

# El valor de la coordinación: aprendizajes del programa Alianzas con Valor para la política industrial entrerriana

Victoria Giarizzo\*

## Resumen

Este trabajo analiza la experiencia del programa Alianzas con Valor, implementado en la provincia de Entre Ríos en 2024, como política de intermediación pública destinada a fortalecer los vínculos entre grandes empresas y proveedores locales. A través del análisis comparativo de dos sectores, la cadena avícola y la metalmecánica, se examina cómo las condiciones estructurales y relacionales determinan la efectividad de un mismo instrumento de política. Los resultados muestran que, cuando la principal fricción es informacional, la intermediación estatal puede espesar rápidamente los mercados y generar vínculos sostenibles. En cambio, cuando las restricciones son de capacidad productiva y organizativa, el efecto es limitado en ausencia de políticas complementarias de fortalecimiento y mejora productiva. El estudio aporta evidencia sobre la relevancia de la coordinación y la confianza como dimensiones centrales del desarrollo productivo, y propone fortalecer la política industrial desde una lógica de vínculos, aprendizaje y cooperación.

Palabras clave: política industrial, coordinación pública, economía relacional, aprendizaje institucional, desarrollo productivo, proveedores locales.

## The Value of Coordination: Lessons Learnt From the 'Alianzas con Valor' Programme for Industrial Policy in Entre Ríos

### Abstract

This paper analyses the experience of the 'Alianzas con Valor' programme, implemented in the province of Entre Ríos in 2024, as a public intermediation policy aimed at strengthening links between large companies and local suppliers. Through a comparative analysis of two sectors – the poultry and metalworking sectors – it examines how structural and relational conditions determine the effectiveness of the same policy instrument. The results show that, when the main constraint is informational, state intermediation can rapidly deepen markets and generate sustainable links. Conversely, when constraints relate to productive and organisational capacity, the effect is limited in the absence of complementary policies to strengthen and improve production. The study provides evidence on the importance of coordination and trust as central dimensions of productive development, and proposes strengthening industrial policy based on a framework of linkages, learning and cooperation.

Keywords: Industrial Policy, Public Coordination, Relational Economics, Institutional Learning, Productive Development, Local Suppliers

\* Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires-Universidad de Buenos Aires/Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (IIEP UBA-CONICET).  
Contacto: giarizzomv@gmail.com

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional.  
(Atribución-No Comercial-Compartir Igual)  
<https://doi.org/10.59339/yOvzq229>  
Fecha de recepción: 12 de octubre de 2025  
Fecha de aprobación: 19 de marzo de 2026



## Introducción

La articulación entre grandes empresas y proveedores locales constituye uno de los principales desafíos para el desarrollo productivo de las economías regionales (Andreoni y Chang, 2019; Rodrik, 2004). En contextos donde la información es incompleta, los mercados son delgados y los costos de coordinación son altos, las oportunidades de sustitución de insumos extraprovinciales se diluyen, aun cuando existan capacidades locales para satisfacer la demanda (Evans, 1995; Hausmann y Rodrik, 2003; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009). En este escenario, las políticas de intermediación pública pueden desempeñar un papel importante para reducir fricciones, ampliar el espesor del mercado y construir confianza entre actores que rara vez interactúan directamente (Sabel, 1994; Kattel, Mazzucato y Ryan-Collins, 2020).

El programa Alianzas con Valor (AcV), desarrollado en la provincia de Entre Ríos durante 2024, constituye un ejemplo de este tipo de políticas. A través de encuentros sectoriales que vinculan empresas demandantes con proveedores locales, buscó incrementar el componente de insumos provinciales en la producción, fortalecer la red industrial y, con ello, la matriz productiva territorial.

La estructura productiva de Entre Ríos presenta una alta concentración en sectores agroindustriales, particularmente en la cadena avícola y arrocería, y en actividades primarias vinculadas al complejo cerealero, ganadero y forestal-maderero. Junto a esos sectores coexiste un entramado de pymes metalmeccánicas y tecnológicas territorialmente disperso, escasamente integrado a las cadenas dominantes y con baja visibilidad como oferta local. Si bien hay capacidades productivas en distintas regiones, la fragmentación territorial y la articulación institucional insuficiente han limitado el desarrollo de vínculos estables entre demanda y proveedores locales. Esta combinación refuerza la dependencia de insumos extraprovinciales y debilita la construcción de sistemas productivos regionales con densidad relacional. Un dato relevante es que el 65 % de los bienes intermedios que consumen los sectores industriales en la provincia son comprados extraterritorialmente, según datos de la Matriz Insumo-Producto para la Provincia de Entre Ríos elaborada por CEPAL (Giarrizzo, 2025).

Por esas características, Alianzas con Valor se presentó como una política de coordinación que interviene en la esfera relacional del desarrollo económico. Su foco no está en transferir recursos financieros, sino en reconstruir los vínculos productivos deteriorados por años de desarticulación territorial y pérdida de información sobre la oferta local. De este modo, se inscribe dentro de una corriente emergente de políticas industriales basadas en la cooperación y la confianza, donde el Estado asume un rol de mediador, facilitador y articulador de capacidades dispersas (Mazzucato, 2013; Andreoni, 2020).

Repensar la política industrial desde la coordinación implica reconocer que el desarrollo no solo depende de la acumulación de capital o tecnología, sino también del modo en que los actores económicos se relacionan, aprenden y cooperan (Granovetter, 1985; Asheim, 2012). La economía relacional

y la teoría de las fallas de coordinación ofrecen aquí un marco útil: los resultados productivos están condicionados tanto por los incentivos económicos como por la calidad de los lazos institucionales que conectan a las empresas (Schmitz, 1999; Rodrik, 2004;).

El programa Alianzas con Valor puede interpretarse como una estrategia de reconstrucción institucional, como una política que crea nuevos vínculos. A partir de un mecanismo simple —el encuentro cara a cara entre empresas que no se conocían o no confiaban entre sí—, busca generar una red provincial de producción capaz de retener valor dentro del territorio.

Este trabajo analiza la experiencia del programa como caso de aprendizaje institucional y evalúa su aplicación en dos cadenas productivas de la provincia: la avícola, caracterizada por su alto peso económico y elevada integración vertical, pero con un potencial de sustitución no desplegado en segmentos como maquinarias, estructuras metálicas, productos plásticos, químicos y servicios basados en el conocimiento; y la metalmecánica, un entramado amplio y heterogéneo con fuerte potencial de encadenamientos productivos, pero baja densidad relacional. A partir de esta comparación, se busca comprender en qué condiciones la intermediación pública produce resultados inmediatos y en cuáles requiere ser complementada con políticas de desarrollo de capacidades. Asimismo, se propone discutir qué puede enseñar la experiencia entrerriana para repensar la política industrial.

## Marco teórico: coordinación, relaciones y aprendizaje en la política industrial

El análisis de la experiencia del programa Alianzas con Valor se aborda desde un enfoque teórico que articula tres dimensiones: las fallas de coordinación en economías regionales, el rol del Estado como articulador relacional y la política industrial como proceso de aprendizaje institucional. Desde esta perspectiva, la efectividad de una política de articulación no depende únicamente de su diseño formal. Está condicionada por el tipo de fricciones predominantes en el entramado productivo y por el grado de densidad relacional preexistente entre los actores involucrados. Esta sección repasa esos conceptos y ofrece el marco conceptual del que se derivan las proposiciones analíticas sobre las que se trabajará. El marco teórico se organiza en cuatro partes:

- La primera revisa cómo la literatura reciente resignifica la coordinación como una función central del Estado en la política industrial contemporánea, con desplazamiento del foco desde los incentivos individuales hacia la articulación de interacciones productivas.
- La segunda introduce una tipología de fricciones productivas que permite explicar por qué un mismo instrumento de intermediación pública puede generar resultados divergentes según el contexto sectorial y territorial en el que se implementa.
- La tercera aborda la política industrial desde una perspectiva de aprendizaje institucional, con énfasis en el carácter dinámico, relacional y evolutivo.

vo de este tipo de intervenciones, donde el aprendizaje mutuo, la generación de vínculos y la construcción de confianza resultan centrales.

- La cuarta sección presenta experiencias comparadas en América Latina que permiten contextualizar y contrastar el caso del programa Alianzas con Valor dentro de una corriente regional de políticas de intermediación productiva.

## **La coordinación como función olvidada del Estado**

La política industrial en países en desarrollo se ha orientado históricamente a corregir fallas de mercado mediante incentivos financieros y fiscales dirigidos a la inversión privada. No obstante, una amplia tradición teórica ha señalado que los principales obstáculos al desarrollo productivo no siempre derivan de precios incorrectos o insuficiencia de capital, sino de fallas de coordinación entre actores económicos, instituciones técnicas y niveles de gobierno (North, 1990; Hausmann y Rodrik, 2003; Rodrik, 2004).

