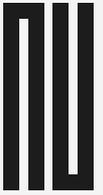


La industria textil-indumentaria en Sudamérica: los casos de Brasil, Chile, Colombia y Perú

Daniel Schteingart
Gustavo Ludmer
Nadia Schuffer
Paula Isaak

Documento 5

La industria textil-indumentaria en la Argentina del siglo XXI



Junio 2024

Planificación productiva

La industria textil-indumentaria en Sudamérica: los casos de Brasil, Chile, Colombia y Perú

Daniel Schteingart

Gustavo Ludmer

Nadia Schuffer

Paula Isaak

La industria textil-indumentaria en la Argentina del siglo XXI

Documento 5

- Transformar el Estado
- Generar riqueza
- Promover el bienestar



Índice

La industria textil-indumentaria en Sudamérica: los casos de Brasil, Chile, Colombia y Perú

4	Introducción	27	Colombia
5	Brasil	28	Historia y actualidad de la industria textil-indumentaria
6	Historia y actualidad de la industria textil-indumentaria	31	Estrategia sectorial: de la apertura e internacionalización del sector a una estrategia más defensiva
9	Estrategia sectorial: defensiva hacia los eslabones industriales y ofensiva hacia el algodón	33	Valor agregado a precios corrientes, producción y empleo de la industria textil-indumentaria
11	Valor agregado a precios corrientes, producción y empleo de la industria textil-indumentaria	35	Comercio exterior de la cadena
13	Comercio exterior de la cadena	37	Evolución de los precios al consumidor de la ropa
15	Evolución de los precios al consumidor de la ropa	39	Perú
17	Chile	40	Historia y actualidad de la industria textil-indumentaria
18	Historia y actualidad de la industria textil-indumentaria	43	Estrategia sectorial: internacionalización con base en la calidad
20	Estrategia sectorial: <i>laissez faire</i>	44	Valor agregado a precios corrientes, producción y empleo de la industria textil-indumentaria
21	Valor agregado a precios corrientes, producción y empleo de la industria textil-indumentaria	45	Comercio exterior de la cadena
23	Comercio exterior de la cadena	47	Evolución de los precios al consumidor de la ropa
25	Evolución de los precios al consumidor de la ropa	49	Reflexiones finales y aprendizajes para pensar el caso argentino
		55	Bibliografía

Introducción

La industria textil-indumentaria es una de las más antiguas a nivel mundial y forma parte de una cadena de valor que se origina en la producción de las fibras y termina en la venta de las prendas y otros productos textiles a las y los consumidores minoristas. Al igual que en muchas otras regiones del mundo, en Sudamérica esta industria fue una de las pioneras de los procesos de industrialización, aunque luego perdió peso relativo a manos de otros sectores productivos. No obstante, en muchos países sigue siendo una actividad relevante, tanto en términos de su contribución al PIB como al empleo.

El presente documento forma parte de la serie "[La industria textil-indumentaria en la Argentina del siglo XXI](#)", en la cual se realiza un diagnóstico del estado actual de una industria que, también en la Argentina, continúa siendo importante en materia de empleo —con 293.000 empleos industriales y 539.000 en toda la cadena— y aporta al valor agregado nacional —con el 0,9% del total—. Este diagnóstico no estaría completo sin comprender qué ocurrió con esta industria en otros países de la región. En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar las experiencias de cuatro países sudamericanos, para así extraer lecciones y aprendizajes que sirvan de insumo a la hora de diseñar políticas públicas para este sector en la Argentina.

En particular, se estudian las trayectorias históricas de esta industria en Brasil, Chile, Colombia y Perú. La elección de los países no fue casual. En primer lugar, se optó por seleccionar países de América del Sur, dada su ubicación geográfica y similitudes culturales e históricas. En segundo lugar, se trata de las cuatro economías más grandes de este subcontinente —sin contar la argentina—. En tercer lugar, la industria textil-indumentaria de estos países ha mostrado trayectorias heterogéneas. Brasil es el país con mayores semejanzas al caso argentino, con presencia de una industria textil-indumentaria notable, aunque con una relevancia decreciente en el tiempo. Chile es el mejor exponente de desarticulación productiva de esta industria, provocada por un crecimiento fenomenal de las importaciones asiáticas. Colombia y Perú, por su parte, poseen una importante industria textil-indumentaria —en línea con lo que ocurre en la Argentina—, si bien con una significativa salida exportadora gracias a una mayor integración comercial con los Estados Unidos, principal destino de exportación.

La descripción de los cuatro casos contiene un breve repaso de la historia de la industria textil-indumentaria, desde su nacimiento hasta su configuración actual, que se integra en dos dimensiones de análisis. Por un lado, se identifica cómo la estrategia general de desarrollo adoptada por cada país incidió en las trayectorias específicas de esta cadena de valor. Por ejemplo, aquí se incluye el impacto de las políticas de liberalización e integración comercial sobre el comportamiento del sector. Por otro lado, se describen las políticas particulares que se implementaron en las últimas décadas para esta cadena —en caso de que existan—. Por último, los análisis de casos finalizan con el foco puesto en el desempeño reciente de esta industria en materia de producción, participación en el valor agregado y en el empleo total de las economías, cantidad de personas ocupadas, exportaciones, importaciones y saldo comercial, y evolución de los precios relativos de la ropa.

Para elaborar este documento se realizaron entrevistas a especialistas en las respectivas industrias de estos países, se procesaron y analizaron una gran cantidad de fuentes estadísticas y se llevó a cabo una exhaustiva revisión bibliográfica. Al final del documento se plantean los principales hallazgos empíricos del estudio, así como una serie de aprendizajes relevantes para pensar, diseñar y planificar una propuesta de intervención pública para la cadena textil-indumentaria argentina.

Por último, una aclaración importante. Cuando se menciona la cadena de valor textil-indumentaria se hace referencia a todas aquellas actividades comprendidas desde la obtención de la materia prima hasta la venta al consumidor final. Esta cadena se encuentra integrada por distintos eslabones, algunos pertenecientes al sector agropecuario, otros al industrial —el textil, propiamente dicho, y el de confección de indumentaria— y otros al de comercialización —venta mayorista y minorista—. Este trabajo pone el acento en los eslabones industriales textil y de confección de indumentaria, a los cuales también se hace referencia como la industria textil-indumentaria.



Brasil





Brasil

Historia y actualidad de la industria textil-indumentaria

Los orígenes de la cadena textil-indumentaria brasileña se remontan a más de 200 años atrás. En la época colonial, la explotación del cultivo de algodón en Brasil se expandió, impulsada principalmente por las condiciones geográficas favorables, el uso de mano de obra esclava originaria de África y la creciente demanda europea de algodón —bien esencial en el contexto de la Revolución Industrial, sobre todo para la industria textil inglesa—. En este contexto, Brasil se destacó como un importante proveedor de algodón a nivel global. Sin embargo, durante este período, no se avanzó en la industrialización de la actividad. Por el contrario, las regulaciones estatales favorecían la explotación primaria y facilitaban la entrada de productos manufacturados ingleses mediante tasas arancelarias bajas.

Hacia mediados del siglo XIX, Brasil impuso aranceles altos —del 20% al 60%— a algunos productos importados para reducir el significativo déficit comercial que experimentaba (Lopes Fujita y Jorente, 2015). En los años posteriores, también eliminó aranceles a la importación de maquinaria. Ambas medidas dieron impulso a la industrialización del algodón. En las décadas siguientes, la ciudad de Bahía, en el nordeste de Brasil, se transformó en un centro industrial textil gracias a la disponibilidad de materia prima (algodón), mano de obra esclava y energía hidráulica. En paralelo, la construcción de un ferrocarril que unía las ciudades de San Pablo —corazón geográfico de la confección hasta la actualidad—, Minas Gerais y Río de Janeiro favoreció la concentración de fábricas de diversas actividades industriales en la zona central del país.

Ya en el siglo XX, la crisis económica de la década de 1930 estimuló el desarrollo del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en toda América Latina. En este contexto —y tal como sucedió en la Argentina—, la industria textil-indumentaria brasileña fue uno de los sectores protagónicos de la ISI, particularmente en sus etapas tempranas. Los censos económicos de Brasil permiten mostrar la relevancia que el sector tenía a fines de los años treinta, cuando explicaba el 27% del producto interno bruto (PIB) industrial¹. A partir de la década de 1940 —sobre todo en los años cincuenta—, la industria textil-indumentaria brasileña empezó a perder terreno en términos relativos, a medida que iban surgiendo nuevos sectores industriales, como la metalmecánica o la industria química. Este fenómeno también se dio en la Argentina y otros países en vías de industrialización en los mismos años.

Durante la Segunda Guerra Mundial, las industrias de los países centrales reorientaron su actividad hacia la producción militar y dejaron de lado otro tipo de bienes. Brasil aprovechó esta oportunidad histórica para convertirse transitoriamente en un proveedor global de bienes industriales: durante los años de guerra aumentó sus exportaciones en 15 veces y se convirtió en el segundo mayor productor textil mundial (Lopes Fujita y Jorente, 2015). Además, logró la exportación de uniformes militares utilizados en la guerra (Da Costa de Medeiros, 2023).

En la década de 1960, el modelo de ISI comenzó a mostrar limitaciones. Al igual que en otros países latinoamericanos, la excesiva orientación hacia la producción para el mercado interno, el reducido dinamismo de las exportaciones —una vez terminada la guerra— y la dependencia de bienes de capital importados impusieron severas restricciones a la profundización de la industrialización de Brasil. En este contexto comenzaron a idearse mecanismos de promoción de exportaciones de productos no tradicionales —como los industriales—. Este factor, junto con la maduración de capacidades acumuladas en las décadas previas y una mayor escala adquirida, permitió que Brasil comenzara un proceso de fuerte transformación de su canasta exportadora, que pasó de estar mayormente dominada

¹ Incluye calzado, aunque el grueso del sector se explicaba por el eslabón industrial textil. Datos del [Censo Industrial de 1939](#).

por los productos primarios a tener un creciente protagonismo de las manufacturas. Los productos manufacturados textiles ganaron un peso considerable en la canasta exportadora de bienes y pasaron de ser marginales a principios de los años sesenta a rozar el 4% del total en algunos momentos de la década de 1970, de la mano de hilados y tejidos de algodón exportados a Europa y a los Estados Unidos. Asimismo crecieron las exportaciones de prendas de vestir, aunque su relevancia fue menor y nunca representaron más del 1% del total². Durante los años setenta, este país también registró un proceso de inversiones extranjeras en la industria textil, particularmente en segmentos más modernos como fibras sintéticas y artificiales (Lopes Fujita y Jorente, 2015).

Durante los años ochenta, Brasil, al igual que otros países de América Latina, experimentó un gran freno en su proceso de industrialización, en lo que se conoció como la “década perdida” (Santarcángelo, Schteingart y Porta, 2017). El endeudamiento externo de los años setenta y la fuerte suba de tasas de interés en los Estados Unidos a principios de los ochenta generaron una crisis de endeudamiento que se prolongó durante todo el decenio. Durante este tiempo, tanto Brasil como otros países de la región enfrentaron desafíos significativos que afectaron seriamente la estrategia de desarrollo industrial iniciada medio siglo antes. Para este momento, el mundo atravesaba un importante cambio de paradigma político-económico: el paso de ideas desarrollistas con protagonismo estatal y proteccionismo comercial a las de liberalización de la economía, limitación de la intervención estatal y apertura comercial. Para la industria textil-indumentaria, los años ochenta supusieron el fin del proceso de expansión iniciado décadas atrás. Su situación se vio particularmente agravada por el daño en los cultivos de algodón causado por el picudo del algodón, una de las peores plagas que devastó extensas plantaciones y redujo hasta el 60% las áreas de siembra del nordeste, lo cual afectó el suministro de la materia prima (Sou de Algodão, 2020).

Los años noventa estuvieron marcados por el pasaje de un contexto hiperinflacionario a uno de mayor estabilidad macroeconómica, principalmente tras la instauración del Plan Real de 1994³ y, también, por la consolidación de reformas promercado y la implementación de políticas de liberalización económica e integración productiva con países vecinos en el marco del Mercado Común del Sur (Mercosur). En cuanto a la industria textil-indumentaria, la significativa reducción de los impuestos a las importaciones y la virtual paridad entre el real y el dólar entre 1994 y 1998 causaron daños importantes, ya que aumentaron sustancialmente las importaciones y disminuyó la producción. Incluso las entidades del sector catalogaron estos años como de “sacrificio industrial” (Delgado, 2015). Las turbulencias macroeconómicas persistieron durante parte de los años noventa, principalmente con la devaluación del real en 1999. En la década de 2000 la economía asentaría su estabilización macroeconómica y aceleraría su tasa de crecimiento, a partir de un *boom* de los *commodities* que, si bien fomentó el ingreso de divisas, derivó en la apreciación del real. Ello incidió negativamente en la competitividad de varios segmentos manufactureros, algo que también se produciría en otros países de Sudamérica.

El auge de Asia —sobre todo de China— como un gran competidor industrial sobre la base de salarios bajos resulta un factor fundamental para entender la trayectoria de la industria textil-brasileña de las últimas décadas. Este impacto fue particularmente agudo en la industria textil-indumentaria, sector en el que, a partir de los años ochenta, China y otros países asiáticos de menor desarrollo relativo —como Vietnam o Bangladesh— ganaron aceleradamente cuotas de mercado. A principios de la década de 1990, la búsqueda por mejorar la competitividad frente a los países asiáticos mediante la reducción de sus costos laborales impulsó la deslocalización de la producción textil-indumentaria hacia el nordeste del país y otras regiones con incentivos fiscales (Lopes Fujita y Jorente, 2015). También proliferaron, sobre todo en el período 2003-2014, distintas herramientas de promoción sectorial —que se analizarán más adelante.

² Datos del [Atlas de la Complejidad Económica](#).

³ El Plan Real fue una estrategia económica destinada a estabilizar la economía brasileña y combatir la hiperinflación de 1993-1994, cuando promedió el 2000% anual. Introdujo una nueva moneda, el real, acompañada de políticas de austeridad fiscal y reformas estructurales.

Sin embargo, múltiples factores, como el dinamismo perdurable de las economías asiáticas, la liberalización del comercio mundial de productos textiles y de ropa⁴ y la apreciación del real durante el *boom* de los *commodities* (2003-2013), incentivaron fuertemente las importaciones brasileñas de productos industriales de la cadena textil-indumentaria, sobre todo de China. Mientras que en 2000 el gigante asiático explicaba el 7% de las importaciones brasileñas de estos productos, para 2010 ya significaba el 43% y para 2022 el 60%⁵.

Son varios los factores detrás del aluvión de importaciones chinas. Además de los bajos salarios —algo destacable décadas atrás pero ya no tanto—, la industria textil-indumentaria china se diferencia de Brasil y otros países de América Latina en cuestiones de escala de mercado y, también, en una creciente brecha tecnológica y de infraestructura. A estos factores se suma una mayor fluctuación de los tipos de cambio en los países latinoamericanos, producto de la mayor desregulación de flujos de capitales financieros (CEPAL, 2022). Según CEPAL, estos flujos tienden a enfatizar el carácter procíclico de las economías latinoamericanas vis a vis las asiáticas y, por tanto, acentúan la volatilidad macroeconómica y el cambio en el sistema de precios relativos.

Pese a las dificultades registradas en las últimas décadas, la industria textil-indumentaria brasileña continúa siendo relevante a nivel global: este país explica el 2,1% de la producción mundial de textiles e indumentaria y se ubica en el sexto puesto, por detrás de China, India, Italia, Turquía y Estados Unidos. Sin embargo, dada su fuerte orientación al mercado interno, Brasil no es un exportador mundial relevante de productos industriales como hilos, telas o prendas. Su importancia es todavía más destacada en la producción y el comercio de algodón: es el cuarto productor mundial —por detrás de China, India y Estados Unidos— y, dada la mayor orientación exportadora de este segmento, el segundo exportador mundial de algodón en bruto, con el 17% del total⁶.

La industria textil-indumentaria también continúa siendo relevante en la matriz productiva brasileña. Representa el 0,9% del valor agregado total de la economía y tiene una participación del 2,5% en el empleo. Sólo en el eslabón de la confección, se registran más de 27.000 empresas formales y se destaca que sus capitales son casi en su totalidad nacionales (Abit, 2018). A su vez, la cadena —incluido el eslabón agropecuario— abarca el 2% de las exportaciones —principalmente algodón— y el 2,7% de las importaciones totales —esencialmente productos industriales—. Además, cuenta con una importante presencia de marcas de indumentaria locales de segmentos medios y altos que se distinguen por su diseño, sobre todo en los segmentos de *jeans*, ropa deportiva y ropa de playa.

⁴ En los países desarrollados, esta industria generaba una gran cantidad de puestos de trabajo, lo que la tornaba un sector “sensible”. Por ese motivo, en las primeras décadas del proceso de liberalización comercial, el intercambio global de textiles y de prendas estuvo regulado por acuerdos especiales que permitían mantener el proteccionismo por un tiempo más. El primer tratado fue el Acuerdo Multifibras —vigente entre 1975 y 1994— y el segundo fue el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (1995-2004); ambos establecían el levantamiento progresivo de las medidas cuantitativas que limitaban el intercambio de estos productos. Con su finalización en 2004, el comercio de estos artículos pasó a estar regulado por las normas generales de la Organización Mundial de Comercio (OMC), lo que impulsó fuertemente su intercambio.

⁵ Datos tomados del [Observatorio de Complejidad Económica](#).

⁶ Datos del [Observatorio de Complejidad Económica \(OEC\)](#), promedio 2018-2022. Estados Unidos fue el primero con el 38%.

Box 1

La inmigración en la industria textil-indumentaria de Brasil

Tal como sucedió en la Argentina, la inmigración desempeñó un papel crucial en la configuración de la industria textil-indumentaria brasileña. En la década de 1930, las comunidades sirio-libanesas y judías se incorporaron al sector. A partir de los años sesenta, se produjo una oleada migratoria coreana que se especializó en el segmento de la confección en talleres familiares que funcionaban en hogares. Desde la década de 1980, con el aumento de la desigualdad y la pobreza en la región, se registró la llegada de trabajadoras y trabajadores latinoamericanos, principalmente bolivianos, aunque también paraguayos y chilenos, para desempeñarse en la costura. Posteriormente, muchos de los costureros bolivianos establecieron sus propios talleres. Similar a la situación argentina, a partir de los años noventa, y ante el avance de la globalización y las políticas de apertura comercial, se produjo un cambio significativo en las dinámicas laborales del sector: se intensificó la tercerización de la confección y se multiplicaron los talleres a domicilio —incluidos los clandestinos—, lo cual resultó en una marcada precarización de las condiciones de trabajo en la costura (De Paula Leite, Alves Silva y Carvalho Guimarães, 2017).

Estrategia sectorial: defensiva hacia los eslabones industriales y ofensiva hacia el algodón

Durante la etapa de liberalización comercial de las últimas décadas, Brasil redujo los aranceles de la mayoría de los bienes importados. No obstante, los aranceles extrazona del Mercosur permanecieron relativamente altos para el sector, con valores que oscilan entre el 18% y el 26% para los productos industriales textiles y hasta el 35% —máxima alícuota permitida por la OMC— para la indumentaria. Estas cifras —similares a las de la Argentina dado que ambos son miembros del bloque— ubican a Brasil entre los diez países de mayores aranceles del mundo. A modo de referencia, en la actualidad, la alícuota promedio en productos textiles es del 6% en Chile, del 7% en Perú y del 8% en Colombia, mientras que en prendas de vestir dichas cifras son respectivamente del 6%, 10% y 15%⁷.

Para adaptarse y competir en el nuevo contexto de apertura comercial y creciente globalización, en las últimas décadas, el gobierno brasileño implementó, con ciertos vaivenes, políticas específicas para la industria textil-indumentaria. En 1986, se creó el Programa de Reestructuración del Sector Textil, del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que tuvo como objetivo eficientizar la producción y dotar al sector de mayor competitividad a través del financiamiento del recambio de maquinaria (Da Costa de Medeiros, 2023). Aunque los esfuerzos realizados bajo esta política no proporcionaron competitividad internacional a la producción local, sí favorecieron la mejora en la calidad del parque industrial textil y establecieron así las bases de la industria que perduran hasta la actualidad.

Durante los años noventa —década de escasa política industrial—, existieron algunas iniciativas de promoción al sector, como el Programa de Apoyo al Sector Textil (1996-1998), que otorgaba financiamiento para modernizar y adquirir bienes de capital, provisto por el BNDES y complementado con la creación en 2000 del Foro de Competitividad de la Cadena Textil y Confección. A su vez, en 1997 se fundó la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (Apex Brasil), con el objetivo de brindar apoyo para la internacionalización de empresas brasileñas. En 1999, se creó la

⁷ Todos los datos mencionados surgen de la World Integrated Trade Solution (WITS) con base en OMC y refieren al promedio simple de las partidas arancelarias.

Asociación Brasileña del Comercio Minorista Textil (ABVTEX), institución enfocada en promover condiciones de trabajo dignas en la cadena textil brasileña y combatir la informalidad. En 2000, se estableció el Programa de Internacionalización de la Industria Textil y de la Moda Brasileña (TEXBRASIL), que impulsa la internacionalización de empresas del sector.

Durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), que abarcó el período 2003-2016, existieron algunas iniciativas adicionales. En el primer plan industrial del gobierno de Lula Da Silva —el PITCE (Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior)—, lanzado en 2003, el sector no estuvo entre los priorizados; no obstante, tuvo acceso a líneas de financiamiento del BNDES (Delgado, 2015). En el Plan de Desarrollo Productivo (PDP), propuesto en 2008, el sector sí aparece como destinatario de varias políticas, como el financiamiento del BNDES, la defensa comercial —a partir, por ejemplo, de medidas *antidumping*—, la implementación del sello de calidad “Qual” y de un sistema de certificaciones, el incentivo a la cooperación en la cadena productiva y el fortalecimiento de *clusters*, el estímulo a la creación de marcas y franquicias, el apoyo a la capacitación de gerentes, programas de mejora de la calidad y productividad en pymes del sector, la compra pública y la realización de acuerdos para acceder a mercados de países centrales. En el plan productivo del gobierno de Rousseff, el Plano Maior de 2011-2014, el sector también fue incluido —junto con calzado y muebles— dentro del capítulo de las industrias intensivas en trabajo, con políticas en una tónica similar a las del PDP, entre las que se destacaban el financiamiento productivo, la reducción de plazos burocráticos para la devolución de créditos fiscales, la defensa comercial, la mejora de la coordinación de la cadena, la reducción de contribuciones patronales y las compras públicas (Delgado, 2015). Como resultado, en esos años tuvieron lugar los mayores desembolsos del BNDES al sector de los últimos 20 años y, gracias a estos estímulos, alcanzaron su pico en 2011 con USD 1531 millones, lo que representó el 5,8% de los créditos a la industria. A modo de referencia, el promedio para el período 2004-2022 se ubicó en el 2,7%. Por último, en el recientemente anunciado Plan de Acción para la Neointustrialización (2024-2026) del actual gobierno de Lula da Silva, no se menciona explícitamente a la industria textil-indumentaria como uno de los sectores estratégicos.

