefabricadas y modulares que mejoren la calidad, productividad, y sustentabilidad en la edificación, incorporando mejores prácticas, tecnología e innovación en toda su cadena de valor” <https://construccionindustrializada.cl/quienes-somos/>, consultada el 30/09/2025.



## ¿QUÉ OTROS FACTORES O APORTES CONTRIBUYEN A LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LA IAP?

**El Clúster Marítimo de Cartagena** ha vivido una evolución en su estrategia de financiamiento. La experiencia acumulada ha llevado a un cambio de enfoque que reconoce la importancia de diversificar las fuentes de ingreso como condición para la sostenibilidad a largo plazo. Actualmente, el clúster ha adoptado una estrategia más proactiva para mapear oportunidades de financiamiento tanto en convocatorias nacionales como en fondos internacionales. Este giro estratégico refleja una maduración institucional, donde las entidades de fomento ya no son vistas solo como aliados puntuales para eventos, sino como socios clave para la estructuración de proyectos más ambiciosos. Por otro lado, para fortalecer el compromiso operativo del gerente de clúster y mejorar la ejecución del plan de acción, se introdujo, de manera experimental, un cambio en la modalidad de contratación de los cargos clave del clúster que, de contratos temporales, han sido incluidos en la nómina de la Cámara de Comercio.

Otro conjunto de factores son los intangibles que refuerzan la legitimidad, la colaboración y el sentido estratégico compartido. La credibilidad institucional de la Cámara de Comercio, su capacidad técnica para formular proyectos y su experiencia en la gestión de fondos públicos y de cooperación internacional han sido elementos decisivos para convocar y mantener el interés de los empresarios. Asimismo, la representatividad del clúster y su orientación a resultados concretos —como el desarrollo de estudios que sirvan de base para propuestas legislativas en beneficio del sector— han generado un entorno de confianza y expectativas comunes. Finalmente, la alineación de intereses entre los actores alrededor de una visión estratégica que trasciende las necesidades individuales de cada empresa, ha resultado en: mejor articulación con la red de proveedores locales, acceso a oportunidades de internacionalización gestionadas con entidades como ProColombia, y participación en ruedas de negocios y misiones comerciales. Estos elementos no solo fortalecen el posicionamiento del clúster, sino que también motivaron nuevas adhesiones empresariales.

**En los países del Caribe insular**, uno de los principales factores que inciden en la efectividad de las iniciativas colaborativas —y por ende en su financiamiento— es la capacidad de alinear a los actores en torno a un objetivo compartido: la necesidad de mejorar su competitividad para acceder a mercados. El verdadero punto de inflexión se da cuando el sector empresarial percibe resultados concretos: mejoras en productividad, ingresos, acceso a mercados o imagen sectorial. Es en ese momento, tras haber reducido el riesgo de una inversión inicial por la construcción de una acción conjunta y haber visto los frutos de una primera colaboración (a menudo con apoyo de asistencia técnica no reembolsable), cuando los empresarios están dispuestos a invertir sus propios recursos. En ese sentido, la asistencia técnica cumple un rol crítico: no sustituye la inversión privada, pero sienta las bases necesarias para que esta emerja con sentido y continuidad.



## CONCLUSIONES

Las discusiones sostenidas en esta quinta Comunidad de Práctica reafirman una premisa fundamental: el financiamiento de las Iniciativas Clúster y otras Iniciativas de Articulación Productiva (IAP) es un desafío complejo, que no admite soluciones únicas ni fórmulas estandarizadas, sino que éstas deben adaptarse al contexto, nivel de madurez, objetivos estratégicos y capacidades organizativas.

Uno de los aportes más valiosos de este encuentro fue visibilizar que el financiamiento no se reduce al dinero. Las fuentes de apoyo incluyen también asistencia técnica, capital relacional, legitimidad institucional, liderazgo compartido, formación de capacidades y condiciones habilitantes que permiten que los recursos —monetarios o no— sean utilizados de forma efectiva y sostenible.

Otro hallazgo importante fue el reconocimiento de que las estrategias de financiamiento evolucionan a lo largo del tiempo. Los casos compartidos muestran que, en la medida en que una iniciativa consolida su gobernanza, amplía su legitimidad y demuestra resultados, se abren nuevas posibilidades para atraer financiamiento externo, comprometer recursos privados e incluso generar ingresos propios. Así, la sostenibilidad no es un punto de llegada, sino un proceso dinámico y acumulativo.

Finalmente, quedó claro el rol clave de la confianza entre actores, la claridad del plan estratégico y la comunicación de resultados e impactos.

# CONTACTO DE LAS INICIATIVAS DE LAS IAP PRESENTADAS



## **Clúster Marítimo de Cartagena y Bolívar**

**Presentadora: Ana Isabel Velasco**

**Contacto: [avelasco@cccartagena.org.co](mailto:avelasco@cccartagena.org.co)**



## **Compete Caribbean**

**Presentador: Samir Marinez**

**Contacto: [samir.marinez@gmail.com](mailto:samir.marinez@gmail.com)**



## **Construye 2025**

**Presentador: Marcos Brito**

**Contacto: [mbrito@construye2025.cl](mailto:mbrito@construye2025.cl)**



## **Cybersec Cluster**

**Presentadora: Carolina Taborda**

**Contacto: [carolina.taborda@cybersec.cr](mailto:carolina.taborda@cybersec.cr)**