Estas fallas se expresan en decisiones desalineadas, asimetrías de información persistentes y ausencia de expectativas compartidas, que impiden la articulación de capacidades productivas potencialmente complementarias. En contextos de mercados con baja densidad de intercambios y estructuras productivas fragmentadas, la falta de coordinación puede conducir a equilibrios subóptimos aun cuando existan recursos, conocimientos y demanda disponibles (Evans, 1995; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009).

A partir de este diagnóstico, la literatura sobre políticas industriales de nueva generación ha propuesto un giro en el rol del Estado. Más que un proveedor de subsidios o un corrector de precios relativos, el Estado es concebido como un actor con capacidad para coordinar, articular y facilitar interacciones productivas, con funciones de generación de información, reducción de incertidumbre y alineamiento de decisiones privadas (Mazzucato, 2013; Andreoni y Chang, 2019). En este enfoque, la política industrial se redefine como un proceso orientado a crear condiciones para la cooperación y el aprendizaje colectivo, más que como un conjunto de incentivos aislados. Autores como Evans (1995) y Karo y Kattel (2018) conceptualizan el rol del Estado como el de un arquitecto u orquestador institucional, capaz de diseñar espacios de interacción y sostener procesos de coordinación que no emergen espontáneamente del mercado. La coordinación deja de ser una función secundaria o implícita del Estado para convertirse en una dimensión central de la política industrial, con efectos directos sobre la estructura y el desempeño de los sistemas productivos.

Este enfoque se complementa con los aportes de la economía relacional, que enfatiza que la competitividad territorial no depende únicamente de la productividad individual de las firmas, sino también de la densidad y calidad de las relaciones que permiten el intercambio de información, la cooperación y la generación de confianza (Granovetter, 1985; Bathelt y Glückler, 2011). Las políticas de articulación productiva serían instrumentos orientados a fortalecer el tejido relacional de la economía, al habilitar

procesos de coordinación que amplían las posibilidades de desarrollo productivo a nivel territorial.

### **Tipos de fricciones productivas y heterogeneidad sectorial**

Desde el enfoque de la coordinación, las restricciones que limitan la articulación productiva no constituyen un fenómeno homogéneo, sino que adoptan formas diversas según la estructura sectorial, el grado de desarrollo de las capacidades productivas y la historia relacional de los actores involucrados (Hirschman, 1958; Rodrik, 2007). Reconocer esta heterogeneidad resulta central para el diseño y la evaluación de las políticas de intermediación pública, ya que la efectividad de un mismo instrumento depende, en gran medida, del tipo de fricción predominante en cada contexto productivo y de su interacción con las condiciones relacionales e institucionales del territorio. La literatura permite identificar, de manera analítica, al menos tres tipos de fricciones relevantes para comprender los límites y potencialidades de los procesos de coordinación productiva. Estas fricciones no se presentan de forma pura ni excluyente, pero su distinción resulta útil para interpretar por qué instrumentos similares producen resultados disímiles entre sectores.

En primer lugar, se identifican fricciones informacionales, asociadas a la falta de conocimiento mutuo entre empresas demandantes y potenciales proveedores, a los elevados costos de búsqueda y a la baja visibilidad de la oferta local. En estos contextos, las oportunidades de articulación no se materializan aun cuando existan capacidades productivas disponibles. La ausencia de información confiable sobre precios, calidad, escalas y estándares técnicos actúa como una barrera efectiva para el establecimiento de vínculos productivos (Akerlof, 1970). Cuando este tipo de fricción es predominante, la intermediación pública orientada a facilitar el encuentro entre oferta y demanda puede generar resultados relativamente inmediatos, al reducir asimetrías de información y ampliar el espesor del mercado. Sin embargo, la magnitud y sostenibilidad de estos efectos dependen de la existencia de una mínima densidad relacional preexistente que permita validar la información intercambiada y reducir la incertidumbre inicial. En estos casos, el diseño del instrumento, en particular el formato de los encuentros, la estandarización de las presentaciones y la claridad de los requerimientos de la demanda, resulta fundamental para transformar contactos potenciales en vínculos productivos efectivos.

En segundo lugar, pueden distinguirse fricciones de capacidad productiva y organizativa, vinculadas a brechas tecnológicas, limitaciones de escala, deficiencias en la gestión, dificultades de certificación, cumplimiento de estándares de calidad o continuidad en el suministro (Lall, 1992; Bell y Pavitt, 1993; UNIDO, 2020). El obstáculo principal no reside en la falta de información o contacto entre actores, sino en la dificultad de sostener relaciones comerciales una vez iniciado el vínculo. Bajo estas condiciones, los instrumentos de intermediación pública suelen generar contactos iniciales, pero su efectividad es acotada si no se articulan con políticas complementarias de fortalecimiento productivo. Ni la densidad relacional ni el diseño

del instrumento resultan suficientes por sí solos cuando las restricciones exceden el plano informacional. En estos contextos, la intermediación cumple principalmente una función diagnóstica: permite identificar capacidades latentes, revelar brechas productivas y orientar la articulación posterior con instrumentos de asistencia técnica, financiamiento o mejora organizacional.

Finalmente, se identifican fricciones relacionales e institucionales asociadas a la ausencia de experiencias previas de cooperación, a la desconfianza entre actores y a la debilidad de normas formales e informales que faciliten la coordinación (Granovetter, 1985; North, 1990; Rodrik, 2007). Estas fricciones elevan la incertidumbre, incrementan los costos de transacción y reducen la probabilidad de que los vínculos iniciales se consoliden en relaciones productivas estables. En sectores caracterizados por este tercer tipo de fricciones, la intermediación pública enfrenta desafíos adicionales. Si bien puede facilitar el contacto inicial, la consolidación de los vínculos depende en mayor medida de la continuidad del instrumento en el tiempo, de la repetición de interacciones y de la existencia de espacios institucionales estables que permitan construir confianza de manera gradual. En estos casos, la frecuencia y previsibilidad del programa resultan tan relevantes como el formato puntual de los encuentros, y el impacto de la intermediación tiende a manifestarse en el mediano plazo.

La heterogeneidad de fricciones tiene implicancias directas no solo sobre los resultados esperables de la intermediación, sino también sobre el diseño concreto de los espacios de coordinación. La literatura sobre coordinación y aprendizaje institucional sugiere que el formato de los encuentros entre actores no es neutral respecto a los resultados: su efectividad depende de la estructura relacional y productiva del sector en el que se interviene. En contextos donde la confianza previa y las redes de intercambio están consolidadas, los espacios de coordinación selectivos y cerrados permiten profundizar vínculos existentes y aumentar la precisión del *matching* entre oferta y demanda, con reducción de ruidos informacionales (Sabel, 1994; Schmitz, 1999). En cambio, en sectores con baja densidad relacional, estructuras heterogéneas y vínculos incipientes, los formatos más abiertos e inclusivos favorecen el descubrimiento de capacidades latentes y la ampliación de redes entre actores que de otro modo no habrían interactuado (Andreoni y Chang, 2019; Hausmann y Rodrik, 2003). Esta distinción sugiere que la adaptación del formato al contexto sectorial es en sí misma una decisión de política con efectos sobre la efectividad de la coordinación inducida.

Esta tipología no pretende ser exhaustiva ni excluyente, sino ofrecer una lente analítica para interpretar la heterogeneidad de resultados de las políticas de intermediación pública. Permite comprender bajo qué condiciones la coordinación estatal actúa como un facilitador efectivo de vínculos productivos y en cuáles resulta necesario articularla con estrategias adicionales de desarrollo de capacidades o fortalecimiento institucional.



## Fallas de coordinación y aprendizaje institucional

A partir del marco desarrollado en las secciones anteriores, la política industrial puede interpretarse no solo como un conjunto de instrumentos orientados a corregir fallas de coordinación, sino como un proceso de aprendizaje institucional donde el Estado ajusta progresivamente sus formas de intervención a partir de la interacción con los actores productivos. La efectividad de una política no se define exclusivamente por sus resultados inmediatos, sino por su capacidad para generar información, revelar restricciones y modificar las capacidades estatales de intervención en el tiempo.

Rodrik (2004) sostiene que uno de los principales desafíos de la política industrial en economías en desarrollo radica en la imposibilidad de identificar *ex ante* cuáles son las restricciones efectivas que limitan la diversificación productiva. En este contexto, las políticas de intermediación pública cumplen una función clave como mecanismos de descubrimiento: permiten identificar dónde existen capacidades latentes, cuáles son las barreras que enfrentan los actores y qué tipo de intervenciones resultan necesarias para sostener procesos de articulación productiva.