Respecto del eslabón primario de la cadena, a partir de incentivos del gobierno del estado de Mato Grosso y del BNDES, así como de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa)⁸, se promovió el cultivo de algodón en la región centro-oeste del país, cuando tradicionalmente se encontraba en el norte y el nordeste (Da Costa de Medeiros, 2023). Este cultivo mostró una muy buena adaptación y pudo expandirse en grandes extensiones de tierra. El objetivo fue recuperar el volumen de producción previo a la plaga para abastecer a la industria local y volver a posicionar a Brasil como exportador. Esta serie de medidas incluyó inversión en tecnología, aumentos de los aranceles de importación al algodón y también créditos para financiar la compra de maquinaria y de algodón local para productores (Prochnik, 2002). A su vez, se disminuyeron los impuestos a la importación de maquinaria y equipos que no contaran con producción nacional y se estableció la idoneidad de la clasificación del algodón según parámetros globales (Antero, 2006).

La estrategia de Brasil con respecto al algodón se volvió cada vez más orientada a mejoras de calidad. Este enfoque se intensificó en 2010, a partir de que compradores internacionales indicaran que la calidad del algodón que recibían era inferior a la comprada. En respuesta, la Asociación Brasileña de Productores de Algodón (Abrapa) estableció el programa Standard Brasil HVI⁹ (SBRHVI), con un laboratorio central ubicado en Brasilia, conocido como el Centro Brasileño de Referencia del Algodón (CBRA). Bajo la supervisión de Abrapa, el CBRA se encarga de la verificación y estandarización de los procesos de análisis del algodón brasileño, mediante la utilización de instrumentos de alto volumen del tipo HVI en once laboratorios acreditados. Desde su implementación, este sistema ha generado resultados notables. En la cosecha de 2016/2017, el 91% de cada 100 pruebas estuvo dentro del rango de cumplimiento aceptable¹⁰.

⁸ Embrapa es una entidad pública creada en 1973, adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, que se dedica a la investigación y el desarrollo (I+D) tecnológico para la agricultura y la ganadería.

⁹ HVI (*high volume instrument*) es el análisis y nombre del equipo utilizado para medir las cualidades intrínsecas de la fibra de algodón.

¹⁰ Para más información, véase [“Central laboratory ensures credibility to Brazilian cotton quality testing”](#).

En el mismo año Abrapa se convirtió en socio de Better Cotton Initiative (BCI), una asociación internacional que tiene como objetivo transformar la producción de algodón en todo el mundo abordando los efectos negativos del cultivo y el procesamiento del algodón. La BCI certifica si la producción cumple con prácticas de carácter sustentable. Estas incluyen una mejor gestión del suelo, del agua y un menor uso de plaguicidas. Contar con certificación Better Cotton permitió al algodón brasileiro acceder a un mercado internacional de mayor valor, que aprecia la producción de calidad superior realizada de manera sustentable.

En 2013, Embrapa desarrolló cuatro nuevas variedades de algodón transgénico resistentes al glifosato, que han permitido un aumento en la productividad de la fibra del algodón¹¹. Más recientemente, en 2022, la misma empresa creó una variedad transgénica de algodón con resistencia a múltiples enfermedades, entre ellas la mancha de ramularia, que constituye la principal enfermedad del cultivo de algodón en Brasil¹². Por último, “Embrapa Algodão”, junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), implementó el programa “+Algodão”¹³, que brinda apoyo tecnológico y conocimientos estratégicos para el desarrollo sostenible de la agricultura familiar algodонера. Los resultados de estas políticas fueron muy positivos: Brasil fue el país del mundo que más incrementó su producción de algodón entre 1995 y 2021 (+365%)¹⁴; pasó de ser el séptimo productor mundial al cuarto y de dar cuenta del 0,3% de las exportaciones globales de algodón en bruto al 17%¹⁵.

En resumen, al considerar el recorrido sectorial de Brasil, se puede concluir que ha adoptado una estrategia más bien defensiva —más centrada en la preservación de la producción frente a la competencia asiática que en la innovación y la conquista de mercados externos—, mientras que ha implementado una agenda de promoción para el eslabón primario centrada en el desarrollo del sector algodnero mediante una apuesta a la innovación y mejora de la calidad.

Valor agregado a precios corrientes, producción y empleo de la industria textil-indumentaria

En el período 1995-2022, Brasil ha experimentado una reducción del 60% en la producción de la industria textil-indumentaria. Esta caída también significó un retroceso en la participación del sector en el valor agregado total de la economía, la cual se redujo del 2,2% en 1995 al 0,9% en la actualidad (gráfico 1).

11 Para más información, véase [“Científicos brasileños desarrollan cuatro nuevas variedades de algodón modificado genéticamente”](#).

12 Para más información, véase [“Embrapa e Fundação Bahia apresentam nova cultivar de algodão resistente a ramulária”](#).

13 La Argentina también forma parte del programa “+Algodón” junto con Bolivia, Colombia, Ecuador, Haití, Paraguay y Perú.

14 Datos de [FAO](#).

15 Datos de [OEC](#) (promedio 1995-1999 versus 2018-2022).

Brasil (producción industria textil-indumentaria). Evolución de la producción física de la industria textil-indumentaria (índice, base promedio 2022 = 100) y de la participación del sector en el valor agregado de la economía (% , porcentaje del valor agregado total) (1995-2022)

BRASIL

● Producción de la industria textil-indumentaria — Participación en la economía

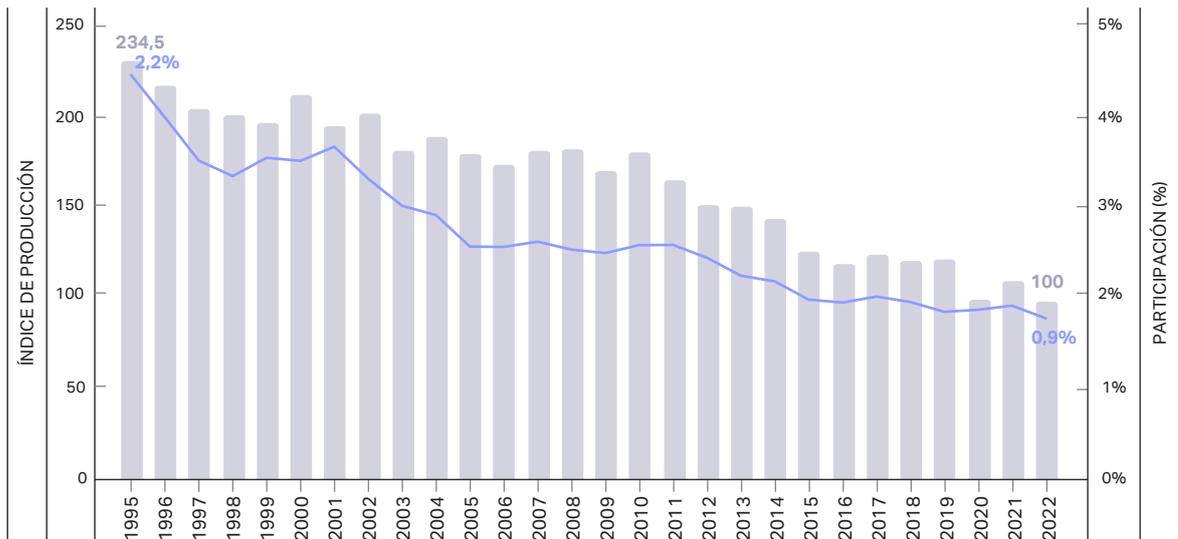


Gráfico 1

Nota: Las estadísticas de OECD.Stat presentan la información de valor agregado de la industria textil-indumentaria junto con la de cuero y calzado. La participación de la cadena en el valor agregado total para 2021 y 2022 son una estimación propia de Fundar.
Fuente: Fundar con base en el Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE) y estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD.Stat).

Como reflejo de la pérdida de participación de esta industria en la economía, también se observa una disminución en el empleo (gráfico 2). Durante el bienio 1995-1996, el sector textil-indumentaria —junto con calzado y cuero— empleaba a casi 3,4 millones de personas, lo que representaba el 4,4% del empleo total de la economía. Sin embargo, para 2019-2020, el empleo del sector descendió a 2,6 millones de personas ocupadas y su participación en el empleo total bajó al 2,6%.

Brasil (empleo industria textil-indumentaria). Evolución del empleo de la industria textil-indumentaria, cuero y calzado (en millones de personas ocupadas y como % porcentaje del empleo total) (1995-2020)

BRASIL

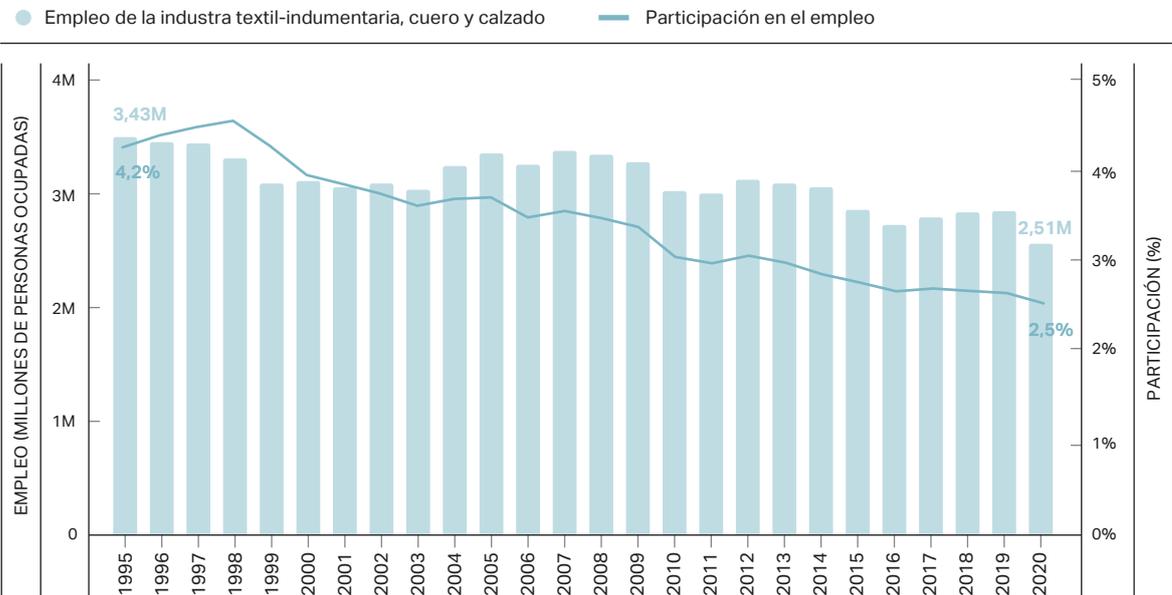


Gráfico 2

Nota: Las estadísticas de OECD.Stat presentan la información de empleo de la industria textil-indumentaria junto con la de cuero y calzado.
Fuente: Fundar con base en estadísticas de la OECD.Stat.

Comercio exterior de la cadena

La evolución del comercio exterior de la cadena textil-indumentaria puede analizarse en varias etapas (gráfico 3). Durante el período 1962-1994, la industria se caracterizó por contar con superávit comercial y un lento pero persistente crecimiento de las exportaciones, sobre todo en los productos industriales, que pasaron de representar el 1,5% del total de la cadena al 92%. Este cambio en la composición de las exportaciones textiles brasileñas se produjo en gran medida durante los años setenta, gracias a la consolidación de las capacidades creadas durante la ISI y a los incentivos crecientes para las exportaciones industriales.

A partir de 1994, la tendencia comercial cambió y la balanza pasó a ser deficitaria hasta la actualidad, con la única excepción del trienio 2002-2005. Si bien las exportaciones del sector tendieron a aumentar de manera paulatina, se vieron progresivamente sobrepasadas por las importaciones. Estas últimas comenzaron a crecer a fines de los años ochenta y se dispararon en la primera parte de la década de 1990, así como en los años de mayor crecimiento económico del siglo XXI (2003-2013). El pico de importaciones ocurrió en 2014, con más de USD 9700 millones, lo que dio como resultado un récord en el déficit comercial de USD 6500 millones¹⁶. La cuota de mercado de las prendas importadas creció gradualmente: mientras que en 2003 la proporción de ropa importada era del 1,3%, para 2014 alcanzaba el 15% (Abit, 2018). La fuerte recesión de la economía brasileña en 2015-2016 contrajo el consumo local y las importaciones, que para 2022 todavía no habían vuelto a los niveles de principios de la década de 2010.

¹⁶ Constantes de 2022.

Por otro lado, un dato a destacar es el fuerte cambio en la composición de las exportaciones de la cadena. En 2000, el 92% eran productos industriales (hilados, tejidos e indumentaria) y el 8%, materias primas. Para 2021, dichas cifras eran respectivamente del 23% y 77%. Esta tendencia se explica por el auge económico de los países de Asia, que incidió negativamente en la producción industrial brasileña, junto con el éxito del eslabón agropecuario algodónero local.

Brasil (comercio exterior, evolución). Evolución de las exportaciones, importaciones y balanza comercial de la cadena textil-indumentaria (millones de USD constantes de 2022) (1962-2022)

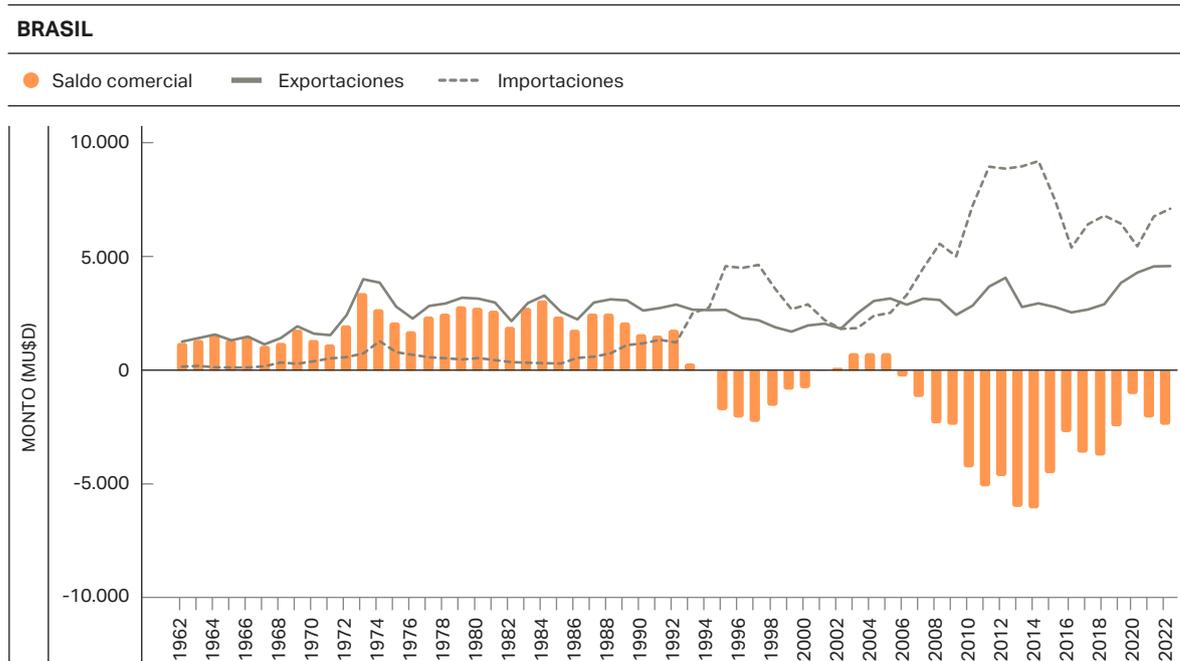


Gráfico 3

Fuente: Fundar con base en World Integrated Trade Solution (WITS) y Federal Reserve Bank of St. Louis.

Según el OEC¹⁷, los principales destinos de las exportaciones brasileñas de esta cadena para el período 2018-2022 fueron China, Vietnam, Bangladesh, Turquía, Indonesia y Pakistán, todos países con industrias textiles dinámicas que requieren del algodón brasileño. En contraste, los países del continente americano fueron por lejos el principal destino de las exportaciones de los eslabones industriales.

Por su parte, la región asiática fue el principal origen de las importaciones, con más del 80%. China explica el grueso (56%), seguido por India, Indonesia, Vietnam y Bangladesh. Por fuera de Asia, Paraguay es el principal origen de las importaciones brasileñas, tanto de productos textiles como de prendas de vestir.

La industria textil-indumentaria en Brasil se caracteriza por tener un perfil productor de indumentaria con una alta importación de insumos para la producción y una baja importación de ropa, y por estar fuertemente orientada hacia el consumo interno, dada la escasa exportación de productos de indumentaria.

17 Datos de [OEC](#).

El análisis de la composición de las importaciones y exportaciones de los países brinda una aproximación a su perfil productivo. Para el caso de Brasil, este análisis toma el promedio de cantidades importadas y exportadas de la industria textil-indumentaria durante el período 2017-2021 (gráfico 4). El 91% de las importaciones está compuesto por insumos para la producción —fibras, hilados y tejidos—, mientras que sólo el 9% de las cantidades se explica por bienes finales de indumentaria. Por el lado de las exportaciones, se observa una gran diferencia: el 94% se compone por fibras —principalmente algodón—, mientras que el 6% restante se explica casi en su totalidad por hilados y tejidos. En síntesis, la industria textil-indumentaria en Brasil se caracteriza por tener un perfil productor de indumentaria con una alta importación de insumos para la producción y una baja importación de ropa, y por estar fuertemente orientada hacia el consumo interno, dada la escasa exportación de productos de indumentaria.

Brasil (comercio exterior, composición). Composición de las exportaciones e importaciones del sector, según la participación de cada eslabón de la cadena textil-indumentaria (% , porcentaje sobre toneladas totales) (promedio anual: 2017-2021)

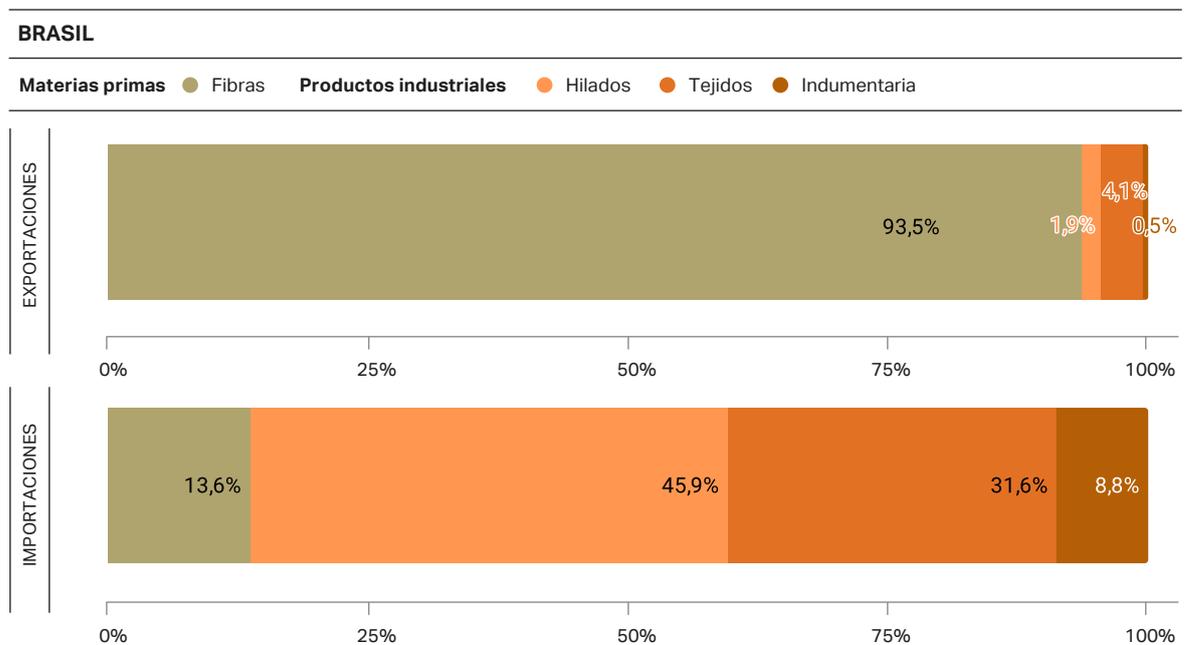


Gráfico 4

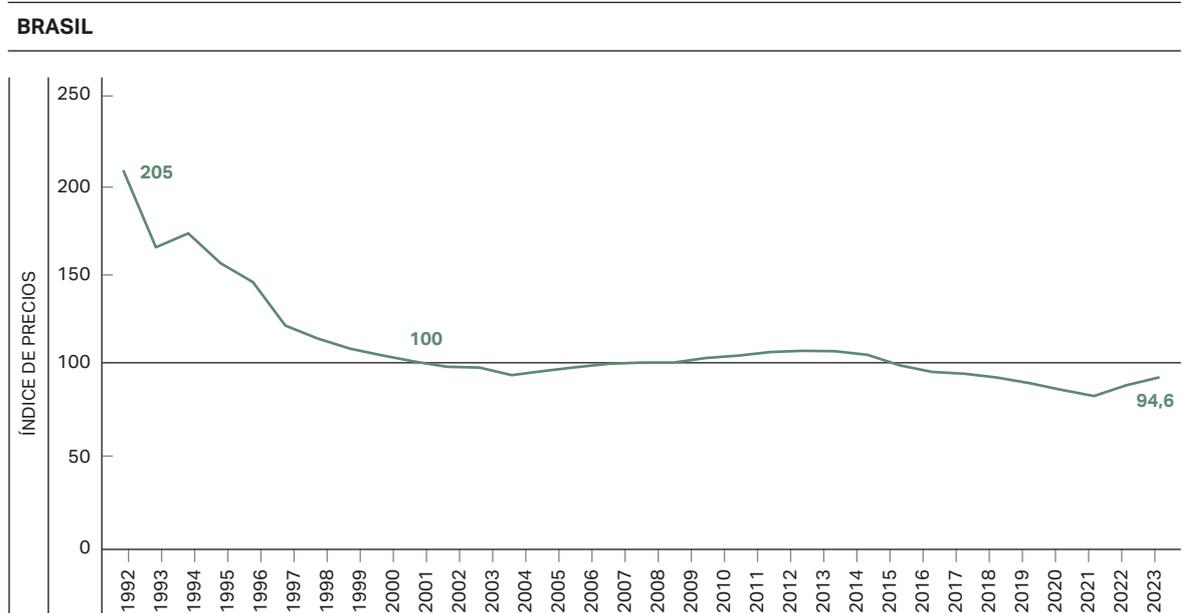
Fuente: Fundar con base en el Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII).