La literatura sobre políticas industriales de nueva generación enfatiza que este proceso de descubrimiento es inherentemente interactivo y evolutivo. Lejos de responder a una lógica lineal de diseño—implementación—evaluación, las políticas se desarrollan a través de dinámicas de experimentación, retroalimentación y ajuste continuo, donde el Estado aprende junto con el sector privado (Sabel, 1994; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009; Mazzucato, 2013). En este enfoque, el aprendizaje no es un subproducto accidental de la política, sino una dimensión constitutiva de su funcionamiento.

Desde una perspectiva de gobernanza evolutiva, el aprendizaje institucional se produce cuando el Estado es capaz de reinterpretar los resultados de la intervención, incorporar señales provenientes del territorio y reformular sus instrumentos en función de las restricciones observadas (Sabel y Zeitlin, 2012). Las políticas de intermediación pública, al generar espacios de interacción directa entre actores, producen información que difícilmente emergería a través de mecanismos de mercado o de instrumentos tradicionales de política. Esa información sobre capacidades productivas, problemas organizativos, dinámicas relacionales y límites institucionales se convierte en un insumo central para la adaptación de la política industrial. Los programas de articulación productiva funcionan como laboratorios de coordinación, donde el Estado no solo induce vínculos entre empresas, sino que también aprende a intervenir de manera más precisa. A través de la observación de qué vínculos prosperan, cuáles se diluyen y por qué, la política revela la naturaleza de las restricciones predominantes en cada sector y permite calibrar la necesidad de instrumentos complementarios, ya sea en materia de capacitación, financiamiento, innovación o fortalecimiento institucional (Andreoni y Chang, 2019; Andreoni, 2020).

Concebir la política industrial como un proceso de aprendizaje institucional implica, además, una redefinición de los criterios de evaluación. La efectividad de la intervención no se mide únicamente por el volumen de transacciones generadas o por su impacto económico inmediato, sino

también por su capacidad para incrementar la densidad de las relaciones productivas, reducir asimetrías de información y fortalecer las capacidades estatales de coordinación. El aprendizaje institucional se convierte, bajo esta perspectiva, en un resultado en sí mismo, que condiciona la sostenibilidad y escalabilidad de las políticas en el tiempo.

Este enfoque permite reinterpretar el desarrollo productivo no como un proceso impuesto desde arriba, sino como una construcción conjunta entre actores públicos y privados, mediada por procesos de coordinación, experimentación y aprendizaje mutuo.

### **Experiencias latinoamericanas de intermediación productiva**

Existen en América Latina diversas experiencias de intermediación pública y desarrollo de proveedores que comparten el mismo espíritu experimental que orientó el programa Alianzas con Valor. La Red PyMEs del BID, implementada desde comienzos del 2000 en países como la Argentina, Uruguay y Colombia, buscó fortalecer los encadenamientos entre grandes empresas y pequeñas y medianas proveedoras mediante asistencia técnica, formación en gestión y generación de espacios de cooperación territorial. Evaluaciones del BID (Padilla Pérez y Alvarado, 2013) muestran que estos programas lograron aumentar la densidad de vínculos productivos y estimular procesos de aprendizaje conjunto, aunque con resultados heterogéneos según el grado de institucionalización local.

En Brasil, los Programas de Encadenamientos Productivos del BNDES y SEBRAE constituyen un referente regional. A través de instrumentos como el Programa de Apoyo a la Competitividad de las Micro y Pequeñas Empresas (PROCOMPI), el Estado promovió la cooperación tecnológica entre pymes y grandes firmas ancla mediante asistencia técnica, certificación y formación de redes locales. Estudios del IPEA (Cassiolato y Lastres, 2005; Suzigan y Furtado, 2006) destacan que estos programas actuaron como “laboratorios territoriales” de política industrial, donde la coordinación público-privada permitió identificar fallas de articulación y ajustar los instrumentos en tiempo real.

En Chile, la Corporación de Fomento (CORFO) impulsó los Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP) orientados a sectores como la minería, la pesca y la agroindustria, con el objetivo de mejorar la productividad y competitividad de los proveedores locales mediante asistencia técnica, financiamiento y apoyo a la innovación. Evaluaciones recientes (Crespi y Pietrobelli, 2016; Maffioli *et al.*, 2017) muestran que estos programas lograron incrementos sostenidos en productividad y diversificación de productos y consolidaron un modelo de política industrial basada en la cooperación relacional.

En la Argentina, iniciativas como los Clústeres Productivos y Consorcios de Exportación del INTI, CFI y SEPyme han seguido una lógica semejante: fortalecer redes de cooperación, difundir capacidades tecnológicas y articular instrumentos horizontales con estrategias sectoriales específicas. Estas experiencias, aunque menos sistematizadas, confirman el po-



tencial de las políticas de intermediación como mecanismos de aprendizaje institucional y descubrimiento colectivo.

Las iniciativas mencionadas sitúan el programa Alianzas con Valor dentro de una corriente latinoamericana de experimentación en política industrial que privilegia la coordinación, la confianza y la construcción de capacidades colectivas sobre los incentivos puramente financieros.

## Enfoque metodológico y analítico del caso de estudio

El análisis que se presenta se desarrolla bajo un enfoque comparativo orientado a evaluar la efectividad del programa Alianzas con Valor implementado por la Secretaría de Industria y Comercio de Entre Ríos entre junio y diciembre de 2024, como instrumento de intermediación pública en dos cadenas productivas de la provincia: la avícola y la metalmecánica. Ambas representan estructuras productivas con características contrastantes –una con alto peso económico y articulación vertical consolidada, otra con base amplia pero fragmentada–, lo que permite observar cómo las condiciones estructurales y relacionales condicionan los resultados de una misma política.

### Diseño de la estrategia y limitaciones metodológicas

Se adoptó una estrategia de estudio de caso comparado con enfoque cualitativo-explicativo, complementada con indicadores cuantitativos derivados del seguimiento del programa, en línea con la tradición metodológica desarrollada por Yin (2018) y Eisenhardt (1989). El objetivo no fue establecer causalidades estadísticas ni estimar impactos directos, sino comprender los mecanismos mediante los cuales la intermediación pública produce, o no, resultados de coordinación efectiva entre actores económicos. La ausencia de un diseño contrafactual y la naturaleza exploratoria del instrumento impiden establecer relaciones causales estrictas. Por lo tanto, los resultados no deben interpretarse como estimaciones de impacto causal atribuibles exclusivamente al programa, ni como evidencia de efectos netos aislados de otras variables contextuales. Esto no le quita relevancia al análisis, que se orienta a identificar mecanismos plausibles de coordinación inducidos por la intermediación pública, con observación de la secuencia temporal entre la intervención y la activación de interacciones productivas, así como de las diferencias de desempeño entre sectores con estructuras relacionales y productivas contrastantes.

En línea con este enfoque, el análisis se centra en los efectos inmediatos y de corto plazo del programa, medidos entre dos semanas y algunos meses posteriores a cada encuentro de vinculación. Si bien el programa no continuó de manera sistemática luego de 2024, la evidencia relevada muestra que muchos vínculos comerciales iniciados persistieron más allá de la intervención, lo que permite interpretar los resultados como efectos inducidos por la política, pero no necesariamente dependientes de su continuidad formal en el tiempo.

El estudio integra múltiples fuentes bajo un esquema de triangulación metodológica (Denzin, 1978), con combinación de evidencia estructural sectorial, información cuantitativa y evidencia cualitativa. La estrategia empírica se organizó en cuatro niveles:

- Caracterización estructural de las cadenas a partir de la Matriz Insumo-Producto de Entre Ríos (MIP-ER, CEPAL, 2025), con el fin de identificar el grado de dependencia de insumos extraprovinciales y el nivel de integración territorial. Este análisis se complementó con información sectorial secundaria del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (SIPA) para conocer la cantidad de empresas y el empleo.

- Relevamiento exploratorio de carácter cualitativo y descriptivo, realizado con anterioridad a la implementación del programa en ambas cadenas. Este relevamiento consistió en entrevistas semiestructuradas a dueños y/o responsables comerciales de los diez principales frigoríficos avícolas de la provincia, de las diez principales empresas metalmecánicas y un conjunto de diez potenciales proveedores por cadena, de diferentes ramas industriales. La información recopilada permitió caracterizar los factores microinstitucionales que condicionaban la integración territorial de cada cadena antes de la intervención, y constituyó la línea de base analítica del estudio.

- Análisis empírico de los resultados del programa, a partir de relevamientos de campo realizados tras los encuentros de vinculación. El procedimiento combinó técnicas de recolección y análisis de información para triangular fuentes y garantizar robustez en los hallazgos. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a la totalidad de las empresas participantes, lo que permitió captar información homogénea y comparable sobre las interacciones generadas. Asimismo, se analizaron los registros administrativos del programa AcV, que incluyen bases de datos de participación, seguimiento de interacciones poseventos (ventas, cotizaciones, pruebas, consultas) y reportes internos de evaluación elaborados por la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de Entre Ríos.

- Interpretación comparada, guiada por siete proposiciones planteadas (P1–P7), que permiten contrastar cómo varía la efectividad de la intermediación estatal según el tipo de fricción predominante y la densidad relacional del sector.

Dado que el estudio se centra en dos sectores específicos y en un universo limitado de casos, los resultados no buscan representatividad estadística, sino comprensión analítica.

### **Proposiciones teóricas planteadas**

A partir de los marcos teóricos revisados, se plantea un conjunto de afirmaciones que orientan la interpretación empírica del caso AcV. Estas proposiciones articulan los aportes de la economía institucional, la gobernanza relacional y la economía del aprendizaje para explicar cómo la política de intermediación pública produce resultados diferenciales según las características estructurales y relacionales de cada cadena productiva. La mayoría de ellas (P1 a P6) se derivan deductivamente de la literatura presentada. La séptima proposición (P7) tiene un carácter distinto: surge de manera inductiva

de la comparación empírica entre las dos cadenas analizadas y se formula como hipótesis a contrastar en investigaciones futuras con mayor cantidad de casos.

P1–Fricción informacional dominante: cuando el principal obstáculo es la falta de información sobre la oferta o la demanda local, la intermediación pública eleva rápidamente el espesor del mercado.

P2–Restricción de capacidad dominante: en sectores donde existen brechas tecnológicas, de escala o de organización, la intermediación requiere complementarse con instrumentos de *upgrading* productivo para sostener los resultados en el tiempo.

P3–Densidad relacional: la presencia de redes previas de confianza y cooperación se asocia con tasas más altas de conversión comercial y mayor sostenibilidad de los vínculos creados.

P4–Formato del espacio de coordinación: en contextos con redes consolidadas y demandantes concentrados, los espacios selectivos y cerrados favorecen la profundización de vínculos y la precisión del *matching*. En contextos con base productiva heterogénea y baja densidad relacional, los formatos abiertos potencian el descubrimiento de capacidades latentes y la ampliación de redes entre actores que no habrían interactuado espontáneamente.

P5–Estandarización de la presentación: la uniformidad en el modo de comunicar la oferta reduce asimetrías informacionales y mejora la comparabilidad entre proveedores, con incremento de la probabilidad de éxito en las interacciones.

P6–Persistencia temporal: los efectos asociados a las fricciones informacionales tienden a ser inmediatos, mientras que los vinculados con restricciones de capacidad son graduales y dependen de la repetición periódica del instrumento.

P7–Proposición de patrón relacional sectorial: el tipo de rubros que logran articularse mediante la intermediación pública varía según la madurez estructural del sector. En cadenas consolidadas predominan las sinergias con proveedores núcleo, mientras que en sectores fragmentados las interacciones se desplazan hacia rubros periféricos o transversales, donde la política actúa como mecanismo de descubrimiento y diversificación.

Las proposiciones propuestas son interpretativas, no de contraste estadístico, para comprender por qué un mismo diseño de política puede generar resultados divergentes en contextos productivos distintos. Servirán como guía para contrastar los efectos del programa en las cadenas avícola y metalmeccánica, explorando cómo las diferencias en la densidad relacional, la estructura sectorial y las capacidades locales condicionan la efectividad de la coordinación pública.

## Definición de indicadores

Para evaluar la efectividad inmediata del instrumento se utilizaron tres indicadores sintéticos: la tasa de interacción, la tasa de conversión y el Índice de Densidad Relacional.

La tasa de interacción (TI) mide el grado de participación activa de las empresas proveedoras en los encuentros y se define como la proporción

de firmas que registraron al menos una vinculación comercial (venta, cotización, prueba o consulta) respecto del total de empresas participantes.

$$TI = \frac{N_{\text{empresas con } \geq 1 \text{ interacción}}}{N_{\text{empresas participantes}}} \times 100$$

La tasa de conversión (TC) refleja la efectividad de las interacciones generadas y se calcula como el cociente entre el número de interacciones que derivaron en ventas efectivas y el total de interacciones registradas.

$$TC = \frac{N_{\text{ventas concretadas}}}{N_{\text{interacciones totales}}} \times 100$$

El Indicador de Densidad Relacional (IDR) capta la profundidad y persistencia de los vínculos más allá de la ocurrencia del primer contacto. Se define como el promedio de interacciones comerciales registradas por empresa proveedora y se calcula como el cociente entre el número total de interacciones generadas y la cantidad de empresas participantes.

$$IDR = \frac{N_{\text{interacciones totales}}}{N_{\text{empresas participantes}}}$$

Los tres indicadores permiten aproximar, de forma complementaria, la capacidad del programa para activar vínculos (TI), transformarlos en resultados comerciales (TC) y profundizar la densidad relacional del ecosistema productivo mediante múltiples interacciones por empresa (IDR).

## Resultados comparados: evidencia de dos estructuras relacionales

Esta sección presenta los resultados del programa Alianzas con Valor, organizados de acuerdo con la secuencia analítica definida en la metodología. En primer lugar, se describe la caracterización estructural de las cadenas de valor analizadas, con el objetivo de contextualizar las condiciones iniciales sobre las que operó la política. En segundo lugar, se analizan los resultados en función de las dimensiones de análisis propuestas: tipo de fricción predominante, densidad relacional y diseño de los instrumentos de intermediación. La evidencia cuantitativa derivada de los indicadores TI y TC se integra con información cualitativa obtenida de entrevistas y observaciones de campo.

## Estudio del caso avícola: coordinación informacional efectiva

El primer ciclo del programa Alianzas con Valor se implementó en el sector avícola, una de las cadenas más relevantes de la estructura industrial entrerriana, a partir de la demanda explícita de proveedores de insumos y servicios que enfrentaban dificultades para establecer vínculos comerciales con las empresas líderes del sector, pese a contar con capacidades productivas disponibles. Es decir, el programa surge de una necesidad concreta de los sectores con potencial de ser proveedores de la avicultura.

• **Caracterización de la cadena avícola en Entre Ríos.** La cadena avícola de Entre Ríos se caracteriza por un alto grado de integración vertical, con empresas líderes que concentran la faena, el procesamiento y la comercialización, y una extensa red de proveedores de insumos, servicios industriales, mantenimiento, logística y equipamiento. A noviembre de 2025, el sector empleaba 29 200 personas en forma directa solo en cría de aves, producción de huevos y faena de pollos. Como referencia, el 32,7% del empleo industrial provincial corresponde a ese sector, con doscientos noventa empresas activas en esas actividades. Un dato adicional que dimensiona la importancia del sector es que dentro de las cincuenta empresas de mayor facturación anual en la provincia, ocho son avícolas, e incluso dos de ellas se encuentran entre las diez que más facturan.

Se trata de una de las cadenas más relevantes de la estructura productiva provincial, con fuerte inserción nacional e internacional, que a lo largo de los años ha dado lugar al desarrollo de un entramado local de proveedores industriales, técnicos y de servicios especializados, que abarca desde la construcción de galpones e infraestructura productiva, la producción de alimentos balanceados, el desarrollo y provisión de insumos sanitarios y vacunas, hasta servicios de mantenimiento industrial, equipamiento, logística, sanidad y control de calidad, entre muchos otros.

Desde el punto de vista institucional, la cadena avícola entrerriana presenta una buena densidad organizacional, con una vasta cantidad de actores, aunque no siempre articulados en el trabajo productivo conjunto. A nivel provincial, la Unión Industrial de Entre Ríos (UIER) cumple un rol central como espacio de articulación del entramado industrial, con la presencia de todas las empresas del complejo avícola. A ello se suma la actuación de organismos públicos con anclaje territorial como INTA e INTI, que participan en la generación, validación y difusión de conocimiento técnico, sanitario y productivo. En el plano formativo, la provincia cuenta con una base educativa relevante vinculada a la cadena avícola, a través de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), particularmente la Facultad de Ciencias Agropecuarias y la Facultad de Bromatología, y de escuelas agro-técnicas orientadas a la producción animal. Este entramado contribuye a la existencia de capacidades técnicas locales y a la circulación de información sectorial, configurando un entorno institucional propicio para procesos de articulación productiva, aun cuando no siempre deriven en relaciones comerciales directas.

Si bien existe un entramado institucional y relacional desarrollado, según la MIP-ER (CEPAL, 2025), solo el 36% de los bienes y servicios intermedios

de la industria alimenticia se adquieren en la provincia y, en insumos como la provisión de productos plásticos para esa actividad, la participación es de solo el 7,5 %. Esto sugiere la presencia de fricciones que no se explican por ausencia de oferta local potencial, sino por problemas de identificación, visibilidad y coordinación entre demanda y proveedores.