Evolución de los precios al consumidor de la ropa

Entre 1991 y 2023, los precios de la indumentaria en Brasil tuvieron un abaratamiento relativo a los precios de los demás bienes y servicios (gráfico 5). Entre 1991 y 2000, este proceso de abaratamiento fue notable, con una caída en los precios relativos cercana al 50%, asociada al fuerte crecimiento de las importaciones ya descrito. Entre 2003 y 2013, el precio mantuvo un comportamiento ligeramente creciente y, desde entonces, se observa un nuevo abaratamiento relativo, aunque en una magnitud menor —alrededor del 6%—. El desempeño de los precios de la indumentaria en Brasil no resulta un fenómeno estrictamente local sino que se corresponde con el abaratamiento de la ropa a nivel global en las últimas décadas.

Brasil (precios relativos, evolución). Evolución del precio relativo de la indumentaria y del calzado respecto de los demás bienes y servicios (índice base 2001 = 100) (1991-2023)

Gráfico 5



Fuente: Fundar con base en IBGE.

Chile





Chile





Chile

Historia y actualidad de la industria textil-indumentaria

El surgimiento de la industria textil-indumentaria en Chile se ubica en la segunda mitad del siglo XIX, cuando comenzaron a instalarse en Santiago las primeras hilanderías, tejedurías y talleres de confección. Entre 1880 y 1930, la economía chilena gozó del *boom* del salitre, un mineral usado por aquel entonces como fertilizante agropecuario y como químico para la fabricación de explosivos. El crecimiento económico y la inmigración europea incrementaron el tamaño del mercado chileno, lo que estimuló el crecimiento de la industria textil-indumentaria.

La crisis económica internacional de principios de la década de 1930 prácticamente interrumpió el comercio global y llevó a los distintos gobiernos a elevar los aranceles de importación, lo cual implicó un cambio en el modelo de acumulación. En este contexto se consolidó la ISI, que combinó varios beneficios para la industria en general y para la textil-indumentaria en particular: alta protección arancelaria, deducciones impositivas, créditos a tasas negativas para inversiones productivas —con un rol fundamental de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en 1939— y expansión de la demanda interna gracias al aumento del empleo y del poder de compra de grandes sectores de la población. A diferencia de otros países de la región como Brasil o México, la ISI fue poco dinámica en Chile dado el escaso tamaño del mercado interno (Bértola y Ocampo, 2013).

Al igual que el resto de los países de la región, la industria textil-indumentaria chilena fue uno de los sectores emblema de la ISI, con su época dorada en las décadas de 1950 y 1960. En 1965, el eslabón textil representaba el 17,9% de la producción industrial total del país y el de confección de ropa, el 5,3% —en conjunto sumaban el 23,2%— (Frías *et al.*, 1987). Hacia 1968, el 97% del consumo nacional de ropa y textiles era abastecido por la industria nacional y el sector empleaba a casi 70.000 trabajadoras y trabajadores —cuando el país tenía una población total de 9.820.000 personas—. Durante el gobierno de Salvador Allende se nacionalizó una gran cantidad de empresas, varias de esta industria; hacia 1972 casi la mitad de la producción y el empleo del sector correspondía a empresas de propiedad social¹⁸ y era el único sector industrial con control estatal relevante (Frías *et al.*, 1987).

Influenciado por las ideas económicas de la Escuela de la Universidad de Chicago, el golpe militar de Augusto Pinochet de 1973 instauró un modelo de apertura drástica que afectó profundamente la industria chilena, sobre todo la textil-indumentaria. La protección comercial fue rápidamente desmantelada, al mismo momento en que crecía la producción asiática de estos productos. En los primeros años de la dictadura, se redujeron los aranceles a la importación y se eliminaron las medidas no arancelarias. Para 1979, la importación de productos tenía un arancel *ad valorem* del 10%, cuando antes del golpe militar el promedio era del 94% (Alarco Tosoni, 2017). En 1982, Chile experimentó una seria crisis económica, con niveles de desempleo que superaron el 30% y una situación de pobreza y desigualdad en constante deterioro (Santarcángelo, Schteingart y Porta, 2017). Altamente dependiente de un mercado interno en crisis, la industria textil-indumentaria chilena registró un fuerte golpe (Frías *et al.*, 1987). Recién hacia mediados de dicha década el país retomó un proceso de crecimiento sostenido y en 1988 superó el PIB per cápita de 1971.

A nivel productivo, mientras las industrias que habían despegado con la ISI tendían a contraerse, empezaron a florecer otras asociadas a los recursos naturales de exportación, como la fruticultura, la industria forestal o la salmonicultura, además de la minería —principal rubro de exportación durante casi toda la historia chilena—. Lejos de ser meramente un producto de incentivos del mercado, el auge de estas industrias también estuvo impulsado por ciertas intervenciones selectivas de política industrial

¹⁸ Durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973), esta figura fue utilizada para las empresas cuyo único titular era el Estado y, en esencia, pertenecían a la sociedad en su conjunto.

y por instituciones como la CORFO o la público-privada Fundación Chile (Santarcángelo, Schteingart y Porta, 2017).

En 1990 se restableció la democracia con la victoria de la Concertación —un espacio político formado por partidos de centro-izquierda y centro—, que gobernó Chile durante cuatro mandatos presidenciales consecutivos hasta 2010 y profundizó la apertura comercial iniciada por la dictadura a través de la firma de una gran cantidad de tratados de libre comercio (TLC) con diferentes países (Van Klaveren, 2011)¹⁹. Para principios del nuevo milenio, Chile era el país con mayor cantidad de tratados de libre comercio del mundo y con un arancel de importación promedio (ponderado) del 1% (Ghiotto, 2020)²⁰. Estos acuerdos terminaron de profundizar el perfil de Chile en la división internacional del trabajo como proveedor de productos de origen primario —fundamentalmente cobre y, en menor medida, productos forestales y acuícolas— e importador de bienes manufacturados.

La reestructuración del aparato productivo chileno, muy traumática en materia social durante los años setenta y ochenta, comenzó a mostrar ciertos resultados positivos a partir de la década de 1990. En estos años, Chile fue el país latinoamericano con el mayor crecimiento del PIB per cápita²¹, y las exportaciones consolidaron una mayor diversificación: a los productos de origen primario que venían creciendo desde la década de 1980 se sumaron nuevos complejos exportadores, como el vino. No obstante, la proliferación de TLC desde fines de los años noventa no estuvo acompañada por el surgimiento de nuevos complejos exportadores relevantes, de modo que el sendero de diversificación de las exportaciones chilenas se detuvo en lo que va del siglo XXI. En materia de crecimiento económico, Chile siguió teniendo un buen desempeño en la década de 2000 —de la mano del *boom* de los *commodities*—, aunque experimentó una fuerte desaceleración en el último tiempo, con tasas por debajo del promedio mundial.

En las diversas negociaciones comerciales llevadas a cabo durante las últimas décadas con China, Chile no puso salvaguardas para proteger su industria textil-indumentaria, mientras que la Argentina y Brasil hicieron grandes esfuerzos por desalentar la entrada de textiles y confecciones desde dicho origen (Wise, 2012). Asimismo, el proceso de apreciación del peso chileno frente al dólar entre 2003 y 2013²² generó un abaratamiento relativo de los productos asiáticos y restó competitividad a la industria textil-indumentaria local. En este contexto, el crecimiento exponencial de las importaciones asiáticas significó un duro golpe a la alicaída industria textil-indumentaria chilena, la cual consolidó su proceso de decadencia, destrucción del empleo, quiebra de empresas y reconversión de las sobrevivientes en importadoras. Mientras en 1995 esta industria todavía representaba el 2,2% del valor agregado del país, para 2022 era del 0,1%. La profunda integración comercial con otros países y el combate a la inflación se constituyeron como dos políticas de Estado chilenas durante las últimas décadas, tanto en los gobiernos de la Concertación como en los dos mandatos de Sebastián Piñera (2010-2014 y 2018-2022).

Como resultado de la desintegración de la industria textil-indumentaria durante las últimas cuatro décadas, en la actualidad, alrededor del 93% del mercado chileno de ropa es abastecido por productos asiáticos, europeos o de países vecinos (ICEX, 2021). Desde la década de 1990, la comercialización minorista de las prendas está fuertemente concentrada en cuatro grandes *retailers* de capitales nacionales (Falabella, Paris, La Polar y Ripley) y en unas pocas grandes marcas internacionales, que se abastecen mayoritariamente de prendas importadas desde Asia, mientras que las firmas locales son escasas y con un crecimiento muy limitado (ICEX, 2013).

¹⁹ Canadá (1997), México (1999), Unión Europea (2002), Estados Unidos y Corea del Sur (2004), China (2006) —Chile fue el primer país de América Latina en firmar un TLC con el gigante asiático—, Perú y Colombia (2009), Turquía (2012), Vietnam (2014) y Brasil (2022).

²⁰ En la actualidad Chile tiene vigentes 26 tratados comerciales con 64 países que representan el 63% de la población mundial y el 87% del PIB global. Para consultar todos los acuerdos comerciales vigentes, véase [Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales](#).

²¹ El 59% entre 1990 y 2000. Datos del Banco Mundial, vía [Our World in Data](#).

²² Dicha apreciación fue posible gracias a la suba de los precios internacionales del principal producto de exportación del país —el cobre—, que pasaron de un promedio de USD 2000 la tonelada en las décadas de 1980 y 1990 a un máximo de USD 8800 la tonelada en 2011.

La experiencia chilena en el *retail* representa un caso de estudio a nivel internacional, debido a su gran tamaño y su éxito en la internacionalización a otros países de la región. El caso de Falabella es paradigmático: su elevada escala de ventas le justifica contar con departamentos de compras instalados en China, que obtienen precios muy competitivos al encargar órdenes de gran magnitud, para abastecer no sólo a Chile, sino también a Colombia, Perú y, hasta 2021, la Argentina (Bianchi, 2009). La empresa incluso se diversificó, con la apertura de otras unidades de negocios que le resultaron de gran rentabilidad, como la emisión de tarjetas de crédito para financiar compras en cuotas, la creación de viajes y seguros Falabella y la fusión con el grupo Sodimac en 2003 (Álvarez Cañedo, 2017).

En la actualidad, la reducida industria textil-indumentaria sobreviviente abastece aproximadamente al 7% del consumo nacional (Calvo Foxley y Williams Obreque, 2023). Se trata de un pequeño segmento de confección de uniformes escolares y ropa de trabajo para empresas o instituciones de la sociedad civil, que no cuentan con la escala ni el conocimiento para importar sus pequeñas órdenes desde Asia (Fundación SOL, 2017). Asimismo, existe algo de confección para las cadenas de *retail*, en productos simples —como prendas de punto o cortinas— que necesitan ser rápidamente repuestos frente a agotamientos imprevistos del inventario —el viaje marítimo China-Chile dura, como mínimo, 30 días—. En el nuevo milenio también creció el diseño de autor, con la creación de marcas de mediano tamaño (Eclipse, Daily, Umbrale, Rockford o Singalora) que suelen estar asociadas a empresas familiares y destinan sus productos a nichos de gama media y alta del mercado. Si bien se abastecen fundamentalmente de prendas importadas desde Asia y algunos países de la región, también tercerizan la producción en fábricas o talleres nacionales (ICEX, 2021).

Una investigación publicada en 2017 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) muestra que el sector de confección de indumentaria chileno se concentra en los barrios de menores ingresos de Santiago de Chile, Coquimbo y el conglomerado Valparaíso/Viña del Mar. Casi en su totalidad se trata de unidades productivas muy pequeñas, con escasa cantidad de empleadas y empleados —sumamente informales—, que tercerizan parte de la confección en trabajadoras domiciliarias. Estas mujeres poseen empleos muy precarios, sin cobertura de la seguridad social contributiva, con reducidos ingresos en función de cuántas prendas fabriquen —modalidad de pago a fasón, es decir, por prenda terminada—. Además, el flujo de trabajo posee una marcada estacionalidad, lo que implica una fuerte inestabilidad en materia de ingresos y una elevada vulnerabilidad socioeconómica (Fundación SOL, 2017).

Estrategia sectorial: *laissez faire*

Durante las últimas décadas, Chile prácticamente no implementó políticas específicas para su industria textil-indumentaria. Por el contrario, sí habilitó la importación de ropa usada, medida que va a contramano de lo que ocurre en la mayoría de los países de nuestra región —entre ellos, la Argentina—, donde el ingreso de ropa usada no está permitido por razones sanitarias y de protección a la industria nacional. Según el [OEC](#), en 2021 Chile importó USD 158 millones de ropa usada, por lo cual se ubicó en el octavo lugar en el *ranking* mundial, sólo superado por Ghana, Pakistán, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, Kenia, Polonia y Malasia, donde las prendas usadas se venden a bajos precios para vestir a los sectores populares. Si se analiza el fenómeno en cantidades, los números resultan aun más impactantes: en 2021, Chile importó casi 115.000 toneladas de prendas usadas, equivalentes al 59% de las toneladas importadas de ropa nueva. La gran diferencia entre los valores importados —USD 158 millones de ropa usada versus USD 2840 millones de ropa nueva— se explica por los diferentes precios de importación: mientras la ropa nueva valió, en promedio, USD 19 el kilo, la ropa usada se importó a razón de USD 1,4 el kilo.

Las prendas usadas suelen provenir de los países desarrollados: en 2021, Estados Unidos fue el principal exportador de ropa usada del mundo —con USD 834 millones, el 16,1% del total global—, seguido por China (13,7%), Reino Unido (7,5%), Alemania (6,9%) y Corea del Sur (6,3%). Este fenómeno es otra de las consecuencias del *fast fashion*, caracterizado por la sobreproducción de

prendas baratas y su consumo excesivo y veloz (Muñoz, Garcés y Morales, 2022). Si bien existen diferentes modalidades de recolección de las prendas, la más importante es el circuito de ONG de países desarrollados, donde muchos consumidores donan sus prendas a diferentes fundaciones, iglesias y asociaciones de beneficencia (Ejército de Salvación, Cruz Roja, Goodwill u Oxfam), que las venden a bajo precio a *traders* que las reciben, las clasifican, las empaquetan y las exportan a países de menores ingresos (Sandoval Hernández, 2022).

Al norte de Chile se encuentra la zona franca de Iquique, que alberga al principal puerto desde donde se importa ropa usada de toda América Latina. Las prendas llegan en grandes fardos a las tiendas comercializadoras, que separan y seleccionan lo que se puede vender. Dado que llegan fardos de todas las calidades, alrededor del 70% de las prendas no sirven para vender y resultan arrojadas como basura en grandes vertederos en el desierto de Atacama²³. En Chile se generan alrededor de 572.200 toneladas de residuos textiles por año (Calvo Foxley y Williams Obreque, 2022). En particular, en la comuna de Alto Hospicio, cerca de Iquique, existen basurales ilegales a cielo abierto de toneladas de residuos textiles, que no sólo contaminan el ambiente —muchas veces hay incendios— sino que también afectan a las poblaciones que viven allí. Una parte de dicha ropa usada termina siendo exportada por redes ilegales de contrabando comercial a la Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Perú. Otra parte es exportada por el canal aduanero formal: el 13% del total de ropa usada importada por Chile en 2021 fue reexportada a Paraguay (7%), Perú (2,6%) y Venezuela (1,6%).

El caso chileno se destacó por una estrategia pasiva de *laissez faire*, caracterizada por la ausencia de políticas sectoriales específicas para el desarrollo de esta cadena de valor.

Como consecuencia de la liberalización comercial implementada, el mercado chileno se inundó de prendas y textiles asiáticos de bajo precio. Esto llevó a que Chile hoy sea el país de América Latina con mayor consumo de prendas por habitante, habiendo pasado de 15 prendas en 2003 a 50 en 2020, cifra similar a la que registra Estados Unidos (53), uno de los países más consumistas del mundo (Calvo Foxley y Williams Obreque, 2023).

En definitiva, el caso chileno se destacó por una estrategia pasiva de *laissez faire*, caracterizada por la ausencia de políticas sectoriales específicas para el desarrollo de esta cadena de valor.

Valor agregado a precios corrientes, producción y empleo de la industria textil-indumentaria

La industria textil-indumentaria en Chile representa el mejor ejemplo de un sector que se redujo a su mínima expresión. Mientras en 1995 la industria textil-indumentaria —junto con la del calzado— explicó el 2,2% del valor agregado total de la economía, en 2022 dicha participación se redujo al 0,1% (gráfico 6). Esta dinámica se explica por la fuerte caída de las cantidades fabricadas —entre 1995 y 2022 se redujeron más del 70%—, el mayor crecimiento relativo de otros sectores —fundamentalmente del sector primario y de los servicios— y el abaratamiento del precio relativo de la indumentaria.

²³ Al momento no se encontraron respuestas de la economía circular que permitan utilizar significativamente ese desperdicio. Sólo se detectó una experiencia reciente en el norte de Chile, donde la empresa Ecofiber utiliza los desperdicios textiles como insumos para fabricar paneles de aislación térmica —que también poseen propiedades acústicas e ignífugas— destinados a la construcción de viviendas, lo que permite aprovechar una pequeña parte de los descartes.

Chile (producción industria textil-indumentaria). Evolución de la producción física de la industria textil-indumentaria (índice, base promedio 1989 = 100) y de la participación del sector en el valor agregado de la economía (% , porcentaje del valor agregado total) (1995-2022)

CHILE

● Producción de la industria textil-indumentaria — Participación en la economía

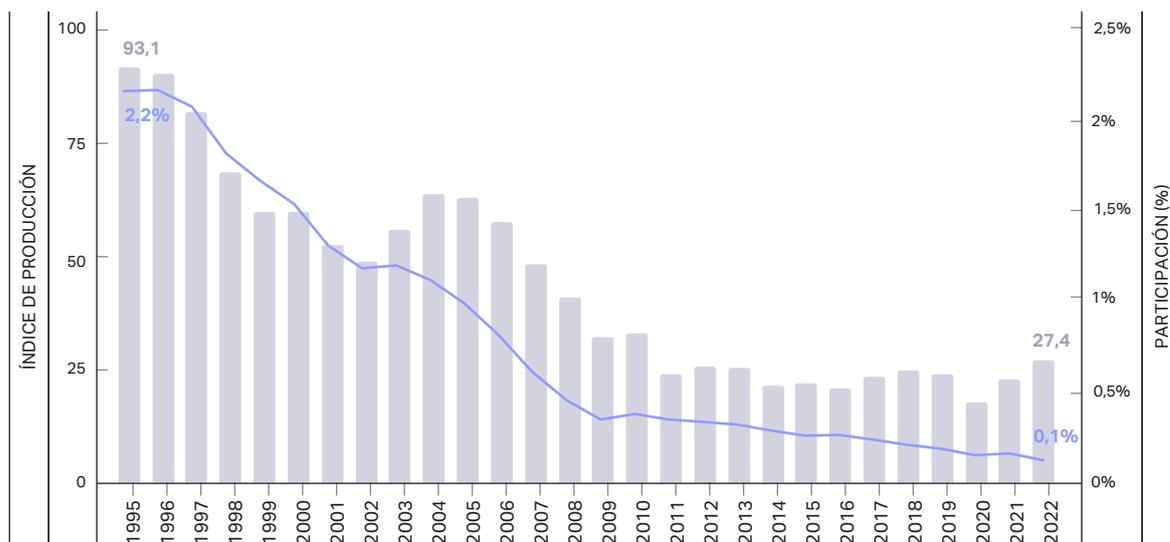


Gráfico 6

Nota: Las estadísticas de OECD.Stat presentan la información de valor agregado de la industria textil-indumentaria junto con la de cuero y calzado.

Fuente: Fundar con base en el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, el Banco Central de Chile y estadísticas de la OECD.Stat.

Como consecuencia de esta dinámica, la industria textil-indumentaria —junto con la del calzado— expulsó a más de la mitad de sus trabajadoras y trabajadores durante el período analizado: la cantidad total de personas ocupadas pasó de 46.000 en 1995 a poco más de 20.000 en 2020. En paralelo, su importancia en el empleo total de la economía se redujo a un tercio en sólo 25 años (gráfico 7).

Chile (empleo industria textil-indumentaria). Evolución del empleo de la industria textil-indumentaria, cuero y calzado (en personas ocupadas y como % porcentaje del empleo total) (1995-2020)

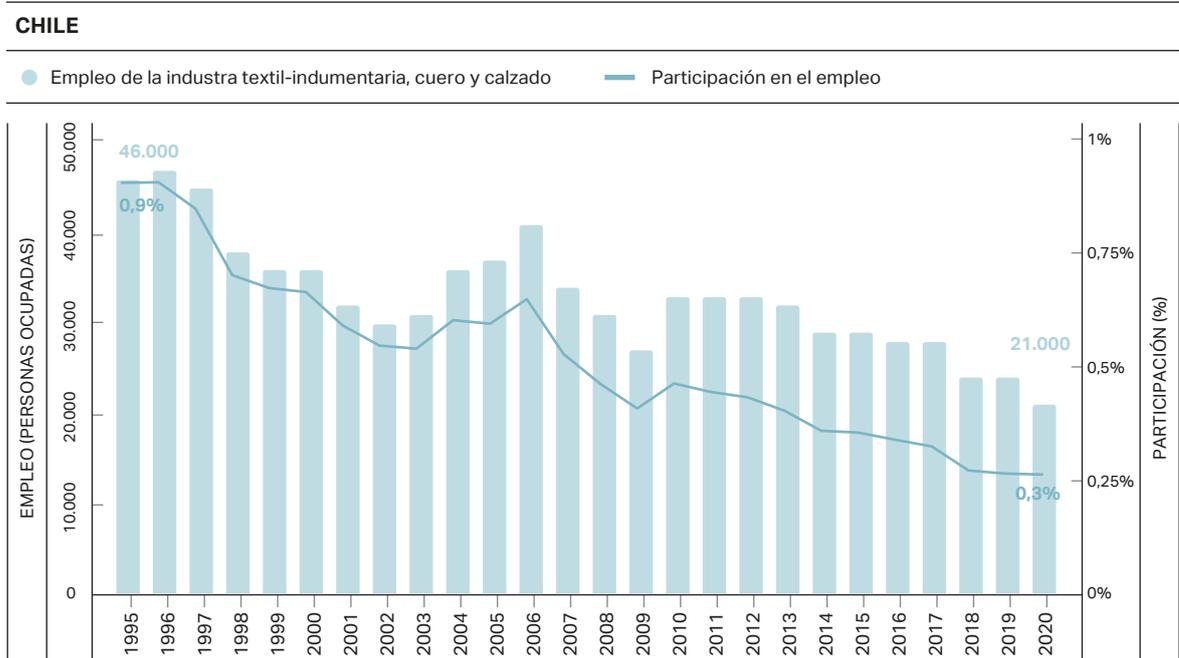


Gráfico 7

Nota: Las estadísticas de OECD.Stat presentan la información de empleo de la industria textil-indumentaria junto con la de cuero y calzado. Fuente: Fundar con base en estadísticas de la OECD.Stat.