• **Insumos para la implementación del programa en el sector.** Las entrevistas previas a los encuentros revelaron que la principal fricción que limitaba la sustitución de insumos en el sector avícola no era de capacidad productiva, sino informacional: fallas de coordinación que dificultaban el encuentro entre actores potencialmente complementarios (P1). Existían empresas locales con potencial para proveer parte de esos bienes, pero los frigoríficos desconocían su existencia o su calidad. Dentro de esa fricción, los factores más recurrentes identificados fueron: (i) desconocimiento mutuo entre oferentes y demandantes, incluso en casos donde residían en la misma ciudad; (ii) baja visibilidad pública de las capacidades productivas locales y su calidad; y (iii) persistencia de rutinas de compra extrazona basadas en relaciones históricas o percepciones de mayor seguridad y confiabilidad frente a la oferta local.

Se supuso entonces que la política de intermediación, en este contexto, funcionaría como un dispositivo de revelación de información y construcción de confianza, y generaría un “efecto de descubrimiento” similar al que describen Hausmann y Rodrik (2003).

• **Resultados de la intermediación.** Entre julio y agosto de 2024 se realizaron seis encuentros sectoriales que reunieron los diecinueve principales frigoríficos de la provincia con treinta y nueve proveedores de distintos municipios. Cada proveedor tuvo ocho minutos para presentar su oferta bajo un formato estandarizado de presentación, que permitió reducir asimetrías de información (P—Estandarización de la presentación) y facilitar la comparabilidad entre propuestas. Esta metodología, sumada a la preparación previa de las empresas, fue importante para mejorar la comunicación y profesionalizar la oferta local.

A dos semanas de finalizar cada encuentro se realizó la evaluación de resultados. Los datos cuantitativos revelados mostraron una efectividad inmediata y verificable del programa en la generación de interacciones comerciales. La tasa de interacción (TI) alcanzó el 74,4%, ya que veintinueve de las treinta y nueve empresas proveedoras registraron al menos un vínculo comercial posterior al encuentro, lo que evidencia una alta activación relacional inducida por el instrumento. La tasa de conversión (TC), en tanto, fue del 39%, resultado de la relación entre las veintisiete ventas efectivas registradas y el total de sesenta y nueve interacciones identificadas, lo que refleja una capacidad significativa para transformar contactos iniciales en operaciones comerciales concretas.

En términos desagregados: a) el 41 % de las empresas participantes concretó ventas efectivas con frigoríficos u otros proveedores, lo que confirma el impacto directo del instrumento en la creación de oportunidades de negocio tangibles y en la activación de flujos económicos previamente inexistentes; b) el 7,7% de los proveedores reportó haber iniciado pruebas técnicas o pilotos de productos y servicios a solicitud de las empresas demandantes,



lo que sugiere un alto potencial de escalamiento en las relaciones comerciales y la posible incorporación de innovaciones en la cadena de valor; c) el 28,2% de las firmas proveedoras recibió solicitudes formales de cotización, que constituyen evidencia de interés comercial concreto y de una etapa intermedia de maduración del vínculo; d) el 25,6% informó haber recibido consultas exploratorias posteriores a los encuentros sin derivar aún en transacciones o acuerdos, lo que, no obstante, representa un avance en términos de visibilización de capacidades locales y reducción de asimetrías de información (véase Tabla 1).

El Índice de Densidad Relacional promedio alcanzó un valor de 1,8, lo que indica que, en promedio, cada firma generó más de un vínculo comercial posterior al primer encuentro. Este resultado sugiere que el programa no se limitó a producir contactos aislados, sino que logró inducir una dinámica de interacciones recurrentes, condición necesaria para la consolidación de relaciones productivas estables.

**Tabla 1.** Distribución de las interacciones comerciales inmediatas de los encuentros del programa AcV - Sector avícola, Entre Ríos (julio-agosto 2024)

| <i>Tipo de interacción</i>      | <i>Porcentaje sobre el total de interacciones (n=69)</i> | <i>% sobre el total de empresas (n=39)</i> |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Ventas concretadas              | 39%                                                      | 41%                                        |
| Pedidos de cotización           | 25%                                                      | 28%                                        |
| Desarrollos de nuevos productos | 7%                                                       | 8%                                         |
| Consultas comerciales           | 29%                                                      | 26%                                        |
| Tasa de interacción (TI)        |                                                          | 74,4%                                      |
| Tasa de conversión (TC)         | 39,0%                                                    |                                            |
| Densidad relacional (IDR)       |                                                          | 1,8                                        |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de Entre Ríos, septiembre 2024

Los resultados muestran un alto nivel de conversión (P3), especialmente en sectores donde existían capacidades instaladas pero subutilizadas, como plásticos, estructuras metálicas, maquinarias y economía circular (véase Tabla 2). Un caso destacable fue la empresa Entre Ríos Recicla, que tras los encuentros inició relaciones con frigoríficos locales para proveer piezas plásticas recicladas, un producto que no se fabricaba en la provincia. Ese resultado simboliza con claridad el impacto de la intermediación: un problema de información se transformó en una oportunidad de diversificación productiva y de descubrimiento de nuevos bienes. Dedicada al reciclado de residuos plásticos y con plantas en los parques industriales de Basavilbaso y Rosario del Tala, la firma contaba con capacidad técnica para producir insumos plásticos (bandejas, bebederos, piezas de uso industrial), pero no había logrado acceder a ese mercado por falta de contactos comerciales y desconocimiento mutuo entre las partes. En la provincia no se fabricaban esos productos ni existían antecedentes de producción de ese tipo de insumos para

la industria alimenticia. A partir de su participación en el programa, Entre Ríos Recicla inició relaciones comerciales con empresas avícolas, concretó las primeras ventas y desarrolló prototipos de nuevos productos. Este proceso permitió reemplazar parcialmente insumos extraprovinciales por producción local, lo que generó un nuevo eslabón dentro de la cadena avícola y abrió la posibilidad de consolidar una línea de producción orientada específicamente a la industria alimenticia.

El caso, que fue uno de muchos generados en los encuentros, ilustra cómo la política de intermediación pudo transformar una falla de información en una oportunidad de diversificación productiva, con refuerzo de la densidad industrial del territorio sin requerir subsidios ni incentivos financieros. Desde la perspectiva relacional, la cadena avícola ofrecía condiciones favorables: densidad institucional alta, redes preexistentes (cámaras, asociaciones, foros técnicos) y una cultura de cooperación. En este entorno, la intermediación pública actuó principalmente sobre la fricción informacional y la visibilidad de la oferta, con efectos inmediatos sobre el volumen de transacciones (confirmando P1 y P6).

El formato de encuentros –abiertos, multisectoriales y breves– resultó especialmente adecuado (P4). Permitió incorporar rubros periféricos no demandados explícitamente (como economía circular o software), que mostraron tasas de conversión incluso superiores a las esperadas. Esta evidencia sugiere que, en sectores estructurados, los espacios abiertos de descubrimiento pueden expandir la frontera del mercado más allá de la planificación inicial.

La desagregación sectorial de las interacciones (véase Tabla 2) permite observar con mayor precisión los patrones de articulación generados por el programa y las sinergias intersectoriales emergentes. Los sectores tradicionalmente vinculados con la cadena avícola, como metalmecánica, plásticos, maquinarias o consultoría industrial, fueron los principales beneficiarios, con una dinámica de complementariedad productiva y de aprendizaje mutuo, derivada del descubrimiento cruzado entre oferentes y demandantes. A través del diálogo técnico inducido por la intermediación, los proveedores ajustaron especificaciones, estándares y rutinas productivas, mientras que las empresas avícolas revisaron percepciones previas sobre la oferta local disponible. En estos casos, la intermediación pública actuó como coordinador de relaciones latentes: reveló coincidencias entre capacidades técnicas existentes y demandas no satisfechas.

Al mismo tiempo, la participación de rubros no tradicionales, como economía circular y software industrial, sugiere que los espacios de coordinación abiertos pueden inducir procesos de diversificación relacional, donde la proximidad cognitiva y la capacidad de adaptación sustituyen a la cercanía sectorial como fuente de conexión. Estos resultados respaldan la P7 (patrón relacional sectorial), en tanto muestran que la naturaleza de las interacciones comerciales depende del grado de madurez de la cadena.

**Tabla 2.** Distribución por sectores de las interacciones comerciales de los encuentros del programa AcV - Sector avícola, Entre Ríos (julio-agosto 2024)

| Sector                    | Cantidad de empresas |                 | % de empresas según tipo de interacciones |         |            |        |           |
|---------------------------|----------------------|-----------------|-------------------------------------------|---------|------------|--------|-----------|
|                           | Participantes        | C/interacciones | ≥ 1                                       | Pruebas | Cotización | Ventas | Consultas |
| Economía circular         | 3                    | 3               | 100%                                      | 33%     | 0%         | 100%   | 33%       |
| Químicos y plásticos      | 3                    | 3               | 100%                                      | 0%      | 33%        | 67%    | 33%       |
| Estructuras de madera     | 1                    | 1               | 100%                                      | 0%      | 0%         | 0%     | 100%      |
| Estructuras metálicas     | 6                    | 5               | 83%                                       | 0%      | 50%        | 83%    | 17%       |
| Consultoría industrial    | 6                    | 5               | 83%                                       | 0%      | 33%        | 17%    | 50%       |
| Maquinarias y equipos     | 12                   | 9               | 75%                                       | 17%     | 25%        | 42%    | 17%       |
| Economía del conocimiento | 4                    | 2               | 50%                                       | 0%      | 50%        | 0%     | 0%        |
| Alimentos                 | 2                    | 1               | 50%                                       | 0%      | 0%         | 0%     | 50%       |
| Indumentaria              | 1                    | 0               | 0%                                        | 0%      | 0%         | 0%     | 0%        |
| Material de transporte    | 1                    | 0               | 0%                                        | 0%      | 0%         | 0%     | 0%        |
|                           | 39                   | 29              | 74%                                       | 8%      | 28%        | 41%    | 26%       |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de Entre Ríos, septiembre 2024.

El caso avícola confirmaría que cuando las restricciones principales son informacionales, la coordinación pública puede generar resultados rápidos y sostenibles. La política no solo incrementó el componente local en las compras del sector, sino que también dejó capacidad instalada: empresas más visibles, mejor comunicadas y con vínculos comerciales que persisten tras la intervención.

El caso metalmecánico: coordinación limitada por capacidad productiva

El segundo ciclo de Alianzas con Valor se desarrolló entre octubre y diciembre de 2024 en la industria metalmecánica, uno de los complejos más amplios y heterogéneos del entramado manufacturero entrerriano.

• **Caracterización de la cadena metalmecánica en Entre Ríos.** Por la cantidad de empresas que lo integran, el metalmecánico es otro de los sectores industriales más relevantes de Entre Ríos. Está integrado por trescientas cincuenta y ocho MiPyMES, que representan aproximadamente el 25 % del total de industrias provinciales y generan alrededor de 4 000 empleos formales. A este núcleo se suma una red extensa de talleres, tornerías, carpinterías metálicas y servicios de mantenimiento industrial de carácter más informal, que proveen insumos y servicios a múltiples cadenas productivas del territorio. La industria metalmecánica entrerriana abarca una variedad de tareas manufactureras, con provisión tanto de insumos como de productos finales para la producción,

el consumo y la inversión. La mayoría son empresas de capital local y de pequeña escala, con alto nivel de especialización de sus recursos humanos.

La actividad agroindustrial es el demandante principal de la metalmecánica provincial, se destacan tres subsectores: a) carpintería metálica y fabricación de productos metálicos para uso y montaje estructural, con ciento quince empresas y ochocientas cincuenta y seis empleados directos; b) fabricación de productos elaborados de metal, representada por setenta y ocho MiPyMES con trescientos noventa empleados. Se destaca en este grupo la firma Nexa, referente nacional en la fabricación de aberturas de acero y aluminio, con ciento cincuenta empleados y 1 000 puntos de venta en el país; c) fabricación de remolques, semirremolques y sus piezas, con veinte empresas y novecientas cincuenta empleos. Entre Ríos tiene dos empresas en el *top* diez de líderes en fabricación de acoplados del país, y una de ellas, Hermann, es la número uno, con 15% del mercado y cuatrocientos empleados; d) cuarenta y cinco empresas fabricantes de maquinarias y equipos, con setecientos empleos directos. También se destacan empresas como Itasa, especializada en fundición de acero y provisión de piezas para maquinaria agrícola de gran porte.

• **Resultados de la intermediación.** La política de intermediación en este sector actuó sobre un terreno más fragmentado. Se realizaron cincuenta encuentros que reunieron a diecinueve empresas compradoras y treinta y cinco proveedoras, pero solo seis de estas últimas pertenecían directamente a la metalmecánica. Los demás rubros correspondían a servicios complementarios (consultoría industrial, energía, plásticos, regalos corporativos, indumentaria industrial). Las empresas metalmecánicas fueron las más difíciles de incorporar a los encuentros, tanto por limitaciones estructurales –baja escala productiva, escasa formalización y limitada capacidad de gestión– como por condiciones coyunturales: los meses en que se desarrolló el programa coincidieron con una fase de expansión de la actividad económica, en la que muchos talleres y pymes del rubro operaban al límite de su capacidad y sin disponibilidad para explorar nuevos clientes o proyectos. A esto se sumó un desajuste entre la demanda de las empresas compradoras y la oferta disponible en la provincia: aunque el número de actores metalmecánicos era elevado, sus especializaciones no coincidían plenamente con los requerimientos técnicos de las industrias demandantes, lo que redujo las oportunidades de vinculación efectiva.

El relevamiento de resultados realizado dos semanas después de cada encuentro permitió identificar treinta y seis interacciones comerciales generadas entre empresas participantes, de las cuales el 44 % culminó en transacciones efectivas, el 17% representó etapas intermedias de negociación (cotizaciones), el 14% involucró instancias de desarrollo conjunto de nuevos productos y el 25% fueron consultas exploratorias, indicativas del interés del sector (véase Tabla 3).

**Tabla 3.** Distribución de las interacciones comerciales inmediatas de los encuentros del programa AcV - Sector metalmecánico, Entre Ríos (octubre–diciembre 2024)

| <i>Tipo de interacción</i>       | <i>Porcentaje sobre el total de interacciones (n=36)</i> | <i>% sobre el total de empresas (n=35)</i> |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Ventas concretadas               | 44%                                                      | 34%                                        |
| Pedidos de cotización            | 17%                                                      | 14%                                        |
| Desarrollos de nuevos productos  | 14%                                                      | 11%                                        |
| Consultas comerciales            | 25%                                                      | 20%                                        |
| <i>Tasa de interacción (TI)</i>  |                                                          | 66%                                        |
| <i>Tasa de conversión (TC)</i>   | 34%                                                      |                                            |
| <i>Densidad relacional (IDR)</i> |                                                          | 1,0                                        |

Fuente: Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la provincia de Entre Ríos, enero 2025.

La tasa de interacciones fue inferior a la del sector avícola (66% vs. 74%), lo mismo que la tasa de conversión (34% vs. 39%). Sin embargo, cuando se calculan las ventas concretadas en relación con el total de interacciones, en el sector metalmecánico el porcentaje fue del 44% frente al 39% en el avícola, aunque con una naturaleza de intercambios muy distinta. La mayoría de las operaciones exitosas se concentraron en rubros periféricos –consultoría, economía del conocimiento, regalos corporativos– más que en la propia cadena metalmecánica. Esto refleja que la efectividad de la intermediación estuvo condicionada por las restricciones estructurales de capacidad (P2) y por una baja densidad relacional (P3), pero también confirma la P7 (patrón relacional sectorial), al mostrar que en sectores fragmentados la articulación tiende a desplazarse hacia rubros transversales o complementarios, donde las oportunidades surgen más por descubrimiento que por sustitución (véase Tabla 4). También el IDR fue menor que en los encuentros avícolas (1 vs. 1,8).

**Tabla 4.** Distribución por sectores de las interacciones comerciales de los encuentros del programa AcV - Sector metalmecánico, Entre Ríos (octubre–diciembre 2024)

| <i>Sector</i>                                  | <i>Cantidad de empresas</i> |                 |      | <i>% de empresas según tipo de interacciones</i> |            |        |           |
|------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------|------|--------------------------------------------------|------------|--------|-----------|
|                                                | Participantes               | C/interacciones | ≥ 1  | Pruebas                                          | Cotización | Ventas | Consultas |
| <i>Consultoría industrial</i>                  | 2                           | 2               | 100% | 50%                                              | 0%         | 50%    | 50%       |
| <i>Otros servicios</i>                         | 5                           | 4               | 80%  | 0%                                               | 40%        | 20%    | 40%       |
| <i>Regalos corporativos</i>                    | 4                           | 3               | 75%  | 0%                                               | 0%         | 75%    | 0%        |
| <i>Servicios basados en el conocimiento</i>    | 7                           | 5               | 71%  | 14%                                              | 14%        | 43%    | 0%        |
| <i>Indumentaria Industrial</i>                 | 3                           | 2               | 67%  | 0%                                               | 33%        | 33%    | 0%        |
| <i>Economía circular y energías renovables</i> | 5                           | 3               | 60%  | 20%                                              | 0%         | 40%    | 40%       |
| <i>Maquinarias, equipos y piezas</i>           | 6                           | 3               | 50%  | 17%                                              | 17%        | 17%    | 33%       |
| <i>Químicos y plásticos</i>                    | 3                           | 1               | 33%  | 0%                                               | 33%        | 0%     | 0%        |
|                                                | 35                          | 23              | 66%  | 11%                                              | 14%        | 34 %   | 20 %      |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de Entre Ríos, enero 2025

A diferencia del caso avícola, aquí la fricción predominante no fue informacional, sino de capacidad productiva y organizativa (P2). Si bien la MIP-ER (2025) mostraba un consumo intermedio elevado, entre el 53% y el 67%, solo un tercio de los insumos metálicos y equipos se adquiría dentro de la provincia. El problema no era solo el desconocimiento entre actores, sino la ausencia de proveedores locales con escala, certificaciones o equipamiento adecuado para abastecer a las grandes empresas del propio sector.