Comercio exterior de la cadena

La evolución del comercio exterior de la cadena textil-indumentaria jugó un rol central en la reducción del sector. Entre 1962 y 1974, las importaciones se mantuvieron relativamente estables. A partir de ese año, la apertura económica de Pinochet dio impulso a un intenso crecimiento de importaciones (gráfico 8), sólo frenado por la crisis de los años 1982-1985. En la década de 1990, la firma de diversos TLC y el crecimiento económico sostenido provocaron un nuevo envión a las importaciones, cuya dinámica mostró un leve amesetamiento entre 2010 y 2017 —vinculado a la desaceleración del crecimiento económico— y desde entonces retomó la senda de crecimiento —a excepción de 2020 por la pandemia—. En 2022, las importaciones de productos de la cadena alcanzaron un récord histórico de casi USD 6000 millones, una cifra relativamente cercana a la de Brasil (USD 7400 millones), a pesar de que la población chilena es alrededor de un décimo de la brasileña. En efecto, Chile es hoy, por lejos, el país de la región que más ropa nueva importa por habitante: en 2021-2022 importó USD 165 por persona, mientras que la Argentina importó USD 6, Brasil USD 8, Colombia USD 16 y Perú USD 26²⁴.

24 Estimaciones propias con base en OEC y Banco Mundial.

Chile (comercio exterior, evolución). Evolución de las exportaciones, importaciones y balanza comercial de la cadena textil-indumentaria (millones de USD constantes de 2022) (1962-2022)

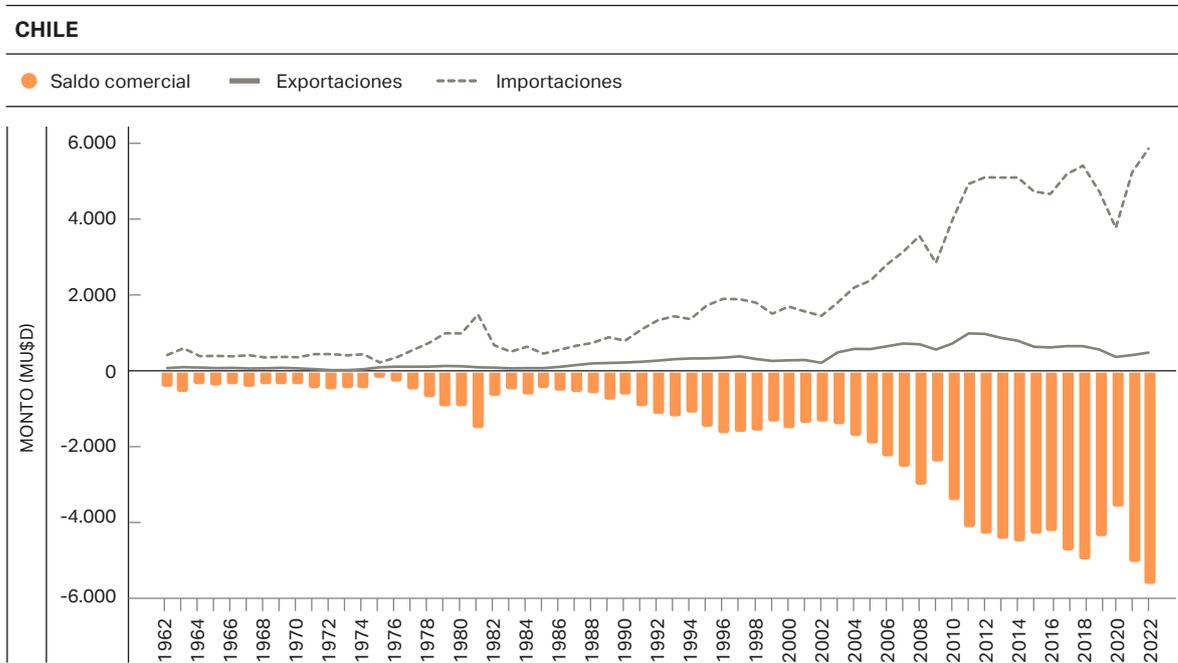


Gráfico 8

Fuente: Fundar con base en WITS y Federal Reserve Bank of St. Louis.

Por el contrario, las exportaciones de esta cadena tuvieron una dinámica mucho más estable a lo largo del período, con un incremento apenas significativo en los primeros años del nuevo milenio por el impulso de los TLC. Estas alcanzaron su máximo en 2011 y, desde entonces, siguieron una tendencia decreciente.

Al observar la evolución del saldo comercial, la cadena textil-indumentaria de Chile se destaca por haber tenido resultados deficitarios en todos los años a lo largo de las últimas seis décadas. Desde 2010 en adelante, el déficit promedió aproximadamente los USD 5000 millones por año.

Entre 2017 y 2021, el país importó productos de esta cadena de valor por alrededor de USD 5500 millones en promedio por año. Según datos del OEC, los principales orígenes de las importaciones fueron China —67% del total importado—, India y Estados Unidos —4% cada uno— y Bangladesh y España —3%, respectivamente—. En el mismo período, promedió exportaciones por alrededor de USD 350 millones por año, cuyos principales destinos fueron Paraguay —27% del total exportado—, Perú (24%), Bolivia (22%), Estados Unidos (5%) y Uruguay (4%).

El gráfico 9 muestra la composición reciente de las importaciones y exportaciones de esta cadena de valor en Chile. Se observa que las exportaciones son mayoritariamente de indumentaria —47% de las toneladas exportadas— y tejidos (36%). Una parte de las exportaciones corresponden a ropa usada, en tanto que también existen ciertos nichos de exportación en algunos productos fabricados en Chile como lana patagónica, ropa de autor, ropa interior femenina, ropa de cama o algunos hilados y tejidos puntuales. Por su parte, las importaciones están muy concentradas en los productos finales de esta cadena de valor —ropa y tejidos aglutinan el 88% de las toneladas importadas—, lo que deja en evidencia que prácticamente no existe industria textil chilena que procese fibras e hilados.

Chile (comercio exterior, composición). Composición de las exportaciones e importaciones del sector, según la participación de cada eslabón de la cadena textil-indumentaria (% , porcentaje sobre toneladas totales) (promedio anual: 2017-2021)

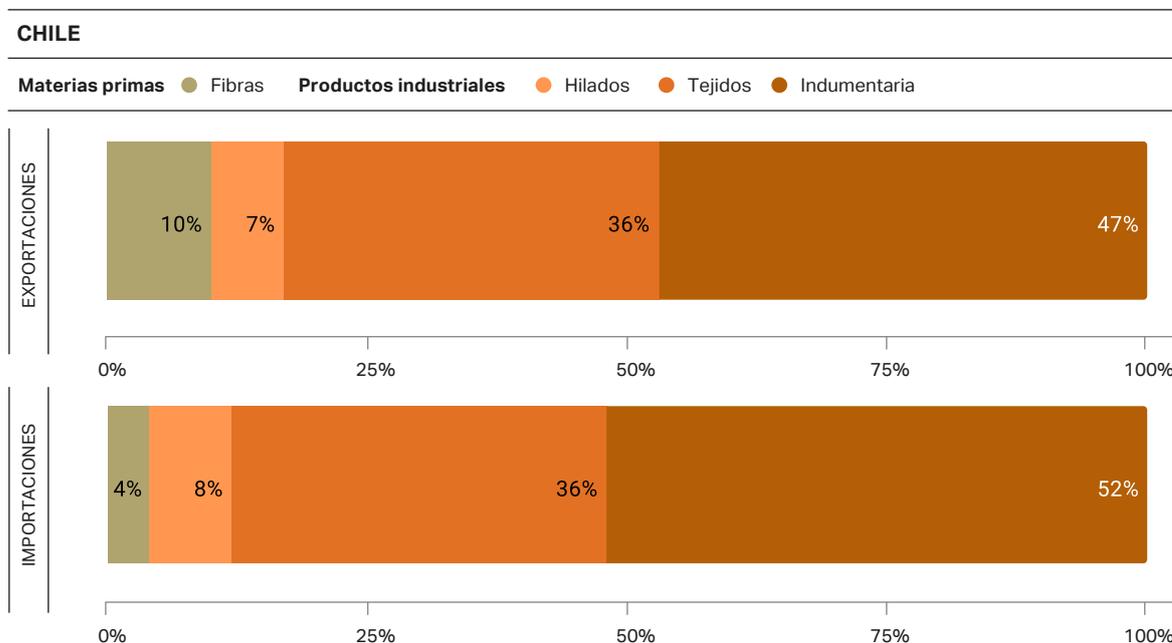


Gráfico 9

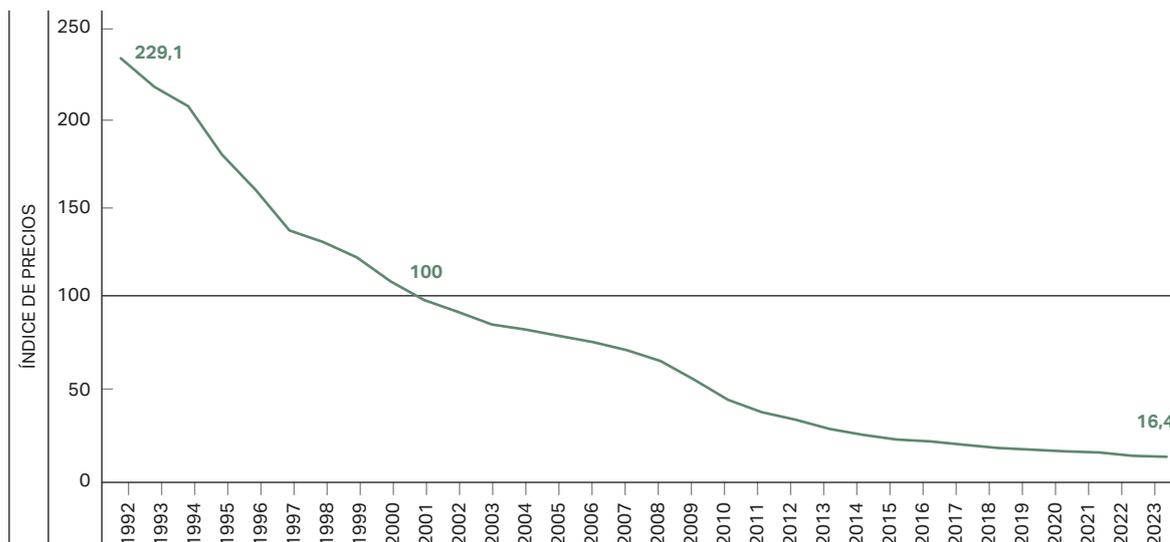
Fuente: Fundar con base en el CEPII.

Evolución de los precios al consumidor de la ropa

Entre 1992 y 2023, los precios de la ropa y del calzado en Chile tuvieron un abaratamiento relativo de más del 90%, lo que permitió incrementar el poder de compra de las y los consumidores (gráfico 10). Como se dijo, Chile es el país de América Latina donde más prendas se consumen por habitante por año. Esta dinámica se explica fundamentalmente por el predominio de las prendas asiáticas de bajo costo en el mercado local, fruto de la mencionada apertura comercial.

Chile (precios relativos, evolución). Evolución del precio relativo de la indumentaria y del calzado respecto de los demás bienes y servicios (índice base 2001 = 100) (1992-2023)

CHILE



Fuente: Fundar con base en datos del Banco Central de Chile y estadísticas de la OECD.Stat.

Colombia



→ Colombia





Colombia

Historia y actualidad de la industria textil-indumentaria

La industria textil-indumentaria en Colombia tiene sus raíces en el siglo XVII, pero su verdadero auge comenzó en las primeras décadas del siglo XX, con la fundación de las primeras grandes fábricas de hilados y tejidos. Este crecimiento fue impulsado por el *boom* cafetero, que generó excedentes económicos que serían reinvertidos localmente, en una economía muy protegida desde la guerra civil de inicios del siglo XX. Desde 1903, el gobierno colombiano emprendió un ambicioso programa de reconstrucción económica que incluyó políticas proteccionistas, como el aumento de aranceles a la mayoría de los productos industriales —excepto materias primas y maquinaria—. Además, se otorgaron subsidios al sector industrial, que fomentaron un crecimiento significativo en los años siguientes. El auge del café jugó un papel clave en este despegue industrial de diversas formas: generó una clase media demandante de productos manufacturados, proporcionó recursos para invertir en infraestructuras que redujeran los largos tiempos de transporte entre ciudades —lo cual contribuyó a la consolidación de un mercado interno unificado— y permitió reinvertir las ganancias obtenidas en nuevos sectores productivos como los industriales (Kalmanovitz, 2017). Ciudades como Medellín, Pereira y Manizales experimentaron un notable desarrollo en la producción textil y de confecciones, y se convirtieron en los principales centros de producción nacional (Pietrobelli y Olarte Barrera, 2002).

La crisis internacional de 1929 afectó seriamente la economía cafetera y el gobierno respondió con una mayor intervención, orientación que favoreció el protagonismo de la industria como nuevo motor del crecimiento (Kalmanovitz, 2017). Durante este período, el desarrollo industrial estuvo dominado por las ramas desarrolladas en las décadas previas —como la textil-indumentaria, la del calzado y la de alimentos y bebidas—; aunque nuevos sectores industriales fueron ganando importancia —por ejemplo, los minerales no metálicos y la química—. Entre 1930 y 1945, la industria textil-indumentaria fue particularmente dinámica y cobró peso tanto dentro del PIB industrial como del PIB total²⁵. La maduración de capacidades en este sector permitió que durante la Segunda Guerra Mundial algunas empresas textiles iniciaran un proceso de internacionalización, a partir de la exportación de telas que se usaban en los uniformes del ejército de los Estados Unidos (Caicedo Manrique, 2021). No obstante, el grueso de la producción siguió estando centrado en el mercado interno.

Entre 1945 y 1975, al igual que en otros países de la región, la industrialización dirigida por el Estado comenzó un nuevo capítulo. Nuevos sectores industriales de mayor complejidad tecnológica y organizacional fueron emergiendo, como la producción de bienes intermedios y de capital, ayudados por instrumentos como la protección comercial, el crédito dirigido y subsidios de diferente tipo (Ocampo Gaviria, 2015). En este contexto, la industria textil-indumentaria continuó expandiéndose y se consolidaron grandes fábricas de confección. Además, a partir de los años cincuenta y particularmente de los sesenta, se produjo un *boom* —apalancado en políticas sectoriales— en la producción nacional de algodón, que permitió inicialmente sustituir importaciones de este insumo e incluso exportar (Ocampo Gaviria, 2015)²⁶. La mayor disponibilidad de algodón, la mano de obra barata, el incipiente diseño y la buena calidad de los productos permitieron el despegue internacional en ciertos segmentos, como la producción de ropa de mujer en Bucaramanga —ciudad tradicionalmente petrolera— (Pietrobelli y Olarte Barrera, 2002). La maduración de este sector, junto con esquemas macro y mesoeconómicos favorables —como la devaluación del tipo de cambio real y la implementación de subsidios a las exportaciones—, permitió una creciente salida exportadora de productos no

²⁵ La industria explicaba el 8,9% del PIB en 1929 y para 1945 dicha cifra era del 16,5%. En tanto, la industria textil-indumentaria pasó de dar cuenta de poco más del 10% del PIB industrial en 1925-1929 a más del 25% en 1945-1949 (Kalmanovitz, 2017). En contraste, perdieron participación la industria de alimentos y la del tabaco.

²⁶ De acuerdo con el [Atlas de la Complejidad Económica](#), en varios momentos de las décadas de 1960 y 1970, el algodón en bruto llegó a superar el 4% de las exportaciones de bienes de Colombia.

tradicionales entre 1967 y 1974, entre ellos, los de la industria textil-indumentaria. Para este último año, las exportaciones de hilos y tejidos representaron casi el 6% del total y las de prendas de vestir casi el 4% adicional, cuando en 1962 apenas rondaban, sumadas, el 1% (Kalmanovitz, 2017)²⁷.

Desde mediados de los años setenta y con mayor intensidad durante los ochenta, la economía colombiana comenzó una etapa de apertura económica y retiro del Estado en ciertas áreas que habían sido de su mayor incumbencia en las décadas previas, como la inversión pública. También se dio una considerable transformación de la estructura productiva y de la forma de inserción de Colombia en la economía mundial, en un contexto de crecimiento más lento e inestable que el evidenciado en la etapa anterior. A grandes rasgos, la reducción de aranceles y otras medidas de administración comercial supusieron un incremento de las importaciones, que afectaron más particularmente a industrias y a bienes de capital e intermedias.

Esta transición no fue lineal. Luego de la liberación de las importaciones que tuvo lugar en la década de 1970, durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), se restituyó la protección comercial a las importaciones, a partir de subaranceles y uso de licencias de importación sujetas a aprobación. Por su parte, existía un subsidio a las exportaciones cercano al 15%, lo cual representaba un incentivo al comercio.

A partir de 1990, Colombia adoptó un nuevo esquema que implicó la disminución gradual de la protección comercial²⁸, la eliminación de las licencias de importación y la baja de los subsidios a las exportaciones. En paralelo, se desarrolló una política activa de apertura comercial con la firma de varios tratados comerciales con países de la región y otros países desarrollados, la cual se extendió hasta la primera década y media del siglo XXI. Además, se facilitó la inversión extranjera al eliminar los límites a la remisión de utilidades al exterior. Como resultado, el flujo de inversiones tuvo un fuerte crecimiento —especialmente en los sectores de petróleo y minería—; en paralelo, se concretó una cantidad significativa de privatizaciones. El aumento de la inversión extranjera derivó en una mayor participación del capital transnacional en los sectores minero, financiero y de servicios públicos, entre otros; a su vez, muchas empresas colombianas fueron adquiridas por firmas extranjeras (Ocampo Gaviria, 2015).

Como consecuencia de la creciente desregulación y apertura económica, además del fin del crédito público dirigido, la industria colombiana dejó de ser el sector más dinámico de la economía y, desde mediados de los años setenta, redujo sostenidamente su participación en el PIB del país. Esta pérdida de peso relativo en el producto total no implicó una reducción de su tamaño en términos absolutos.

Otro sector que experimentó fuertes cambios fue el agro, que había sido objeto de políticas sectoriales en la posguerra. El agro colombiano se reconfiguró, a partir del crecimiento de algunos bienes —como el aceite de palma o derivados de la ganadería— y la contracción de productos de exportación que supieron tener un gran peso y crecimiento —como el café o el algodón— en las décadas de 1960 y 1970. En particular, la producción de algodón se desplomó a partir de 1991, debido a la disminución de aranceles, a los bajos precios y al surgimiento de otras alternativas de producción.

El menor dinamismo relativo del agro y la industria tuvo como contracara el mayor dinamismo relativo de otros sectores, como las industrias extractivas y los servicios, que ganaron peso en la economía colombiana. El sector petrolero-minero pasó a ser el principal complejo exportador del país. El crecimiento de este sector fue tan notable que, mientras que a mediados de la década de 1970 representaba menos del 10% de las exportaciones, durante el período 2010-2013 llegó a constituir el 70% de las exportaciones colombianas. Según algunas interpretaciones, el crecimiento de este sector podría

²⁷ Datos del [Atlas de la Complejidad Económica](#).

²⁸ Las tasas arancelarias efectivas pasaron de un promedio del 38% en el período 1980-1989 al 15% durante los años noventa. En cuanto a los productos textiles este salto fue del 59,9% al 20% y en prendas de vestir el cambio fue del 80% al 22,4% ((Meléndez y Perry, 2010).

haber desencadenado una especie de “enfermedad holandesa”, al apreciar el tipo de cambio real y limitar la competitividad industrial en un esquema de apertura comercial. En tanto, ciertos servicios, como los financieros y de telecomunicaciones, también ganaron peso en la economía, favorecidos por la apertura al sector privado y la revolución tecnológica. En cuanto a la industria textil-indumentaria, la etapa de apertura de la economía que implicó el fin de los subsidios y la apreciación del tipo de cambio real derivó en un crecimiento por debajo de la media industrial desde 1980 en adelante. A ello se suman otros factores, como la creciente competencia asiática y el hecho de ser un sector ya maduro. Ahora bien, el sector no se contrajo en términos absolutos, desempeño que contrasta con lo ocurrido en otros países de la región como Brasil, Chile o la Argentina. La capacidad de sostenimiento de la actividad en términos absolutos se explica por una fuerte suba de la productividad —producto de la adquisición de maquinarias y la mayor exposición a la competencia— y también por un creciente salto exportador en confecciones.

Un proceso que surgió de la mano de la apertura fue la creciente concentración de la industria textil-indumentaria, en la cual pequeñas unidades productivas salieron del mercado y algunas grandes firmas fueron las que mejor lograron adaptarse a la globalización y pudieron exportar. Al interior de la industria textil-indumentaria el desempeño del eslabón confeccionista fue bastante más dinámico que el del textil (Melendez y Perry, 2010)²⁹.

A pesar de un menor dinamismo relativo en las últimas décadas, la industria textil-indumentaria continúa teniendo un peso considerable en la economía colombiana. Actualmente, esta cadena representa el 8,9%³⁰ del valor agregado manufacturero, el 1,25%³¹ del valor agregado total de la economía, el 6% de las exportaciones industriales y el 2% de las totales. Cuenta con aproximadamente 10.000 fábricas en los principales polos de producción: Medellín y Bogotá, seguidas de Cali, Pereira, Manizales, Barranquilla e Ibagué. Por su parte, las empresas pioneras del país (Coltejer y Fabricato Tejicondor) son las productoras del 34% del tejido nacional, elaborado con algodón y sus mezclas. En Bogotá se fabrican tejidos de punto, a partir de mezclas de algodón y fibras sintéticas (Espinel González, Aparicio Soto y Mora, 2018). A diferencia de Brasil o la Argentina, Colombia no se destaca por la producción de algodón —que tras el *boom* de los años sesenta se contrajo sostenidamente en las últimas tres décadas—, pero cuenta con una importante capacidad productiva de tejidos, en especial planos como el denim, y en confección de prendas, como trajes de baño, ropa interior y ropa técnica deportiva y de trabajo. Además, tiene un reconocimiento significativo en materia de diseño de indumentaria e incluso con algunas marcas nacionales con proyección internacional, como el Grupo Crystal, Leonisa, Agua Bendita o STF Group.