El formato de los encuentros también incidió en los resultados. A diferencia de la avicultura, donde los eventos abiertos favorecieron la diversificación, en la metalmecánica el modelo óptimo habría sido el de encuentros cerrados y más focalizados (P4), dada la especificidad técnica de la demanda y la limitada disponibilidad de oferentes calificados. La falta de preparación previa y la heterogeneidad en la calidad de las presentaciones empresariales (P5) dificultaron la comparabilidad de la oferta y redujeron el impacto del instrumento.

Además, el análisis cualitativo de las entrevistas reveló un patrón recurrente: muchas pymes del sector no participaron por falta de tiempo o saturación de pedidos existentes, lo que indica un equilibrio de baja escala, pero alta ocupación, sin horizonte de expansión. Este rasgo, coherente con lo que la MIP identifica como “capacidad no desplegada”, limita la efectividad de las políticas basadas únicamente en la coordinación, ya que, sin fortalecimiento y mejora productiva tecnológicas ni incentivos a la asociatividad, el mercado local no logra espesar.

En términos relacionales, la metalmecánica exhibe una estructura débilmente conectada, con vínculos transaccionales y poca cooperación interempresa. La política de intermediación activó algunos contactos, pero los resultados sugieren que, frente a fricciones de capacidad, la coordinación pública debe complementarse con instrumentos estructurales –financiamiento, innovación, certificaciones– para generar efectos duraderos (P2 y P6).

El caso metalmecánico evidencia que la intermediación pública es condición necesaria pero no suficiente cuando los problemas de desarrollo son de escala, tecnología y organización. El aprendizaje del programa en este sector refuerza la idea de que la coordinación efectiva requiere sincronizar políticas relacionales y de fortalecimiento productivo, con adecuación del diseño del instrumento a la madurez y densidad del entramado empresarial.

### **Comparación sintética: estructuras productivas y modos de coordinación**

El contraste entre los casos permite observar con claridad que la efectividad de las políticas de intermediación pública no depende únicamente del diseño del instrumento, sino del tipo de fricción predominante, la densidad relacional preexistente y la estructura de capacidades del entramado sectorial. Como en la cadena avícola las principales restricciones eran informacionales y en la metalmecánica se trataba de limitaciones tecnológicas y organizativas, el mismo dispositivo –los encuentros de AcV– operó como resolutor de fallas informacionales en el primer caso y como revelador de brechas estructurales en el segundo (véase Tabla 5).



Desde una perspectiva teórica, los casos ilustran dos formas de aprendizaje institucional: a) aprendizaje operativo, cuando la política resuelve eficazmente una fricción y deja capacidad instalada (avícola); b) aprendizaje adaptativo, cuando la política evidencia sus límites y orienta la necesidad de rediseñar estrategias más complejas (metalmecánica).

**Tabla 5.** Verificación de las proposiciones en sectores avícola y metalmecánico

| <i>Proposiciones</i>                    | <i>Avícola</i>                                                                        | <i>Metalmecánico</i>                                                           | <i>Interpretación</i>                                                                                |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| P1-Fricción informacional dominante     | Confirmada: la intermediación redujo asimetrías y generó resultados inmediatos        | Parcial: la información no era el obstáculo central                            | La visibilidad de la oferta local fue clave en avícola, pero irrelevante donde faltan capacidades    |
| P2-R restricción de capacidad dominante | No dominante: existían proveedores aptos                                              | Confirmada: las limitaciones tecnológicas y de escala limitaron los resultados | Cuando la brecha es estructural, la intermediación requiere políticas complementarias                |
| P3-Densidad relacional                  | Alta: cámaras, redes y confianza sectorial                                            | Baja: atomización y vínculos débiles entre talleres.                           | La confianza preexistente amplifica el efecto de coordinación                                        |
| P4-Formato de encuentro                 | Efectivo el formato abierto, multisectorial                                           | Requiere formato cerrado y focalizado                                          | El diseño del encuentro debe adaptarse al grado de concentración del sector                          |
| P5-Estandarización presentaciones       | Contribuyó a la profesionalización y visibilidad                                      | Débilmente aplicada, redujo comparabilidad                                     | La preparación previa y la comunicación son determinantes del éxito                                  |
| P6-Persistencia temporal                | Resultados inmediatos y sostenibles                                                   | Requiere continuidad y repetición periódica                                    | Las fricciones informacionales se resuelven rápido; las de capacidad, lentamente                     |
| P7- Patrón relacional sectorial         | Confirmada: las interacciones se concentraron en proveedores núcleo del propio sector | Confirmada: los vínculos se centraron en rubros periféricos o transversales    | La estructura y madurez del sector determinan el tipo de articulaciones que genera la intermediación |

Fuente: Elaboración propia.

El contraste entre ambas experiencias permite identificar dos patrones de intervención asociados a la naturaleza de las fricciones predominantes en cada sector.

Modelo informacional (sector avícola). En contextos donde existen capacidades productivas instaladas y una elevada densidad institucional, la intermediación pública actúa principalmente como conector, ampliando el conocimiento mutuo entre actores ya capacitados. En estos casos, el impacto de la intervención es rápido, de bajo costo y con alta efectividad en términos de activación de vínculos comerciales.

Modelo de capacidad (sector metalmecánico). En sectores con restricciones estructurales de escala, tecnología u organización, la intermediación revela las limitaciones de la oferta local. La política cumple una función diagnóstica y de generación de conciencia, pero requiere ser complementada por una segunda fase orientada al upgrading técnico y organizativo para producir efectos sostenidos.

## Conclusiones

La comparación de los casos avícola y metalmecánico permite extraer un conjunto de lecciones conceptuales y operativas sobre el papel de la intermediación pública en la política industrial contemporánea. Los resultados muestran que la efectividad de estas políticas depende de su capacidad para adaptarse a la estructura relacional y productiva sobre la cual actúa. Alianzas con Valor ilustra que un mismo dispositivo puede generar resultados profundamente distintos según el tipo de fricción que prevalezca en el entramado económico.

En el sector avícola, donde las empresas contaban con capacidades instaladas y canales institucionales consolidados, AcV mostró que cuando la principal limitación es informacional, la política de intermediación puede recomponer flujos de información y confianza de forma rápida y efectiva. La intermediación funcionó como un mecanismo de coordinación informacional (Rodrik, 2004), con reducción de asimetrías y promoción de interacciones inmediatas entre oferta y demanda. En apenas dos meses, la iniciativa logró incrementar las interacciones comerciales, diversificar proveedores y fortalecer la visibilidad de la oferta local, lo que valida la proposición de que la coordinación pública puede espesar mercados sin necesidad de subsidios financieros.

En la metalmecánica, en cambio, la experiencia reveló los límites estructurales del enfoque: baja escala, tecnología obsoleta, informalidad y escasa asociatividad. En ese contexto, la intermediación cumple una función diagnóstica más que resolutoria, al señalar la necesidad de políticas complementarias de mejoramiento productivo, financiamiento y cooperación tecnológica. Alianzas con Valor evidenció que la coordinación relacional solo puede generar efectos sostenidos cuando existe un umbral mínimo de madurez organizativa y tecnológica, y cuando la oferta local logra aproximarse a las demandas técnicas del sector tractor.

La comparación de los programas reafirma que las políticas de coordinación pública son efectivas cuando operan sobre fallas de información y confianza, pero requieren complementariedad estructural para abordar restricciones de capacidad. Esta divergencia reafirma el planteo de Evans (1995) sobre la importancia de la autonomía insertada del Estado: su eficacia depende de mantener una distancia suficiente para coordinar, pero también una cercanía relacional que le permita comprender las dinámicas y limitaciones de los actores productivos. En Entre Ríos, Alianzas con Valor representó temporalmente esa función, al actuar como interfaz institucional entre empresas, cámaras y organismos técnicos. Su sostenibilidad, sin embargo, exige que esta función se institucionalice para no depender de coyunturas o liderazgos individuales. En junio de 2025, tras un tercer ciclo de implementación en el sector foresto-industrial, el programa fue discontinuado en el marco de reconfiguraciones político-institucionales que desplazaron la prioridad otorgada a la agenda de articulación productiva. Esta interrupción, no mediada por una evaluación sistemática de desempeño, pone de relieve la fragilidad de las políticas de coordinación cuando no alcanzan a consolidarse como instrumentos permanentes del aparato estatal.

Ambas experiencias convergen en un mismo aprendizaje institucional: la coordinación no sustituye al desarrollo de capacidades, pero lo potencia. Cuan-

do existe un umbral mínimo de madurez productiva y densidad relacional, acelera el encuentro entre oferta y demanda; cuando esas condiciones faltan, revela dónde y cómo intervenir para construirlas. Desde la perspectiva de la economía relacional (Granovetter, 1985; Bathelt y Glückler, 2011), los resultados confirman que la coordinación no se limita a corregir fallas de mercado, sino que también crea mercado. Los encuentros de vinculación no solo generaron transacciones, sino que reconfiguraron expectativas, visibilizaron capacidades locales e introdujeron nuevos patrones de confianza y cooperación. En ese sentido, la política pública actuó como productora de relaciones económicas más que como mero facilitador de intercambios.

El caso metalmecánico refuerza, además, la importancia de concebir la política industrial como un proceso de aprendizaje institucional (Sabel, 1994; Cimoli *et al.*, 2009). Allí donde el instrumento no logró resultados inmediatos, produjo información crítica sobre las limitaciones del sistema: ausencia de escalamiento, baja asociatividad, escasa profesionalización comercial. Este tipo de aprendizaje es fundamental para diseñar políticas más precisas y adaptativas, que combinen acciones de intermediación con programas de fortalecimiento tecnológico, capacitación y financiamiento cooperativo.

Si bien el análisis se basa en un caso subnacional específico, los aprendizajes del programa pueden resultar relevantes para otras provincias y sectores con estructuras productivas heterogéneas. La evidencia sugiere que los sectores con cadenas consolidadas y capacidades instaladas se benefician de instrumentos de coordinación orientados a resolver fricciones informacionales, mientras que los entramados productivos fragmentados requieren abordajes secuenciales que combinen intermediación con políticas de fortalecimiento productivo, tecnológico y organizativo.

De este modo, Alianzas con Valor resulta una experiencia que tensiona los límites tradicionales de la política industrial. No es una política de subsidio, de protección o de atracción de inversiones, sino una política relacional cuyo objeto es la coordinación. Su impacto no se mide en montos asignados ni en proyectos aprobados, sino en la densidad de los vínculos creados y en la capacidad de aprendizaje institucional que deja a su paso.

Los hallazgos sugieren así tres desafíos para las políticas de desarrollo productivo: a) institucionalizar la función de intermediación pública, dotándola de continuidad y capacidades técnicas permanentes; b) diferenciar instrumentos según la fricción dominante; c) construir confianza y redes como activos productivos, en reconocimiento de que la densidad relacional es tan importante como la productividad o el capital físico para el desarrollo territorial.

El programa demuestra que coordinar también es producir. En economías regionales donde los incentivos de mercado son insuficientes para generar cooperación espontánea, la intermediación pública puede funcionar como el eslabón que transforma potencial en productividad. Pensar la política industrial desde la coordinación no implica abandonar las herramientas tradicionales, sino complementarlas con una mirada que entienda el desarrollo como un proceso de vincular, aprender y confiar.

## Bibliografía

- Andreoni, A. (2020). Evolutionary systems of production and industrial policy design: The case of South Africa. *Structural Change and Economic Dynamics*, 54.
- Andreoni, A. y Chang, H.-J. (2019). The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. *Structural Change and Economic Dynamics*, 48, 136-150. <https://soas-repository.worktribe.com/output/393987>
- Akerlof, G. A. (1970). The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500. <https://doi.org/10.2307/1879431>
- Asheim, B. T. (2012). The changing role of learning regions in the globalising knowledge economy: A theoretical re-examination. *Regional Studies*, 46(8), 993-1004. <https://doi.org/10.1080/00343404.2011.607805>
- Bathelt, H., y Glückler, J. (2011). *The relational economy: Geographies of knowing and learning*. Oxford University Press.
- Bell, M. y Pavitt, K. (1993). Technological accumulation and industrial growth: Contrasts between developed and developing countries. *Industrial and Corporate Change*, 2(2), 157-210. <https://doi.org/10.1093/icc/2.2.157>
- Cassiolato, J. E. y Lastres, H. M. M. (2005). *Arranjos produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*. IPEA. Recuperado de [https://www.redesist.ie.ufrj.br/nts/nt6\\_2/Cassiola-to%20Szapiro%20Lastres.pdf](https://www.redesist.ie.ufrj.br/nts/nt6_2/Cassiola-to%20Szapiro%20Lastres.pdf)
- Cimoli, M., Dosi, G. y Stiglitz, J. E. (eds.). (2009). *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*. Oxford University Press. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/24132432\\_The\\_Political\\_Economy\\_of\\_Capabilities\\_Accumulation\\_the\\_Past\\_and\\_Future\\_of\\_Policies\\_for\\_Industrial\\_Development\\_A\\_Preface](https://www.researchgate.net/publication/24132432_The_Political_Economy_of_Capabilities_Accumulation_the_Past_and_Future_of_Policies_for_Industrial_Development_A_Preface)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025). *Matriz insumo-producto de Entre Ríos (MIP-ER)*. CEPAL. Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=914287](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=914287)
- Crespi, G. y Pietrobelli, C. (2016). *Emerging issues in Latin American development policy: The role of innovation and production networks*. Springer.

- Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (2nd ed.). McGraw-Hill.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550. <https://doi.org/10.5465/amr.1989.4308385>
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7t0sr>
- Giarrizzo, V. (2025). Interdependencia productiva y articulación territorial en la provincia de Entre Ríos: un análisis basado en la matriz insumo-producto. Manuscrito sometido para publicación.
- Giarrizzo, V. y Martínez, M. (2025). Del subsidio al *marketplace* público. Experimentación y articulación productiva en la cadena avícola entrerriana. *Revista de Economía Política de Buenos Aires* (REPBA), 19(31), 47-82. [https://doi.org/10.56503/repba.Nro.31\(2025\)/3467](https://doi.org/10.56503/repba.Nro.31(2025)/3467)
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510. <https://doi.org/10.1086/228311>
- Hausmann, R., y Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 72(2), 603-633. [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(03\)00124-X](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(03)00124-X)
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press.
- Karo, E., y Kattel, R. (2018). Innovation and the State: Towards an evolutionary theory of policy capacity. En X. Wu, M. Howlett, y M. Ramesh (eds.), *Policy Capacity and Governance*. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9_6)
- Lall, S. (1992). Technological capabilities and industrialization. *World Development*, 20(2), 165-186. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(92\)90097-F](https://doi.org/10.1016/0305-750X(92)90097-F)
- Maffioli, A., Pietrobelli, C. y Stucchi, R. (2017). *The impact evaluation of cluster development programs: methods and practices*. Inter-American Development Bank.
- Mazzucato, M., Kattel, R. y Ryan-Collins, J. (2020). Challenge-driven innovation policy: Towards a new policy toolkit. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20, 421-437. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00329-w>

- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. (2024). *Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (SIPA): tableros y series estadísticas 2024*. MTEySS.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Padilla Pérez, R. y Alvarado, J. (2013). *Políticas de articulación productiva y desarrollo de proveedores en América Latina*. CEPAL-BID.
- Rodrik, D. (2004). *Industrial policy for the twenty-first century*. Harvard Kennedy School Working Paper. Recuperado de <https://drodrik.scholars.harvard.edu/research-papers>
- Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes: Globalization, institutions, and economic growth*. Princeton University Press.
- Sabel, C. F. (1994). Learning by monitoring: The institutions of economic development. En N. Smelser y R. Swedberg (eds.), *The handbook of economic sociology* (pp. 137-165). Princeton University Press/Russell Sage Foundation. Recuperado de <https://charlessabel.com/papers/Learning%20by%20Monitoring.pdf>
- Sabel, C. y Zeitlin, J. (2012). Experimentalist governance. En D. Levi-Faur (ed.), *The oxford handbook of governance*. Oxford University Press. Recuperado de <https://academic.oup.com/edited-volume/34384/chapter-abstract/291590330>
- Schmitz, H. (1999). Collective efficiency and increasing returns. *Cambridge Journal of Economics*, 23(4), 465-483. <https://doi.org/10.1093/cje/23.4.465>
- Suzigan, W. y Furtado, J. (2006). Política industrial y desenvolvimiento. *Revista de Economía Política*, 26(2). Recuperado de <https://www.scielo.br/j/rep/a/mSMT3Jw8Mv7ZFNCwqRtyNkv/?format=pdf&lang=pt>
- UNIDO. (2020). *Industrial development report 2020: Industrializing in the digital age*. United Nations Industrial Development Organization.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.