De acuerdo con OECD.Stat, en 2020 la industria textil-indumentaria, junto con cuero y calzado, tuvo un total de 374.000 empleos, que representaron el 2% del empleo total de la economía³².

²⁹ Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entre 1990 y 2023, la producción textil subió el 10%, mientras que en confecciones aumentó el 62%.

³⁰ Estimaciones propias con base en el DANE.

³¹ Estimaciones propias con base en el DANE.

³² Si bien la metodología no es directamente comparable, a partir de datos del DANE se puede inferir que el 59% del empleo corresponde al eslabón de la confección, el 27% al eslabón textil y el 14% restante al sector de cuero y calzado.

La informalidad en la industria textil-indumentaria colombiana

En Colombia, la informalidad laboral es un grave problema que está ampliamente extendido. Según la OIT (2018), la informalidad se divide en dos categorías: empresarial y laboral. Aproximadamente tres cuartas partes de las empresas operan sin registro en el Registro Único Tributario, lo que evidencia una alta informalidad empresarial. En términos de informalidad laboral, esta alcanzó el 47% del total de ocupación urbana en 2017, con un predominio del autoempleo o cuentapropismo que representó el 61% de esta cifra. Específicamente en la industria manufacturera, la informalidad llegó al 38%.

Dentro del sector de la confección, esta problemática se manifiesta en la prevalencia de pequeños talleres —muchos de ellos familiares—, que operan en condiciones de informalidad y contratación a destajo. Se estima que la informalidad laboral en este sector es aun más alta que el promedio industrial y alcanza aproximadamente el 72% (Mazo, Pulgarín Rondón y Montoya Cano, 2020), con cifras similares mencionadas por el Ministerio de Trabajo (Echavarría, 2015). Entre las razones por las cuales las empresas de moda tercerizan, se encuentran los altos costos tributarios de la formalidad, los bajos costos laborales en los eslabones tercerizados y la obtención de productos de buena calidad a menor costo, dado el bajo requerimiento tecnológico de la costura. Además, una encuesta realizada a 50 microempresas de confección reveló que la mayoría de las y los propietarios son mujeres, con una formación limitada y responsabilidades múltiples, lo que dificulta la gestión y la mejora empresarial. El 45% de estas microempresas son maquiladoras —confeccionan para otra empresa— y de ellas el 58% afirma que la empresa a la que le maquila es la que fija el precio del producto. Por último, se plantea que esta actividad presenta altos niveles de competencia debido a los menores costos laborales y de producción en los países asiáticos, que llevaron a una reducción continua de los precios de venta y provocaron que las marcas demanden a sus proveedores costos de producción más bajos. Esto repercute en las condiciones de vida de trabajadores y trabajadoras de la confección, que terminan percibiendo salarios muy bajos, con extensas jornadas de trabajo y en condiciones laborales precarias (Echavarría, 2015).

Box 2

Estrategia sectorial: de la apertura e internacionalización del sector a una estrategia más defensiva

Como se mencionó anteriormente, la industria textil-indumentaria colombiana contó con políticas de fomento desde principios del siglo XX y en particular durante la etapa de sustitución de importaciones posterior a la crisis de 1929. Sin embargo, estas políticas fueron abandonadas progresivamente desde mediados de los años setenta. A partir de la década de 1980, Colombia avanzó en la apertura de la economía, proceso que incluyó la reducción de aranceles a las importaciones a los productos textiles y de indumentaria. A principios de los años noventa, la dinámica de apertura comercial se profundizó notoriamente: los aranceles disminuyeron del 60% al 17% en textiles y confecciones y al 10% en algodón.

Desde entonces, el enfoque de la política productiva en Colombia hacia el sector textil-indumentaria fue más horizontal que vertical, es decir, el uso de herramientas específicas de promoción sectorial fue acotado. Los distintos gobiernos colombianos propiciaron la firma de acuerdos comerciales con otros países y regiones, así como algunos instrumentos horizontales, que sí han sido ampliamente utilizados por las empresas del sector.

En primer lugar, la firma de acuerdos comerciales preferenciales pudo haber facilitado la competitividad de los productos de esta industria en los mercados extranjeros. Según Meléndez y Perry (2010), el 45% de las empresas de la industria textil-indumentaria afirma haber utilizado favorablemente uno o más de estos acuerdos. Algunos fueron: la reformulación del Grupo Andino (Colombia, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Perú), que a partir de 1995 incorporó un sistema arancelario externo común; el acuerdo comercial G3 con Venezuela y México en 1994, que ayudó a la inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales; y la firma del Acuerdo de Preferencia Comercial Andina de 1991 y, posteriormente, de la Ley de Promoción del Comercio Andino y Erradicación de Drogas de 2002, que representaron acuerdos unilaterales de preferencia arancelaria con los Estados Unidos.

Por otra parte, a principios de los 2000, el 50% de las firmas utilizaba el Plan Vallejo, un instrumento vigente desde la década de 1960 que exime a la industria local de los aranceles a la importación para insumos que serán utilizados en la producción de exportaciones. Otra institución que jugó un rol relevante es Proexport, una agencia dedicada a promover las exportaciones colombianas cuyo objetivo es facilitar la interacción entre potenciales compradores y vendedores. Durante esos años, el 45% de las empresas de la industria textil-indumentaria afirmaba haberse beneficiado de información de mercados de exportación provista por Proexport, y el 55% participaba en ferias (Meléndez y Perry, 2010).

En cuanto a instrumentos de financiamiento, destaca el Bancoldex, una institución dedicada al desarrollo empresarial y fortalecimiento de la competitividad a través de programas de financiación e internacionalización de las firmas. En el caso de la industria textil-indumentaria, el uso de este instrumento creció a partir del año 2000 y llegó a alcanzar al 80% de las firmas en la primera década del milenio (Meléndez y Perry, 2010).

Por otro lado, el 45% de las empresas del sector considera haberse favorecido por la protección arancelaria (Meléndez y Perry, 2010). Aunque —como se señaló antes— Colombia tuvo una fuerte política de reducción de aranceles en los años noventa, el nivel de protección arancelaria para textiles y confecciones resultó mayor que el promedio de la industria manufacturera, lo cual fue percibido como una ventaja relativa respecto de otros sectores. Adicionalmente, las empresas del sector han reportado un uso creciente de capacitación general y específica a través del Servicio Nacional de Aprendizaje y de programas relacionados con la certificación de calidad y control.

Si bien no representa una política específica para el sector, el TLC entre Colombia y los Estados Unidos firmado en 2012 resulta importante para comprender su estrategia de inserción internacional. Básicamente, este acuerdo estableció un arancel del 0% en el ingreso al mercado estadounidense de 10.634 posiciones arancelarias —previo al tratado, las posiciones desgravadas eran 5670.

Estas herramientas fueron complementadas por otras iniciativas de carácter mayormente privado, como la creación del Instituto para la Exportación y la Moda (INEXMODA)³³. Desde fines de los años ochenta, este organismo ha impulsado el desarrollo y la internacionalización del sector por medio de la facilitación del intercambio de conocimientos entre distintos agentes de la cadena de valor, la investigación de mercado, la educación y formación en cuestiones ligadas a la moda, gestión de negocios y tecnologías textiles, y la organización de ferias de promoción, como Colombiamoda³⁴ y Colombiatex³⁵, que se realizan en Medellín.

En la última década, y debido a diversos factores —el creciente auge asiático, las mayores dificultades para proseguir el sendero exitoso de internacionalización de los decenios previos y el estancamiento de la producción local—, comenzaron a observarse mayores herramientas defensivas. Por ejemplo, en 2013, el gobierno expidió un decreto con el objetivo de responder al fuerte auge de

33 [INEXMODA](#) es una institución privada dedicada a promover el crecimiento y desarrollo del sistema de moda colombiano y latinoamericano.

34 Feria de diseño de indumentaria. Véase [INEXMODA](#).

35 Feria textil y de insumos para la confección. Véase [INEXMODA](#).

las importaciones provenientes de China. Esta medida, concertada entre industriales y comerciantes, estableció un impuesto mixto para las importaciones de calzado y de confecciones que incluía el 10% de arancel y el pago de USD 3,5 por kilogramo de mercadería. En la misma línea, en 2021, el gobierno definió un arancel *ad valorem* del 40% a las importaciones de prendas que ingresaran por un valor inferior o igual a 10 dólares por kilo, y uno del 15% más 1,5 dólares por kilo, cuando el precio fuera superior a 10 dólares³⁶. Esta norma fue revisada en diciembre de 2022, cuando el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo generalizó la alícuota en 40% para el sector confecciones. Debe señalarse que esto aplica para todas las confecciones procedentes de países con los que Colombia no posee acuerdos comerciales vigentes —como los principales proveedores asiáticos— y que la misma norma establece la revisión anual de esta medida³⁷. También, en los últimos 15 años, se ampliaron los fondos destinados a combatir el contrabando y se intensificaron los controles aduaneros para prevenir el ingreso de productos con precios ostensiblemente bajos —que responden a la práctica comercial de *dumping*—. Según PROPAÍS³⁸, mientras que en 2012 las importaciones de confecciones a precios notoriamente bajos representaban el 7,7% del total, en 2017 fueron del 0,1%³⁹.

Si bien Colombia adoptó para la industria textil-indumentaria una estrategia acorde a la orientación elegida para la economía colombiana en general —apertura, internacionalización a partir de acuerdos comerciales, instrumentos horizontales—, en los últimos años se observa un creciente uso de herramientas defensivas, como la fuerte suba en aranceles a la importación de indumentaria en 2021-2022.

En resumen, se puede concluir que la estrategia adoptada por Colombia para la industria textil-indumentaria forma parte de la orientación elegida para la economía colombiana en general: apertura, internacionalización a partir de acuerdos y tratados comerciales, y uso de instrumentos mayormente horizontales. No obstante, en los últimos años se observa un creciente uso de herramientas defensivas; la más notoria es la fuerte suba en aranceles a la importación de indumentaria en 2021-2022.

Valor agregado a precios corrientes, producción y empleo de la industria textil-indumentaria

La producción de la industria textil-indumentaria muestra tres claras etapas desde 1995. Primero, un crecimiento hasta 2007 traccionado por las exportaciones, principalmente a Venezuela. Entre 2007 y 2019 se nota un claro estancamiento, también influido por la dinámica venezolana, país que prácticamente desapareció como destino de las exportaciones, producto de la severa crisis económica, en particular, luego de 2013. El período a partir de 2019 se caracteriza por una seria caída en la pandemia en 2020, seguida de un fuerte rebote en la pospandemia (2021-2022), más por el mercado interno que por las exportaciones. Sin embargo, en los primeros once meses de 2023, la disminución de la demanda llevó los niveles de producción a los de 2021.

La participación de la industria textil-indumentaria en el PIB presenta dos fases para destacar desde 1995: estabilidad hasta 2007 y retracción sostenida desde entonces (gráfico 11). De ello resulta que, mientras que en 1995 representó el 2,3% del valor agregado total de la economía y el 14,2%

36 Véase [Ministerio de Comercio, Industria y Turismo](#).

37 Véase [Ministerio de Comercio, Industria y Turismo](#).

38 PROPAÍS es una entidad público-privada creada en 1994 con el objetivo de desarrollar las micro y pequeñas empresas en Colombia.

39 Véase [PROPAÍS](#).

del valor agregado industrial, para 2022 alcanzaba el 1,2% del valor agregado total y cerca del 9% del valor agregado industrial. Esta cifra es considerablemente más alta que en Brasil (7,3%), Perú (5,9%), Argentina (4%) y Chile (1,4%).

Colombia (producción industria textil-indumentaria). Evolución de la producción física de la industria textil-indumentaria (índice, base promedio 2018 = 100) y de la participación del sector en el valor agregado de la economía (% , porcentaje del valor agregado total) (1995-2022)

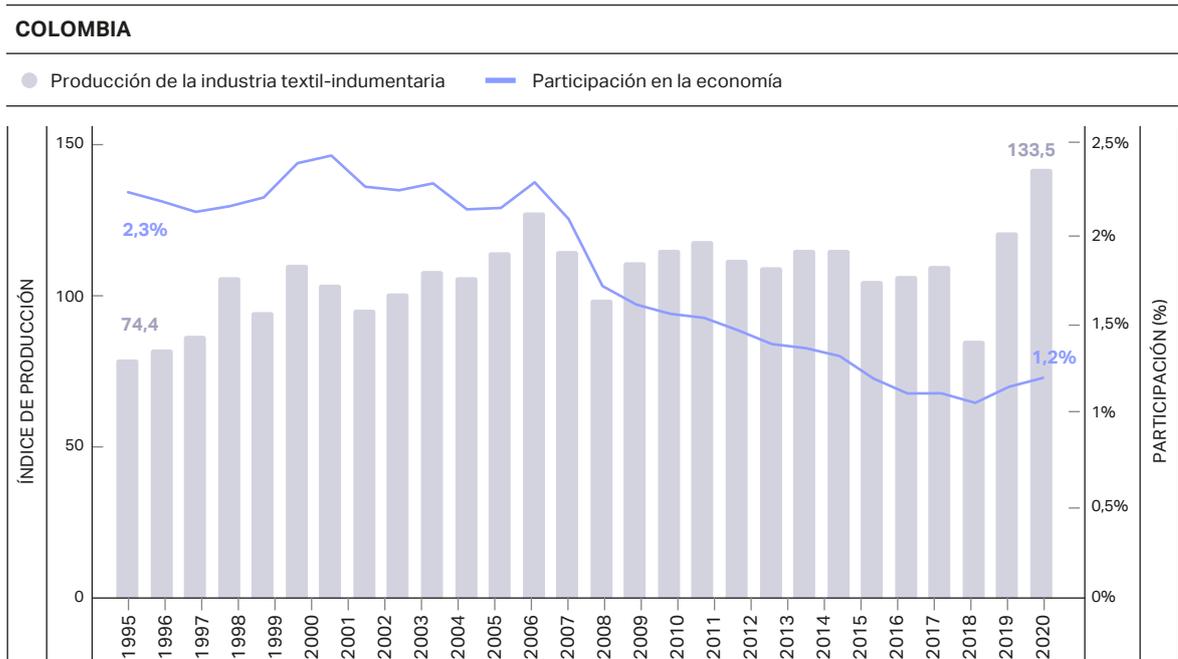


Gráfico 11

Nota: La participación de la industria en el valor agregado total para 2021 y 2022 son una estimación propia de Fundar. Las estadísticas de OECD.Stat presentan la información de valor agregado de la industria textil-indumentaria junto con la de cuero y calzado.
Fuente: Fundar con base en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia y estadísticas de la OECD.Stat.

Con respecto al empleo, entre 1995 y 2020 se observa una disminución de aproximadamente 35.000 puestos (gráfico 12). Los mejores años de este período se ubican entre 2005 y 2007, con un promedio de casi 500.000 personas ocupadas. Estos años coinciden con mayores niveles de producción y de exportaciones. En la actualidad, la industria textil-indumentaria —junto con la del cuero y calzado— ocupa, en promedio, a 415.000 personas.

Colombia (empleo industria textil-indumentaria). Evolución del empleo de la industria textil-indumentaria, cuero y calzado (en personas ocupadas y como % porcentaje del empleo total) (1995-2020)

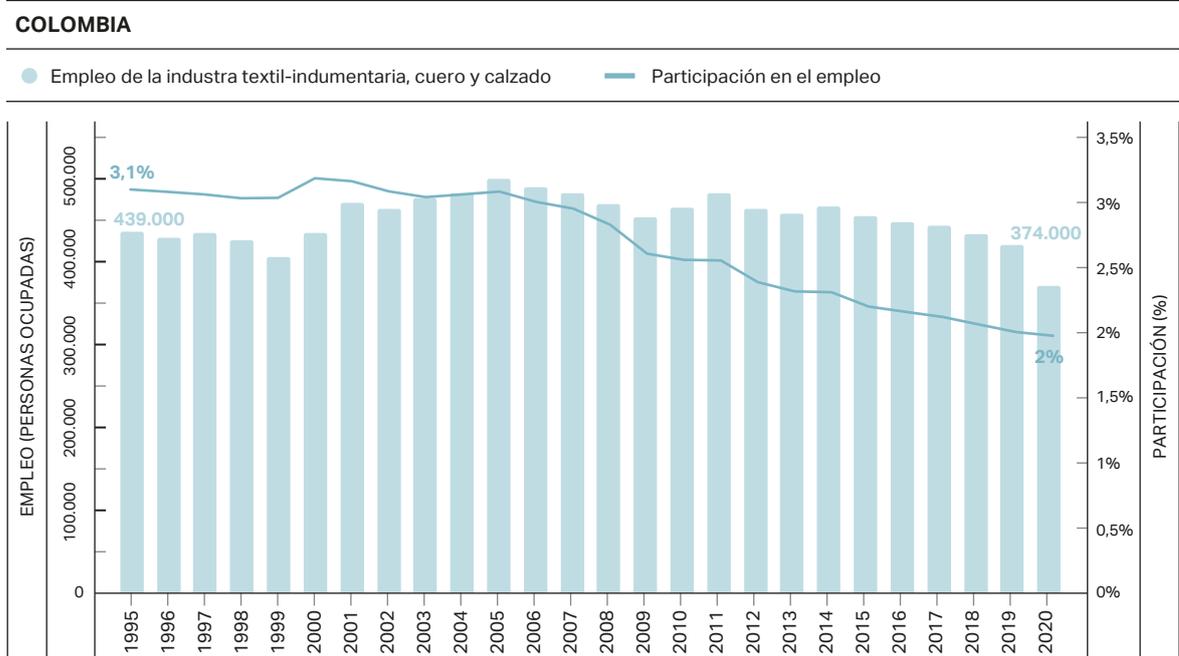


Gráfico 12

Nota: Las estadísticas de OECD.Stat presentan la información de empleo de la industria textil-indumentaria junto con la de cuero y calzado. Fuente: Fundar con base en estadísticas de la OECD.Stat.

También se observa la pérdida de participación en el empleo total de la economía, la cual pasó del 3,1% en 1995 al 2% en 2020. Esto es reflejo de la pérdida de peso de este sector en la industria manufacturera, así como también en la economía en su conjunto.

Comercio exterior de la cadena

La balanza comercial de la industria textil-indumentaria colombiana fue variando en los distintos períodos (gráfico 13). Excepto por un pequeño déficit en los primeros años, entre 1962 y 2008 el saldo comercial de este sector fue positivo, con un promedio anual de USD 400 millones, cuyo máximo se dio en 1991 con USD 1500 millones. Son claros dos momentos de expansión de las exportaciones de la cadena: 1967-1974, coincidente con la política de promoción de exportaciones dentro de la ISI, y los años ochenta, que corresponden, por un lado, con la devaluación del tipo de cambio real de 1983 y, por el otro, con fuertes restricciones a las importaciones aplicadas por el gobierno de Belisario Betancur, antes de la significativa liberalización que tendría lugar en la década siguiente (Ocampo, 2015). En los años noventa se verifica un cambio de tendencia, con exportaciones estancadas e importaciones crecientes, principalmente provenientes de China. El auge sostenido de las importaciones llevó a que Colombia pasara a ser sistemáticamente deficitaria desde 2009, con un déficit máximo en 2022 de USD 2300 millones.

Colombia (comercio exterior, evolución). Evolución de las exportaciones, importaciones y balanza comercial de la cadena textil-indumentaria (millones de USD constantes de 2022) (1962-2022)

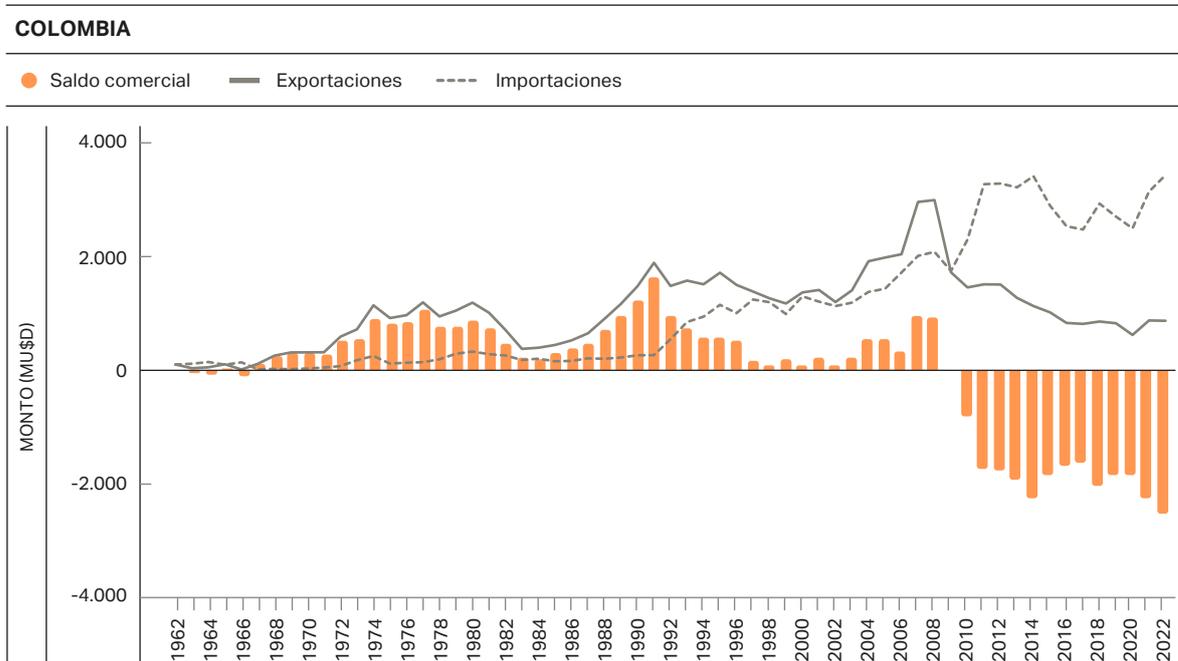


Gráfico 13

Fuente: Fundar con base en WITS y Federal Reserve Bank of St. Louis.

Según estadísticas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia⁴⁰, actualmente los principales países de origen de las importaciones de confecciones son China, con el 36,4% del total, Bangladesh (16,5%) y Vietnam (6,1%). En cuanto a los textiles, los principales países de origen son China, que representa el 50,1% del total, India (10,2%) y Estados Unidos (6,6%). Las exportaciones colombianas de confecciones tienen como principal destino Estados Unidos, con el 44% del total, seguido de Ecuador (12,2%) y Perú (7,5%). Venezuela supo ser el principal destino, con más del 50%, en algunos momentos de la década de 2000. Por su lado, las exportaciones de textiles se destinan principalmente a Ecuador, con el 27,9% del total, seguido por México (18,9%) y Brasil (12,9%).

Aunque el nivel de importaciones ha sido creciente durante los últimos años, la composición en cantidades refleja el perfil productor que conserva esta industria en Colombia: del total de las importaciones del período 2017-2021, el 93% correspondió a insumos (hilados, tejidos y fibras). Por otro lado, sólo el 7% estuvo dado por indumentaria. En cuanto a las exportaciones, se evidencia una importante participación de productos aguas abajo de la cadena: los tejidos explican el 40% y la indumentaria 31% adicional. El resto se explica por hilados (17%) y fibras (12%) (gráfico 14).

40 Véase [Ministerio de Comercio, Industria y Turismo](#).

Colombia (comercio exterior, composición). Composición de las exportaciones e importaciones del sector, según la participación de cada eslabón de la cadena textil-indumentaria (% , porcentaje sobre toneladas totales) (promedio anual: 2017-2021)

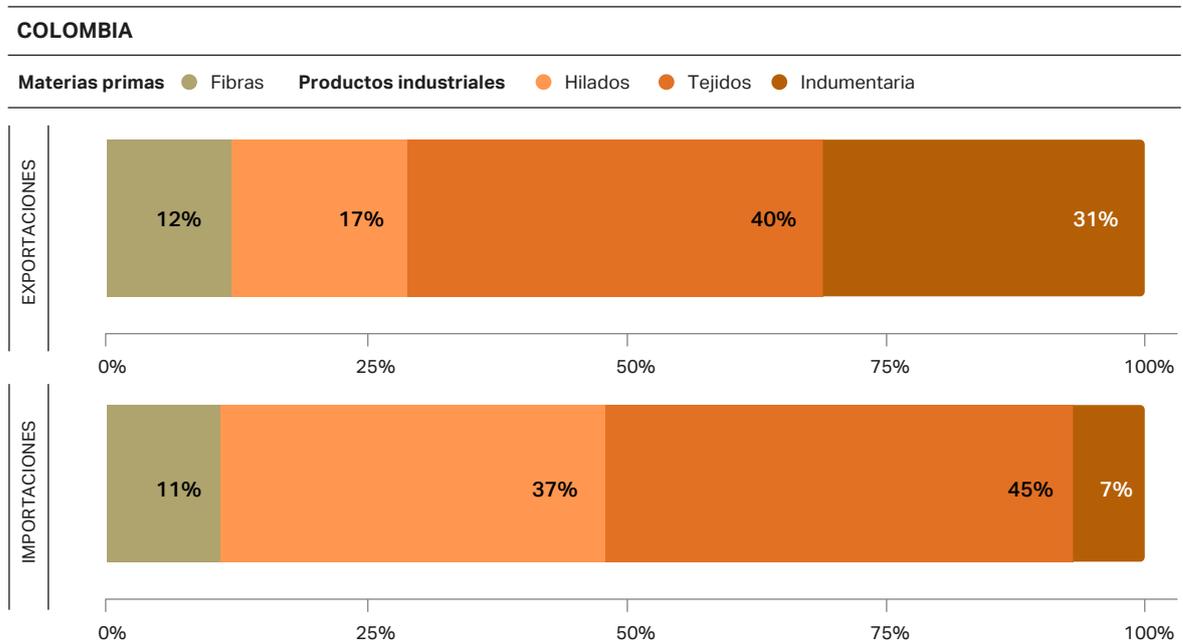


Gráfico 14

Fuente: Fundar con base en el CEPIL.

Un dato a destacar es que Colombia se especializa en productos de calidad superior a la media mundial y con cierta diferenciación por marca, principalmente en ropa femenina y en segmentos como ropa interior —principalmente femenina— y también trajes de baño o pantalones. En 2021, el precio por kilo exportado de ropa nueva fue de USD 28,2, por debajo de Perú (USD 30,2), pero por encima de la media mundial (USD 19,3)⁴¹.

Evolución de los precios al consumidor de la ropa

Entre 1954 y 2023, el precio relativo de la ropa cayó 86% (gráfico 15). No obstante, dicha baja se produjo recién desde fines de los años setenta, coincidente con la liberalización de la economía. La etapa de más rápido abaratamiento fueron los años noventa, momento de incremento de las importaciones derivado de la baja de aranceles y del creciente protagonismo de Asia como oferente.

⁴¹ Estimaciones propias con base en OEC.

Colombia (precios relativos, evolución). Evolución del precio relativo de la indumentaria y del calzado respecto de los demás bienes y servicios (índice base 2001 = 100) (1954-2023)

COLOMBIA

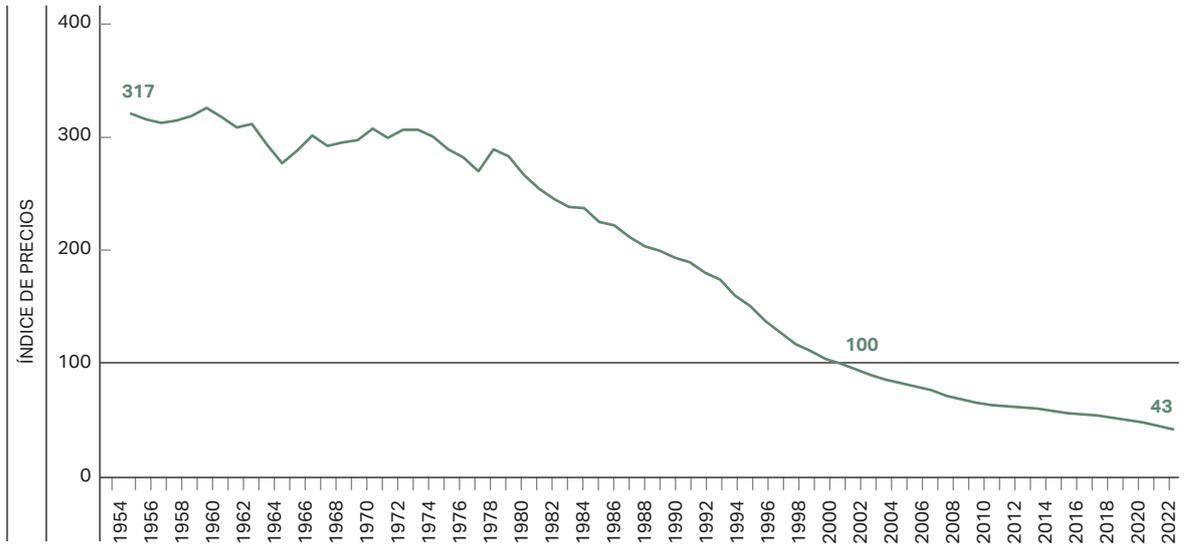


Gráfico 15

Fuente: Fundar con base en el DANE, Departamento Nacional de Planeación y estadísticas de la OECD.Stat.

Perú





Perú





Perú

Historia y actualidad de la industria textil-indumentaria

Los orígenes de la industria textil-indumentaria peruana se remontan hasta las culturas precolombinas que habitaban el actual territorio nacional. Paracas, mochicas, nazcas, chancays, tiahuanacos, waris, chimúes e incas trabajaban artesanalmente las fibras de los camélidos y del algodón, utilizando telares artesanales autóctonos (Inocente *et al.*, 2020). Tantos siglos de trayectoria llevaron a la acumulación de saberes ancestrales que dieron como resultado una excepcional calidad de los productos textiles peruanos. En paralelo, la singularidad geográfica del Perú le ha permitido producir las mejores variedades de algodón del mundo (pima y tangüis), caracterizadas por el largo y la suavidad de sus fibras.

Desde la época de la Colonia y hasta la primera mitad del siglo XX, en Perú predominó el modelo primario exportador basado en la explotación de sus abundantes y diversos recursos naturales, sobre todo minerales —como cobre, oro, hierro, zinc y plata— y petróleo. Durante ese período, la industria textil-indumentaria tuvo una trayectoria de crecimiento fundamentalmente traccionada por el dinamismo económico del país, aunque a una tasa menor que el promedio de la economía y de la industria manufacturera (CEPAL, 1964).

Recién para la década de 1950, Perú implementó un conjunto de políticas de promoción de la industrialización, entre ellas, el establecimiento de cupos cuantitativos a las importaciones, la suba de aranceles y la instalación de regímenes de promoción industrial (Jiménez, Aguilar y Kapsoli Salinas, 1998). Durante el período 1950-1975, y en sintonía con el auge económico de la región, la economía peruana creció a una tasa promedio anual del 5,4% y la producción manufacturera no asociada al procesamiento de recursos primarios, a un ritmo anual del 8,5%. La industria pasó de representar el 12,8% del PIB del país en 1954 al 21,4% en 1975. Entre 1950 y 1965, el sector textil-indumentaria tuvo un crecimiento similar al promedio de toda la industria, en particular gracias a un importante crecimiento de las exportaciones de prendas de algodón a la región y a los Estados Unidos, lo que le permitió mantener una participación en torno al 30% del producto industrial (Paus, 1985; Seminario, 2016).

Desde mediados de la década de 1970 hasta principios de 1990, Perú y la región atravesaron por una etapa de crisis económica prolongada con serios problemas en el frente externo. A diferencia de la trayectoria chilena y argentina, los sucesivos gobiernos no modificaron el modelo de la ISI. Hacia finales de los años ochenta, el país enfrentó una aguda escasez de divisas que derivó en la cesación de los pagos a sus acreedores internacionales, lo que deprimió sensiblemente las importaciones, mientras la industria se volvía más autosuficiente. En este contexto adverso, no sólo la industria textil-indumentaria peruana sufrió la caída de la demanda nacional, sino también sus socios comerciales de Sudamérica —también afectados por la crisis de la deuda—, por lo que fue uno de los sectores industriales más perjudicados. En consecuencia, su participación en el producto manufacturero se retrajo del 30% en 1965 al 22% en 1990 (Seminario, 2016).

En el período 1990-2000, el gobierno de Alberto Fujimori realizó varias reformas liberalizadoras y promercado, en consonancia con lo que ocurría en la región. En particular, se implementó un fuerte y acelerado proceso de apertura comercial, con la eliminación de las restricciones cuantitativas y la reducción de los aranceles, al tiempo que también se liberalizó el mercado cambiario (Morón *et al.*, 2005). Durante esta década, la industria textil-indumentaria peruana no sólo no redujo su nivel de producción, sino que, por el contrario, dio comienzo a un ciclo de expansión impulsado por la conquista de nuevos mercados extranjeros, el cual tendría su auge en los primeros años del nuevo milenio. En efecto, en diciembre de 1991, el Congreso de los Estados Unidos otorgó preferencias arancelarias a Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia para promover el desarrollo productivo de sus economías como forma de combatir la plantación de coca y el narcotráfico, lo cual fomentó las exportaciones de ropa

peruana al mercado estadounidense⁴². En 1998, se sumó al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, lo que le permitió firmar acuerdos comerciales con los Estados Unidos (2006), Chile (2006) y China (2009), entre muchos otros⁴³. Una de las reformas relevantes de la década de 1990 en Perú tuvo que ver con la atracción de inversión extranjera, algo que se volvió particularmente decisivo en un segmento como la minería, que inauguró una etapa de crecimiento sostenido tras el estancamiento que había registrado en los años ochenta⁴⁴.

Durante los años 2003-2013, la expansión de la actividad minera en el contexto del *boom* de los *commodities* posicionó a Perú como el país de mayor crecimiento de Sudamérica en términos per cápita y favoreció una mejora en la mayoría de los indicadores sociolaborales (OIT, 2018). En este período, las empresas de la cadena textil-indumentaria realizaron importantes inversiones en maquinaria y equipos modernos, que permitieron aumentar la escala de producción y mejorar las calidades de sus productos, con el fin de lograr una mejor competitividad internacional (Pérez *et al.*, 2010).

En la actualidad, existen alrededor de 100.000 unidades productivas en la industria textil-indumentaria peruana —el 99,8% de tamaño micro y pequeño—, las cuales generan 400.000 empleos directos y representan el 8% de la producción manufacturera; cifras que ubican al sector como el principal exportador de los sectores no tradicionales (SNI, 2021). Debido a sus mayores costos de fabricación respecto de otros países competidores de Asia y de Centroamérica, la estrategia competitiva de la industria textil-indumentaria peruana consistió en especializarse en tejidos y prendas de algodón de elevada calidad, con mejores acabados, diseños y terminaciones y mayor valor agregado (Calderón Salcedo *et al.*, 2017). En particular, el 75% del total de prendas fabricadas durante 2022 fueron remeras de algodón pima⁴⁵, que representaron más del 40% de las prendas exportadas durante 2021⁴⁶. La alta calidad de las remeras de algodón se visualizan en el precio por kilo, que casi duplica la media mundial. Asimismo, en esta variable Perú se ubica en el puesto 7 a nivel mundial sobre 77 países y en el primer puesto a nivel continental⁴⁷.

Perú produce en la región andina lana de alpaca y carnero, que en su mayoría es exportada prácticamente sin procesamiento local. También produce algodón en los valles de la costa peruana, aunque su cultivo viene en fuerte disminución desde la década de 1960: mientras en el bienio 1962-1963 produjo 150.000 toneladas promedio por año, en 2018-2019 promedió sólo 20.000 toneladas al año⁴⁸. El algodón fue reemplazado por otros cultivos de mayor rentabilidad relativa, como el espárrago, la páprika, la uva, los cítricos y el arándano. La producción de algodón se rezagó frente a otros países competidores que, a diferencia de Perú, tienen acceso al uso de semillas genéticamente modificadas para resistir mejor a las plagas, lo que permite reducir costos por el menor uso de pesticidas⁴⁹. En ese contexto, Perú ha ido incrementando las importaciones de algodón pima desde los Estados Unidos —en particular, California—, gracias al TLC que ambos países tienen vigente desde 2006. De hecho, se ubica quinto en el *ranking* de principales países importadores de algodón de alta calidad, por detrás de India, China, Egipto y Pakistán (Fernández-Stark, Bamber y Gereffi, 2016). Las hilanderías de Perú aún están especializadas en producir hilados de algodón de muy alta calidad —cuya fibra es mayoritariamente importada en la actualidad debido al descenso de la producción de algodón peruano—, de modo que se sigue aprovechando el antiguo prestigio del país para exportar prendas de este material.

42 Las preferencias estuvieron vigentes hasta fines de 2008.

43 Para consultar los diversos acuerdos vigentes, véase [Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú](#).

44 Entre 1992 y 2008, el PIB minero metalífero de Perú se triplicó en valores constantes (Seminario, 2016). También ganó notorio peso en la canasta exportadora.

45 61 millones de unidades de un total de 81 millones, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

46 Según datos del OEC.

47 Se toman países con exportaciones mayores de USD 10 millones en 2021.

48 Según datos de FAO, vía [Our World in Data](#).

49 Perú tiene una política restrictiva respecto del uso de organismos genéticamente modificados en su territorio, bajo razones de protección de la biodiversidad del país y la herencia de variedades nativas. En 2011, se aprobó una moratoria que prohíbe la importación, producción y uso de semillas transgénicas durante un período inicial de diez años, que en 2021 fue extendida a 2035. Véase [Biosafety Information Centre](#).

Perú prácticamente no posee producción nacional de fibras sintéticas o artificiales, motivo por el cual su abastecimiento es importado; sí cuenta con fabricación propia de hilados sintéticos, que tienden a sustituir a las fibras naturales en el mercado interno debido a su menor precio. Asimismo, posee una capacidad notable de tejedurías que fabrican telas de algodón, mixtas y sintéticas, así como un importante segmento de confección local. Entre los distintos eslabones industriales de esta cadena de valor se verifica una elevada integración nacional. Esta industria abastece a los segmentos de consumidores de ingresos medios y altos de su mercado interno, con prendas de alta calidad de fibras naturales. También abastece a las y los consumidores de los segmentos masivos, si bien con prendas confeccionadas con tejidos sintéticos y naturales de menor calidad.

El principal complejo de la industria textil-indumentaria peruana se ubica en la capital limeña, en la zona de Gamarra, donde se concentran casi 20.000 empresas dedicadas a la confección, producción y comercialización de prendas y productos textiles (Huayhua y Quincho, 2017). Gamarra es un claro ejemplo de economía de aglomeración, en la que se encuentra todo lo necesario para producir ropa y confecciones, similar a lo que ocurre en el barrio de Flores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de Bras de San Pablo. Se estima que, en los últimos años, en Gamarra trabajan aproximadamente 500.000 personas, tanto en la industria textil y de confección como en la comercialización mayorista y minorista de las prendas y las redes de servicios y logísticas asociadas, lo que da cuenta de la gran relevancia del circuito (Ginocchio Linares, 2022).

Sus orígenes más remotos se ubican en la década de 1940 con la instalación de una gran empresa dedicada a fabricar productos de algodón y sintéticos. Durante los años sesenta comenzaron a proliferar a su alrededor pequeños talleres de confección familiares informales⁵⁰ ubicados en los primeros pisos, con sus respectivos comercios en la planta baja. En las décadas siguientes, grandes empresas locales e internacionales empezaron a encargar la fabricación de sus prendas en los talleres de confección diseminados por Gamarra, gracias a su reducido costo de producción. El circuito también creció debido al arribo de comerciantes minoristas de todo el país para comprar al por mayor las prendas de bajo precio, que terminaban vistiendo a los sectores populares.

Los talleres de confección suelen tener entre ocho y diez trabajadoras y trabajadores en promedio, y parte de sus bajos costos se explica por la informalidad en el empleo, con predominio del trabajo a destajo y pago a fasón —como ocurre en toda la región—. Las jornadas laborales duran hasta doce horas, seis días a la semana, lo que representa un ritmo muy exigente para las y los trabajadores. Los ingresos pueden oscilar entre uno y dos sueldos mínimos —alrededor de 1100 soles o USD 300—. En la actualidad se verifica una importante presencia de mano de obra inmigrante de origen venezolano (Ginocchio Linares, 2022). Para 2019 casi el 62% de las personas ocupadas eran mujeres. La informalidad laboral es la regla en esta industria, problemática que afectó a aproximadamente el 78% de las y los ocupados para ese año (SNI, 2021). Semejantes niveles de informalidad y los reducidos ingresos implican que los costos de producción de Gamarra, en particular para las prendas de algodón, sean similares a los de China, con lo cual tampoco se verificó una avalancha de importaciones desde ese origen.

Durante la negociación del TLC con China, los actores del circuito —agrupados en la Asociación Empresaria de Gamarra— impulsaron una activa participación para salvaguardar diversas partidas arancelarias de esta industria, presión que llegó a ser ejercida también por la Sociedad Nacional de Industrias. Incluso se realizaron campañas de opinión pública para destacar la mejor calidad de los productos peruanos frente a la competencia china. A pesar de estas presiones proteccionistas, Perú posee en la actualidad la menor tasa arancelaria (11%) aplicable a la importación de confecciones provenientes de China, Bangladesh e India, en comparación con Brasil, Colombia y Ecuador (SNI, 2021).

⁵⁰ Perú es un país caracterizado por su elevada informalidad: en 2013 casi el 74% de su empleo a nivel nacional era informal (OIT, 2018).

En Gamarra también se confeccionan prendas que son imitaciones de grandes marcas internacionales y terminan exportadas a través de maniobras de contrabando comercial a la Argentina, Brasil y Colombia, por redes regionales de comercio ilegal transfronterizo.

Estrategia sectorial: internacionalización con base en la calidad

Hacia finales de la década de 1960, y para enfrentar la fuerte crisis de la balanza de pagos que atravesaba el país, en Perú se comenzaron a promocionar las exportaciones no tradicionales a través de diversos instrumentos, entre los que se incluían los subsidios directos a las exportaciones, los reintegros impositivos, el direccionamiento del crédito para capital de trabajo a tasas subsidiadas y la devolución de derechos aduaneros a la importación de maquinarias (Paus, 1985). Cabe advertir que si bien estas políticas eran horizontales para todos los sectores productivos no tradicionales, en la práctica la cadena principal dentro de ese grupo era la textil-indumentaria, que a su vez fue la que mostró el mayor crecimiento en las exportaciones.

Con el objetivo de defender la presencia peruana en los mercados extranjeros, se implementaron programas de capacitación y formación de los recursos humanos en los distintos eslabones de toda la cadena de valor y se promovió la innovación tecnológica tanto para producir y adaptar nuevas semillas como para continuar mejorando la calidad de los hilados, los textiles y las confecciones. También se realizaron acciones de promoción comercial y posicionamiento de la marca país para consolidar a los productos peruanos en los segmentos altos de los mercados de consumo a nivel global.

Las políticas de incentivo para las exportaciones no tradicionales continuaron durante prácticamente todo el período analizado, con la excepción de la década de 1990, cuando se recortaron subsidios y reintegros. Durante el nuevo milenio la agenda de fortalecimiento de esta cadena de valor estuvo a cargo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, lo que da cuenta de la fuerte apuesta gubernamental a la internacionalización del sector (Bautista Flores, Vargas García y Castro Montenegro, 2010). Otro incentivo consistió en la posibilidad de que las empresas exportadoras generaran contratos laborales temporarios —por 30 días—, pasibles de ser renovados indefinidamente. Este beneficio motivó protestas obreras y planteos judiciales de los sindicatos, que en algunos casos obtuvieron fallos favorables.

Las diversas acciones de estímulo a la exportación de la industria textil-indumentaria peruana instauradas durante todas estas décadas sirvieron para incrementar las ventas al exterior. La participación de las prendas de vestir en las exportaciones totales del país ganó peso durante los años ochenta y llegó a un máximo del 7% hacia fines de la década de 1990 y principios de 2000, hecho facilitado por la existencia de capacidad ociosa de esta industria, fruto de la caída del mercado interno.

Perú es un buen ejemplo de un país con una estrategia para la industria textil-indumentaria apalancada en la internacionalización del sector a partir de la especialización en productos diferenciados, en particular, de remeras de algodón de elevada calidad.

En paralelo, entre 2010 y 2021 Perú aplicó diferentes procedimientos *antidumping* a productos textiles y de confecciones importados desde China, que fueron efectivos para contener los valores importados y defendieron, parcialmente, el aparato productivo local (Anderson Vertiz y Del Valle Gaona, 2022). En 2022, la Comisión de Dumping, Subsidios y Eliminación de Barreras Comerciales No Arancelarias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual detectó la entrada de prendas y textiles provenientes de China y Bangladesh

a través de maniobras de *dumping* comercial y recomendó al gobierno establecer medidas de salvaguarda comercial por 200 días. Sin embargo, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo rechazó la implementación de dicha medida, lo que despertó el reclamo de confeccionistas agrupados en la Asociación Empresaria de Gamarra.

En resumen, Perú es un buen ejemplo de un país con una estrategia para la industria textil-indumentaria, apalancada en la internacionalización del sector a partir de la especialización en productos diferenciados, en particular, de remeras de algodón de elevada calidad. En este sentido, se la podría catalogar como "ofensiva", comparado con lo que ocurre con países como Brasil.

Valor agregado a precios corrientes, producción y empleo de la industria textil-indumentaria

Las cantidades fabricadas por la industria textil-indumentaria peruana crecieron sostenidamente a lo largo de los años noventa y buena parte de la década de 2000: entre 1992 y 2007 la producción más que se duplicó (gráfico 16).

Perú (producción industria textil-indumentaria). Evolución de la producción física de la industria textil-indumentaria (índice, base promedio 2015 = 100) y de la participación del sector en el valor agregado de la economía (% , porcentaje del valor agregado total) (1992-2022)

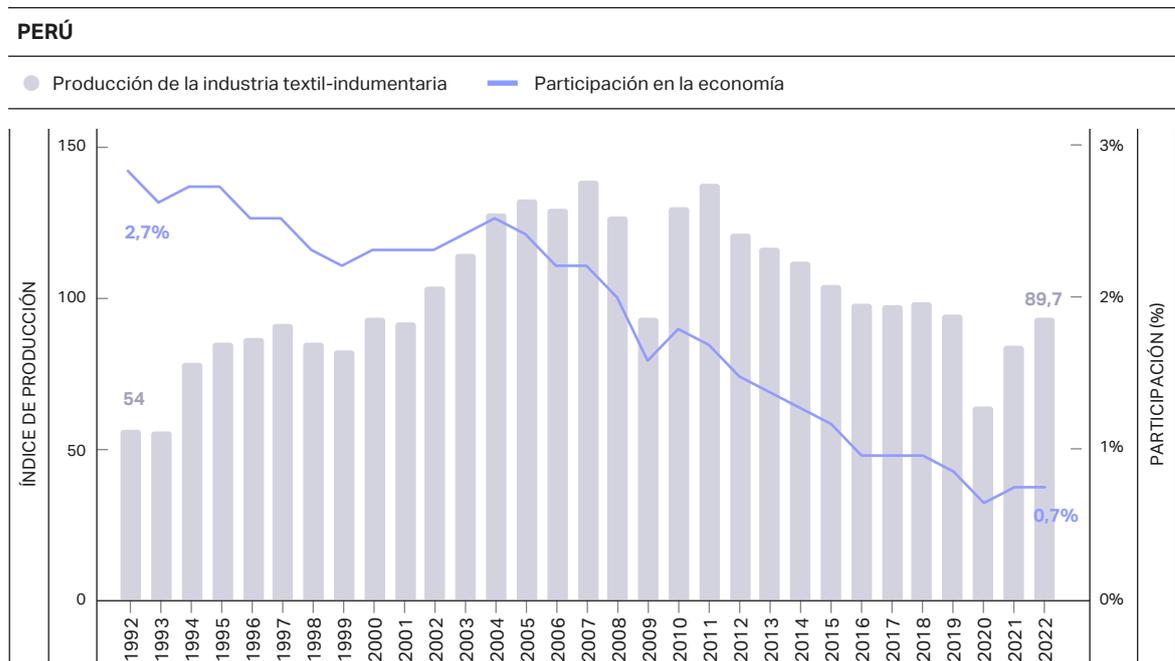


Gráfico 16

Fuente: Fundar con base en el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) de Perú.

La crisis internacional de 2008-2009 generó una fuerte contracción en esta industria, que fue seguida por una recuperación en 2010. Desde entonces, la reducción de sus exportaciones —que se analizará más adelante— llevó a una caída de la producción y a reducir su magnitud como industria hasta la pandemia. Para 2022, representaba el 0,7% del valor agregado total —poco menos de la tercera parte que 30 años atrás (2,7%)— y producía casi un tercio menos de las cantidades fabricadas en el pico histórico registrado en 2007. En este punto, cabe aclarar que la disminución de su envergadura en el valor

agregado total fue más intensa que la verificada para toda la industria manufacturera, lo que deja en evidencia que fue uno de los sectores más afectados durante la última década.

En cuanto al empleo, esta industria fue fiel reflejo de la evolución de las cantidades fabricadas. La cantidad total de trabajadoras y trabajadores creció con intensidad hasta 2008, cuando ocupaba a más de 600.000 personas —junto con el sector del calzado— y explicaba el 4,2% del empleo total de la economía peruana (gráfico 17). Desde entonces, la industria textil-indumentaria expulsó aproximadamente a 200.000 personas y pasó a representar el 2,5% del empleo total para 2020 —último dato disponible—. Hacia 2021, esta industria generó aproximadamente 400.000 puestos de trabajo, de los cuales alrededor del 75% pertenecen al segmento de la confección de las prendas (SNI, 2021).

Perú (empleo industria textil-indumentaria). Evolución del empleo de la industria textil-indumentaria, cuero y calzado (en personas ocupadas y como % porcentaje del empleo total) (1995-2020)

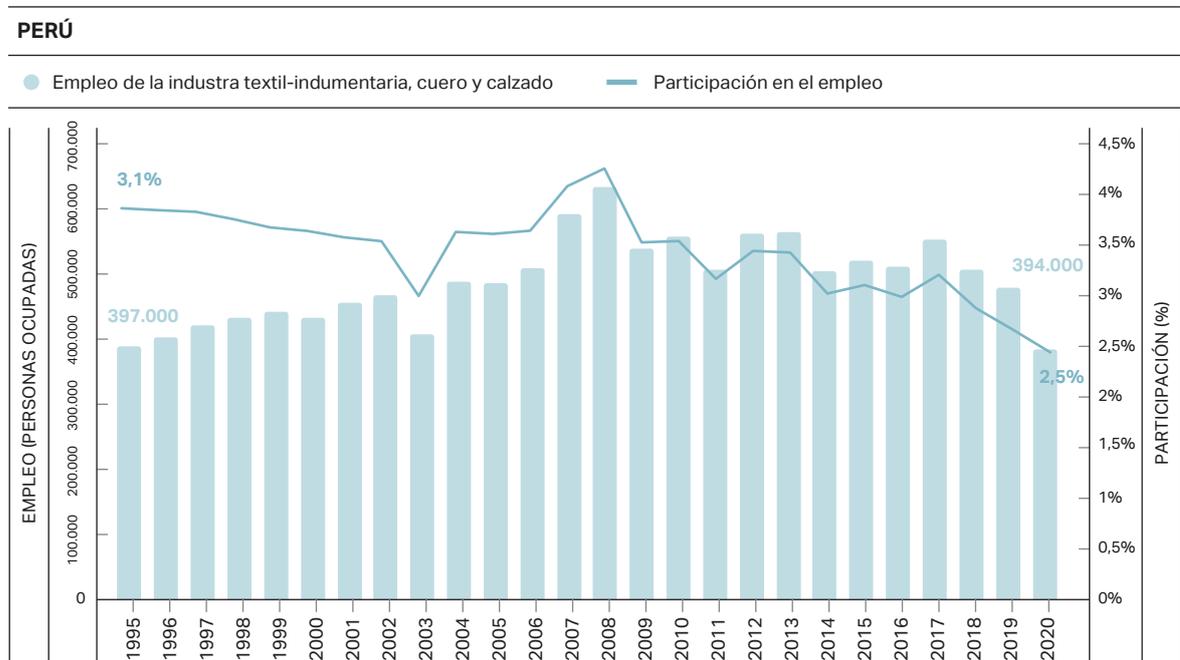


Gráfico 17

Nota: Las estadísticas de OECD.Stat presentan la información de empleo de la industria textil-indumentaria junto con la de cuero y calzado. Fuente: Fundar con base en estadísticas de la OECD.Stat.

Comercio exterior de la cadena

La dinámica del comercio exterior de este sector tuvo varias fases marcadas en Perú. Las exportaciones, medidas a precios constantes, cayeron entre 1962 y 1972 (gráfico 18). Desde entonces, atravesaron años de intenso crecimiento hasta 1980, donde volvieron a estancarse por más de una década y media, debido a la crisis económica que afectó a sus socios comerciales de la región. Desde 1993 a 2002, las exportaciones volvieron a encauzar un sostenido proceso de crecimiento, que adoptó un ritmo exponencial entre 2002 y 2008, razón por la cual se transformó en el rubro más dinámico de las exportaciones no tradicionales del país (Inocente *et al.*, 2020). Un cambio importante se produjo en los años noventa: las exportaciones de fibra de algodón en bruto se redujeron significativamente, en consecuencia, Perú se volvió importador neto —fundamentalmente desde los Estados Unidos— de la mano de la caída de la producción de dicho cultivo y de la mayor demanda interna de su industria (Torres Zorrilla, 2003).

Durante la década de 2010, el país sufrió una intensa caída en las exportaciones de su cadena

textil-indumentaria debido a varios motivos. En primer lugar, por una intensificación mundial de la competencia en estos mercados, al sumarse la creciente producción de prendas más baratas de naciones asiáticas, como Vietnam y Bangladesh (Arrarte Mera, Bortesi Longhi y Salguero, 2017). Por ejemplo, en el mercado de los Estados Unidos, mientras una remera de algodón nicaragüense costaba USD 2,17, una hondureña salía USD 2,56, una salvadoreña USD 2,80 y una peruana USD 6,18; se advierte una gran diferencia de precios que no logra ser compensada por una mayor calidad de la prenda (Goytizolo *et al.*, 2017). En segundo lugar, la economía de Venezuela, el segundo destino de exportación del sector después de los Estados Unidos —promedió el 22% del total exportado entre 2010 y 2012—, se desplomó a partir de 2013. En tercer lugar, se redujo el porcentaje reintegrado a través del *drawback* por los recortes presupuestarios implementados por el gobierno nacional entre 2011 y 2015 —en 2009 llegó a ser del 8% y en 2015 fue del 4% (Goytizolo *et al.*, 2017).

Perú (comercio exterior, evolución). Evolución de las exportaciones, importaciones y balanza comercial de la cadena textil-indumentaria (millones de USD constantes de 2022) (1962-2022)

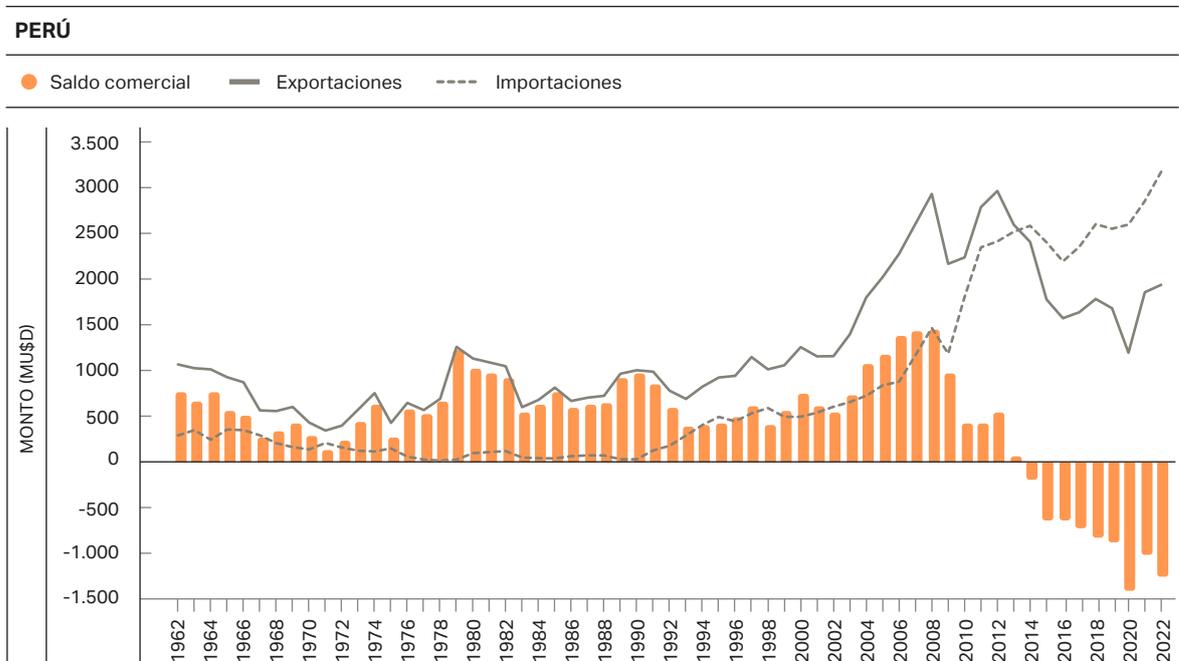


Gráfico 18

Fuente: Fundar con base en WITS y Federal Reserve Bank of St. Louis.

Las importaciones de esta cadena de valor se redujeron desde la década de 1960 hasta mínimos históricos hacia fines de los años ochenta, lo cual convirtió a la industria en autosuficiente. Desde entonces, comenzaron a crecer de forma sostenida, con un gran impulso desde 2009, de la mano de la entrada en vigencia del TLC con China. Para 2021, el gigante asiático representó el 53% de todas las importaciones de Perú de insumos y productos de esta cadena de valor, seguido por India (12%), Estados Unidos (7%), Chile (4%) y Bangladesh (3%)⁵¹.

Históricamente, el saldo comercial de este sector fue muy superavitario, con picos máximos alcanzados en la primera década del nuevo milenio. Sin embargo, el estancamiento, la posterior caída de las exportaciones desde 2010 y el fuerte dinamismo importador derivaron en déficits comerciales que tendieron a incrementarse con el correr de los años.

51 Según estadísticas del OEC.

El gráfico 19 deja en evidencia la composición reciente del intercambio comercial de Perú de insumos y productos de esta industria medido en términos de toneladas. La canasta importadora está relativamente concentrada en las fibras e hilados —el 62% de las toneladas importadas—, lo que da cuenta de que Perú aún permanece especializada en eslabones aguas abajo de la cadena (tejidos y prendas). Por el lado de las exportaciones, se destaca una fuerte presencia de fibras —en particular, de camélidos y ovinos, como se mencionó anteriormente— y una equitativa distribución entre hilados, tejidos y prendas finales.

Perú (comercio exterior, composición). Composición de las exportaciones e importaciones del sector, según la participación de cada eslabón de la cadena textil-indumentaria (% , porcentaje sobre toneladas totales) (promedio anual: 2017-2021)

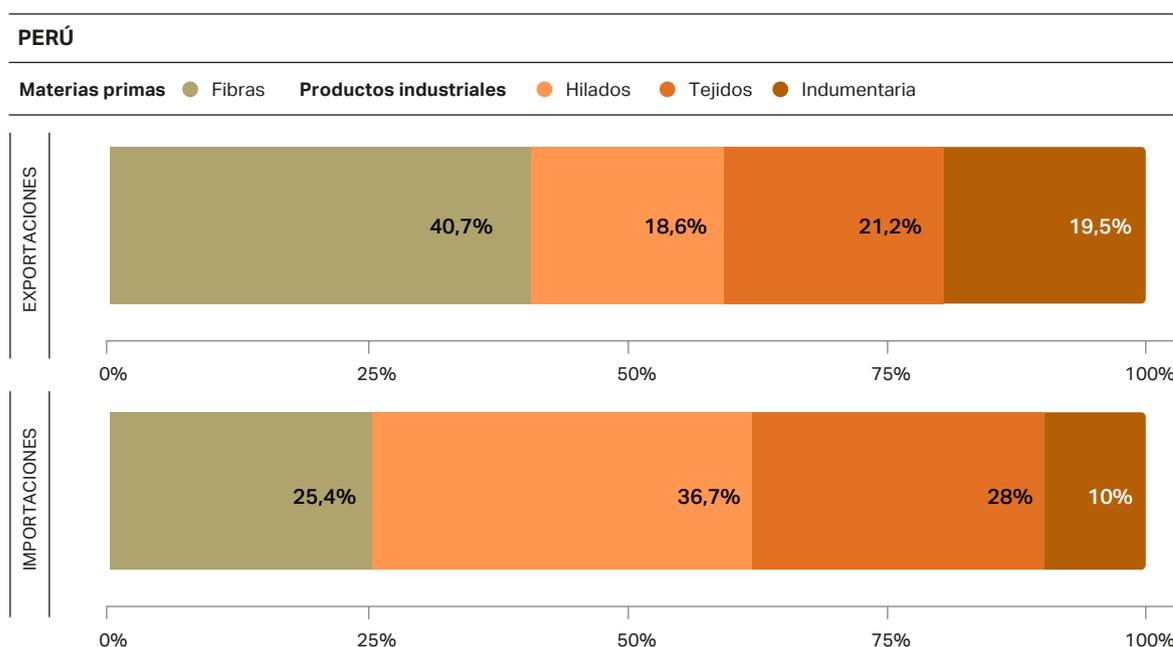


Gráfico 19

Fuente: Fundar con base en datos del CEPIL.

Evolución de los precios al consumidor de la ropa

En Perú, los precios relativos de la ropa han registrado una caída considerable (-20%) desde 2001, algo que se explica por lo ocurrido durante la última década (gráfico 20). Sin embargo, es de menor magnitud que la registrada por Chile (-84%) o Colombia (-57%) en el mismo período.

Perú (precios relativos, evolución). Evolución del precio relativo de la indumentaria y del calzado respecto de los demás bienes y servicios (índice base 2001 = 100) (2001-2023)

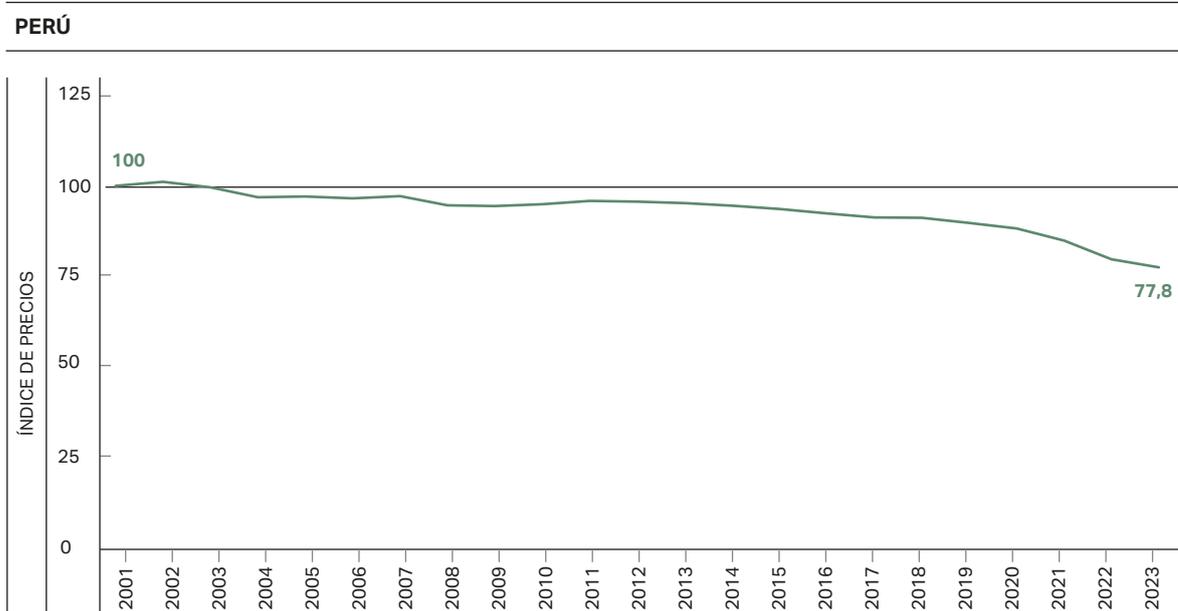


Gráfico 20

Fuente: Fundar con base en datos del Banco Central de Reserva del Perú, INEI y OECD.Stat.

De esta experiencia se rescata que el incremento de la producción en la década de 2000 estuvo disociada de mayores precios relativos de la indumentaria pagados por las y los consumidores peruanos. En otros términos, y a diferencia de lo que ocurrió en la Argentina recientemente, el crecimiento de la producción nacional no sucedió en paralelo a un incremento relativo en los precios minoristas de la ropa. También se destaca que el crecimiento significativo de las importaciones asiáticas de la última década —pasaron de USD 300 millones anuales en promedio entre 2008 y 2010 a casi USD 900 millones entre 2017 y 2019— no tuvo un efecto tan potente sobre los precios locales, como sí aconteció en experiencias como la chilena o la colombiana.



→ Reflexiones finales y aprendizajes para pensar el caso argentino

El análisis de la evolución de la industria textil-indumentaria de Brasil, Chile, Colombia y Perú permite identificar denominadores comunes y trayectorias particulares que brindan enseñanzas y aprendizajes para diseñar una propuesta de políticas públicas para el caso argentino.

Entre los denominadores comunes se destaca que los cuatro países —al igual que la Argentina— experimentaron hacia mediados del siglo XX un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que tuvo a la industria textil-indumentaria como uno de los sectores más dinámicos. Si bien la producción se destinaba mayoritariamente al abastecimiento de sus respectivos mercados internos en expansión, el sector logró cierta salida exportadora en Brasil, Perú y Colombia. En ese entonces, la aplicación de políticas de protección comercial y de incentivos al desarrollo manufacturero permitieron el crecimiento de esta industria, lo cual generó una creciente cantidad de puestos de trabajo. Para las últimas décadas de la ISI —años sesenta y setenta—, la industria textil-indumentaria creció a tasas menores que el promedio del sector manufacturero, lo que llevó a una reducción en su participación en el PIB industrial.

La globalización que se inició en la década de 1970, la crisis de la deuda externa latinoamericana de los años ochenta y el período de reformas estructurales de los años noventa pusieron en jaque la lógica de funcionamiento de la ISI. El exponencial crecimiento del comercio global de productos industriales por la creciente inserción exportadora de varias naciones asiáticas representó una fuerte presión competitiva para las industrias latinoamericanas que, en algunos casos, se achicaron en forma absoluta y, en todos, se redujeron de manera relativa al conjunto de la economía —en particular frente a los servicios, que ganaron participación.

En este contexto de pérdida de relevancia de la industria en la región, este sector también redujo su importancia relativa dentro del tejido manufacturero. Esta tendencia se verificó en casi la totalidad de los países del mundo que experimentaron trayectorias de industrialización, primero, y servificación, después. Cabe aclarar que, a pesar de esta trayectoria, los niveles de empleo sectorial continúan siendo relevantes en la actualidad en todos los países analizados —con la excepción de Chile—, lo cual deja en evidencia la importancia que esta industria todavía tiene en el empleo.

Otro denominador común a los cuatro países se identifica en las precarias condiciones laborales de la industria textil-indumentaria, particularmente del eslabón confeccionista. Largas jornadas laborales, empleo informal sin cobertura de la seguridad social, deficientes condiciones de seguridad e higiene, pago a destajo, inestabilidad de ingresos y mayoritaria presencia de trabajadoras y trabajadores en situación de vulnerabilidad —como mujeres e inmigrantes— representan una constante en todos los países analizados. Al igual de lo que ocurrió en el resto del mundo, la creciente competencia asiática generó presiones hacia la precarización del empleo como mecanismo para abaratar costos para lograr sobrevivir, sobre todo en los productos no diferenciados por marca o diseño.

Un último rasgo compartido por las cuatro experiencias analizadas ha sido el abaratamiento sistemático de las prendas de vestir respecto de otros bienes y servicios durante las últimas tres décadas. No obstante, la magnitud de la caída de los precios relativos ha sido variable entre los países.

Estas tendencias comunes que ha tenido la industria textil-indumentaria en los países analizados se solapan con la existencia de trayectorias nacionales singulares, específicamente a partir de los años noventa. Estas guardan relación con las diferentes estrategias de desarrollo que adoptaron los países para responder al desafío de la globalización económica.

Los casos analizados

La tabla 1 presenta los rasgos estilizados de la cadena textil-indumentaria en los cuatro países analizados y toma como referencia lo ocurrido desde la década de 1990. Además, se destacan características de cada caso, como la política algodonera adoptada por Brasil o el desempeño positivo del modelo de *retailers* en Chile. En particular, se analiza cuál fue la estrategia para la cadena de valor adoptada por cada país, cómo fue la inserción comercial externa, cuáles fueron las acciones de promoción implementadas —en caso de existir—, cuál fue el desempeño logrado por esta cadena de valor, cómo evolucionaron los precios relativos de la indumentaria, así como los rasgos distintivos de cada una de las trayectorias analizadas.

Síntesis de las trayectorias de la cadena textil-indumentaria en Brasil, Chile, Colombia y Perú desde la década de 1990

País	Estrategia para la cadena de valor	Inserción comercial (TLC)	Acciones de promoción	Desempeño de la cadena	Precios relativos de la ropa	Rasgos distintivos
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Defensiva: eslabones industriales - Ofensiva: algodón 	Mercosur	<ul style="list-style-type: none"> - Industria: financiamiento productivo, incentivos a calidad/diseño, defensa comercial, aranceles altos, baja de aportes - Algodón: I+D pública, capacitaciones, financiamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Industria: negativo - Algodón: muy positivo 	Caída moderada	<ul style="list-style-type: none"> - Máximo crecimiento mundial de producción algodonera desde 1995 - Gran mercado interno
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Pasiva: <i>laissez faire</i> 	TLC con múltiples países	Ninguno específico	<ul style="list-style-type: none"> - Industria: muy negativo - Retail: positivo 	Fuerte caída	Alto consumo de prendas de vestir, altas importaciones de ropa nueva y usada, grandes <i>retails</i> nacionales
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Internacionalización con instrumentos horizontales (desde años noventa hasta inicios de la década de 2010) - Crecientes elementos defensivos (desde 2010s) 	TLC con múltiples países	Agenda de competitividad a través de instrumentos de financiamiento e incentivo a las exportaciones; reciente uso de herramientas defensivas	<ul style="list-style-type: none"> - Industria hasta 2007: positivo - Industria desde 2007: estancado - Algodón: negativo 	Fuerte caída	Desarrollo de ciertas marcas en algunos nichos (por ejemplo, ropa interior)
Perú	Internacionalización basada en la calidad	TLC con múltiples países	Agenda de competitividad y calidad para industrias no tradicionales	<ul style="list-style-type: none"> - Industria hasta 2007: positivo - Industria desde 2007: negativo - Algodón: negativo 	Caída moderada	Excelencia en hilandería y tejeduría con algodón pima de alta calidad

Tabla 1

En relación con las estrategias para abordar esta cadena de valor implementadas en los países analizados, es posible diferenciarlas en tres orientaciones generales: defensiva, pasiva y de internacionalización. A grandes rasgos, mientras Brasil mantuvo una agenda defensiva respecto de la globalización enfocada a proteger su industria, Colombia y Perú sostuvieron una estrategia centrada en la internacionalización, con rasgos más ofensivos. Por último, Chile adoptó una estrategia pasiva de *laissez faire*, que derivó en la reducción de esta industria a su mínima expresión.

Brasil: estimular la producción algodonera

El caso de Brasil es el que más se asemeja con el argentino, en tanto tiene una industria textil-indumentaria declinante en relevancia pero todavía significativa y fundamentalmente orientada al mercado interno, aunque de mucho mayor escala que el nuestro. En las últimas dos décadas, el país ha desplegado una estrategia dual: defensiva con los eslabones industriales y ofensiva a nivel agrícola. En cuanto a la industria, fue el país más proactivo en políticas sectoriales respecto de los otros tres. La orientación ha sido limitar los efectos adversos derivados de la creciente competencia asiática, a partir de medidas tales como el mantenimiento de aranceles mucho más altos que la media mundial, la implementación activa de mecanismos adicionales de defensa comercial y la generación de incentivos para la relocalización de la producción en zonas de menores costos laborales o a partir de desgravaciones sobre la nómina salarial. También se instauraron políticas para estimular mejoras en la productividad, la calidad, la gestión empresarial, el diseño y la marca en los jugadores locales —por ejemplo, con líneas de financiamiento del BNDES y con otros instrumentos que existieron en varios planes productivos—. En tanto, la estrategia para el eslabón agrícola de la cadena fue claramente ofensiva, con importantes estímulos a la expansión del cultivo de algodón a nuevas regiones y con Embrapa —sector público— como agente central de ello.

En efecto, Embrapa ha sido clave en el salto algodonero de Brasil, al estimular el desarrollo de variedades de la planta de mejor calidad y más productivas por medio de la inversión en I+D. Esto estuvo acompañado por una sólida política de certificación de calidad, mediante laboratorios equipados con instrumentos de alto volumen del tipo HVI y buenas prácticas de producción, potenciadas por la adhesión al programa Better Cotton Initiative. Esta experiencia podría servir de referencia para la Argentina, dado que ha sido históricamente un productor algodonero, aunque con una producción bastante más estancada que la brasileña y con una calidad intermedia. Si bien la mejora de la productividad y calidad en el algodón no garantiza una mayor producción en los eslabones industriales de la cadena, es un factor que puede favorecer una mayor calidad y, por ende, competitividad.

Los resultados que arrojó la investigación sobre este sector en los cuatro países analizados han sido mixtos. En el caso de Brasil, la producción en la industria textil-indumentaria se ha contraído sostenidamente en términos absolutos desde los años noventa, mientras las exportaciones de los productos más industrializados —que florecieron en la última parte de la ISI hasta finales del siglo pasado— han retrocedido. El empleo también ha mostrado un sendero descendente —principalmente en la década de 2010, de estancamiento macroeconómico—, pero menos pronunciado que la producción. Probablemente, sin las políticas defensivas implementadas, dichas contracciones hubieran sido aun mayores. En relación con los precios, la ropa en Brasil experimentó una notable disminución durante la década de 1990 —años que coinciden con un fuerte incremento de las importaciones— y hasta 2001. Desde entonces, ha permanecido relativamente estable. A su vez, Brasil ha sido el país del mundo de mayor crecimiento en la producción de algodón en las últimas dos décadas y media, lo que evidencia un caso rotundo de éxito que, no obstante, no fue determinante para apuntalar a los eslabones más industrializados de la cadena. En efecto, Brasil se ha convertido en uno de los principales exportadores mundiales de algodón en bruto, que termina siendo manufacturado en Asia.

Chile: desintegración productiva y fortalecimiento del eslabón comercial

Chile resulta un paradigma de desintegración productiva de la industria textil-indumentaria. Desde los años setenta del siglo pasado, el país optó por profundizar su inserción internacional sobre la base de complejos intensivos en recursos naturales y por importar gran parte de las manufacturas a precios menores a los locales, bajo el objetivo de consolidar sus ventajas comparativas y también como parte de su estrategia antiinflacionaria. Ello derivó en un crecimiento exponencial de las importaciones de prendas asiáticas, lo que explica el fenomenal abaratamiento de los precios relativos de la ropa en las últimas tres décadas. También fue el responsable de la fuerte contracción tanto de las cantidades fabricadas por esta industria como de los puestos de trabajo generados.

Otro dato relevante del caso chileno refiere al surgimiento de grandes empresas de comercialización minorista de capitales nacionales: Falabella es un fiel exponente. Dichos *retailers* poseen una participación mayoritaria en el mercado —en mayores proporciones a otros países latinoamericanos, donde el canal comercial se encuentra más atomizado— y son los principales importadores de ropa. Esto indica que, pese a que Chile ha perdido el grueso de sus capacidades manufactureras en el sector, sí las ha construido en el eslabón comercial, tema relativamente inexplorado en la literatura sobre desarrollo productivo y que merece futuros análisis.

Por otra parte, la habilitación de Chile a la importación de ropa usada plantea un dilema de política pública, que debe ser analizado desde diferentes aristas. En el plano ambiental, al permitir la reutilización de las prendas representa un avance en el sentido de que minimiza, al menos parcialmente, los impactos negativos del sobre-consumo de prendas derivado del *fast fashion* de los países desarrollados. Sin embargo, la gran cantidad de ropa usada que no está en condiciones de ser vendida termina desechada en gigantescos basurales a cielo abierto, con impactos ambientales notables. En el plano de los precios, la importación de ropa usada de precios menores a la décima parte de los de la ropa nueva importada habilita precios muy bajos para el consumo de los sectores de menores ingresos de la sociedad chilena. En el plano productivo, profundiza la desarticulación de la industria textil-indumentaria local y sus respectivos empleos. De cara a las próximas décadas, este circuito puede ir perdiendo relevancia en la medida en que se abandone el *fast fashion* en los países desde donde proviene la ropa usada o si se descubren otros destinos más rentables para dichas prendas —por ejemplo, hay avances tecnológicos en el reciclado de las prendas usadas para extraer sus fibras y poder fabricar nuevos artículos.

Por último, el hecho de que en Chile aún hoy exista una pequeña industria textil-indumentaria deja otra enseñanza: por más fuerte que sea la apertura comercial que un país realice, siempre ha de sobrevivir un pequeño segmento local de confección debido a la necesidad de abastecimiento interno tanto a los grandes *retailers* como en ciertos nichos de diseño de autor de gama media y alta hacia consumidores del país e incluso de la región. En otras palabras, aun cuando un país del Cono Sur —tan lejos geográficamente de Asia— libere la importación de prendas y reduzca los aranceles, ciertos nichos de la comercialización necesitan tener un abastecimiento local para reponer rápidamente *stocks* agotados o también para satisfacer rápidamente ciertas preferencias de la demanda de nicho. Esta misma dinámica se verifica en otros países del mundo y es parte de la nueva estrategia que adoptan los grandes jugadores globales denominada *near-shoring* (producción de cercanía).

Colombia y Perú: la especialización como clave para mejorar la competitividad exportadora

Los casos de Perú y Colombia presentan mayores parecidos entre sí. En las últimas décadas, ambos países han seguido una trayectoria de liberalización comercial apalancada en la firma de múltiples acuerdos de libre comercio, una estrategia cercana a la desplegada por Chile —con quien integran la Alianza del Pacífico— que contrasta con la adoptada por Brasil —limitada a la integración del Mercosur—. No obstante, al igual que ocurre con Brasil y a diferencia de Chile, en Perú y Colombia la industria textil-indumentaria tiene una participación relevante —aunque en descenso— en las exportaciones totales. Si bien en Perú y en Colombia este sector también perdió peso dentro del total del

valor agregado y del empleo, el desempeño de las cantidades producidas de las últimas tres décadas fue más positivo que en Brasil y en Chile.

Aunque Colombia no se destaca en la producción de algodón, ha logrado consolidar una significativa capacidad productiva en tejidos, especialmente en telas planas como el denim, y en la confección de prendas. Además, ha experimentado un notable crecimiento en segmentos específicos como el de ropa interior, que ha ganado cada vez más peso en las exportaciones de prendas colombianas. El empleo y la producción de la industria textil-indumentaria colombiana experimentaron un crecimiento hasta 2005 y 2007, respectivamente. En los años subsiguientes, se observó un estancamiento seguido de una disminución que persiste hasta la actualidad, algo que posiblemente explica el reciente retorno de ciertas herramientas defensivas contra las importaciones asiáticas. Por otro lado, el costo de las prendas continuó disminuyendo en comparación con otros bienes y servicios, aunque a un ritmo más moderado a partir de 2012.

Perú logró especializarse en ciertos nichos de calidad, marca o diseño, que se plasma en que los precios por kilo de la ropa exportada sean considerablemente mayores a la media mundial y regional. En efecto, el caso peruano merece especial atención dado que, de los cuatro países, es el de mayores exportaciones de productos terminados (prendas de vestir) sobre la base de la calidad.

A diferencia de Brasil, en Perú la producción de algodón pima cayó fuertemente desde principios de los años noventa, debido al menor apoyo público, la mayor competencia con algodón importado, la restricción del uso de semillas genéticamente modificadas y el surgimiento de oportunidades de negocios en otros cultivos agrícolas. Sin embargo, el deterioro del eslabón primario no impidió el crecimiento del resto de la cadena textil-indumentaria, que comenzó a abastecerse de algodón proveniente de los Estados Unidos, gracias al TLC firmado. Este fenómeno resulta poco común en la firma de los TLC, que suele derivar en que los países de mayores ingresos fortalezcan sus exportaciones manufactureras y aquellos con menores ingresos consoliden sus exportaciones primarias.

La producción y el empleo generado por la industria textil-indumentaria peruana creció hasta 2007, cuando comenzó un amesetamiento y una posterior caída, fruto de la pérdida de mercados extranjeros. Por su parte, los precios relativos de las prendas fueron moderadamente decrecientes en el período analizado.

A modo de cierre

De las trayectorias estudiadas, surgen reflexiones relevantes a la hora de pensar qué hacemos con la industria textil-indumentaria argentina. En primer lugar, todos los casos muestran que, en las últimas décadas, esta industria ha navegado contra la corriente global. El auge de los países asiáticos en la producción y comercialización de productos textiles y de indumentaria ha sido una presión competitiva fenomenal que las industrias locales en la región han enfrentado con enormes dificultades. El balance del período evidencia que el sector no logró experimentar un sendero de crecimiento sostenido en ninguno de los países analizados.

Dentro de este escenario adverso, hay algunos aprendizajes reveladores para pensar el caso argentino.

Observar lo que ocurre en los eslabones no fabriles de la cadena

Por un lado, es preciso prestar más atención de lo habitual a lo que ocurre en los eslabones no fabriles de la cadena, como el agrícola y el de comercialización. El extraordinario *boom* de la producción algodonera de Brasil —sobre la base de ciencia y tecnología propias— lleva a preguntarnos cuál es la posibilidad de que la Argentina transite un camino similar. Por otro lado, la exitosa trayectoria del

retail chileno nos obliga a explorar la factibilidad de que alguna de las marcas nacionales logre un fuerte proceso de internacionalización y cuáles son las políticas públicas necesarias para ello. Esto conduce a incorporar el eslabón de comercialización como objeto de la política pública, que no debe estar limitado meramente a los eslabones fabriles.

Evitar el abuso de herramientas de administración del comercio exterior sobre esta industria

En segundo lugar, si bien la política industrial de Brasil hacia el sector —entre los cuatro países, fue el más proactivo en políticas sectoriales— procuró dar respuesta a la creciente competencia asiática, no hubo —como sí en Argentina— un abuso de herramientas de administración del comercio exterior sobre esta industria, por lo cual quedaron limitadas a aranceles altos desde la creación del Mercosur y la aplicación selectiva de mecanismos de defensa comercial. Posiblemente por ello los precios relativos de la ropa siguieron la tendencia descendente registrada en otros países del mundo —aunque más moderadamente que en países como Chile—. En todo caso, sí hubo intentos por generar *upgradings* sectoriales a través de financiamiento e iniciativas en pos de la productividad, la calidad, el diseño o la mejora de la gestión empresarial.

Mejorar la inserción externa sobre la base de productos en ciertos segmentos

Por último, la experiencia de Colombia y Perú —de relativamente mejor desempeño en la producción industrial— plantea la necesidad de investigar la posibilidad de que la Argentina pueda mejorar el perfil de inserción externa de su industria sobre la base de una mayor especialización de productos en ciertos segmentos de gama media y alta. Probablemente, esta opción requeriría de una mayor integración comercial con otros países, más allá de los del Mercosur.

Bibliografía



- Abit (2018). "[O poder da moda: cenários, retos y perspectivas](#)"; Agenda de Competitividad de la Industria Textil y Confección Brasileños 2015 a 2018.
- Alarco Tosoni, G. (2017). "[Tratados de libre comercio, crecimiento y producto potencial en Chile, México y Perú](#)", *Economía UNAM*, vol. 14, N° 42, pp. 24-46.
- Álvarez Cañedo, J. M. (2017). "[Desarrollo de mejoras en la experiencia de compra en la industria de tiendas por departamento como elemento diferenciador de mercado y constructor de marca: el caso Falabella Chile](#)", trabajo de graduación para la Licenciatura en Administración de Empresas, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- Anderson Vertiz, V. y Del Valle Gaona, R. A. (2022). "[Análisis del impacto de las medidas de defensa comercial establecidas a las importaciones textiles chinas en el mercado textil peruano durante los años 2010 y 2021](#)", Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Antero, S. A. (2006). "[Articulação de políticas públicas a partir dos fóruns de competitividade setoriais: a experiência recente da cadeia produtiva têxtil e de confecções](#)", *Revista de Administração Pública*, vol. 40, N° 1, enero/febrero, Río de Janeiro, pp. 57-80.
- Arrarte Mera, R. A., Bortesi Longhi, L. y Salguero, M. (2017). "[Productividad y competitividad en la industria textil-confecciones peruana, 2012-2015](#)", *Quipukamayoc*, vol. 25, N° 47, pp. 113-121.
- Bautista Flores, E., Vargas García, A. y Castro Montenegro, V. (2010). "[Impacto de la crisis financiera internacional en el sector textil peruano](#)", *Gestión en el Tercer Milenio. Revista de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas*, vol. 13, N° 26, diciembre, Lima, UNMSM, pp. 7-14.
- Bedoya Mejía, D. y Villa Herrera, N. (2021). "Efecto de la apertura comercial para el empleo y la producción textilera en Colombia", tesis de grado, Medellín, Universidad EAFIT.
- Bértola, L., y Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bianchi, C. (2009). "[Retail internationalisation from emerging markets: case study evidence from Chile](#)", *International Marketing Review*, vol. 26, N° 2, pp. 221-243.
- Blanc Altemir, A. (2004). "[El acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Chile: algo más que un tratado de libre comercio](#)", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XX, Universidad de Navarra, pp. 35-110.
- Caicedo Manrique, C. E. (2021). "[La realidad del sector textil colombiano](#)", trabajo de grado, Bogotá, Universidad del Rosario.
- Calderón Salcedo, R. E., Leyva Flores, V. D., Miranda Bazán, M. A. J. y Pais Vera, C. L. (2017). "[Planeamiento estratégico para el sector textil](#)", disertación doctoral, junio, Surco, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Calvo, S. (2019). "[La evolución de la industria textil en Chile](#)", Departamento de Estudios, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Calvo Foxley, S. y Williams Obreque, G. (2023). "[Ropa usada: mercado nacional y regulación en Chile y extranjero](#)", Departamento de Estudios, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- CEPAL (1964). "[La industria textil en América Latina: Perú](#)", Nueva York, Naciones Unidas.
- CEPAL (2022). "[Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad](#)", LC/SES.39/3-P, Santiago, CEPAL - Naciones Unidas.
- Cifuentes, M. (2014). "[Las indicaciones geográficas en el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y Chile](#)", Informe *Integrar*, N° 88, diciembre, Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata.
- Da Costa de Medeiros (2023). "A indústria têxtil brasileira: contexto histórico e os impactos sofridos pela entrada das importações têxteis chinesas no Brasil", monografía inédita, Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro, p. 34.
- De Paula Leite, M., Alves Silva, S. R. y Carvalho Guimarães, P. (2017). "[O trabalho na confecção em São Paulo: as novas formas da precariedade](#)", *Caderno CRH*, vol. 30, N° 79, pp. 51-67.
- Delgado, I. G. (2015). "[Política industrial para os setores farmacêutico, automotivo e têxtil na China, Índia e Brasil](#)", *Texto para Discussão*, N° 2087, mayo, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Echavarría, J. (2015). "[Condiciones Laborales y Productivas en Microempresas de Confección de la ciudad de Medellín](#)", *Revista Cintex*, vol. 20, N° 2, pp. 79-95.
- Espinel González, P. A., Aparicio Soto, D. M. y Mora, Á. J. (2018). "[Sector textil colombiano y su influencia en la economía del país](#)", *Punto de Vista*, vol. 9, N° 1, p. 4.
- Fernández-Stark, K., Bamber, P. y Gereffi, G. (2016). "[Peru in the High Quality Cotton Textile and Apparel Global Value Chain: Opportunities for Upgrading](#)", Center on Globalization, Governance & Competitiveness, Duke University, enero.
- Figueroa Cornejo, A. (2012). "[Chile: La debacle final de la industria textil](#)", *Señal de Alerta*, 21 de octubre.
- Frías, P., Echeverría, M., Herera, G. y Larraín, C. (1987). *Industria textil y del vestuario en Chile*, col. Estudios Sectoriales, Programa de Economía del Trabajo.
- Fundación SOL (2017). "Estudio del trabajo en domicilio en la cadena del vestuario en Chile y de la creación de organizaciones sindicales territoriales de las trabajadoras involucradas", Santiago.
- Ghiotto, L. M. (2020). "[Las promesas incumplidas de los tratados de libre comercio y de inversión en América Latina: un balance a 25 años](#)", en Ghiotto, L. M. y Larterra, P. (eds.), *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina. Análisis y perspectivas críticas*, Buenos Aires, Fundación Rosa Luxemburgo / El Colectivo, pp. 17-57.

- Ginocchio Linares, F. (2022). "De Gamarra para el mundo: producción y comercialización informal de exportación", trabajo presentado en el taller "Producción y circuitos de comercialización informales de la ropa en América Latina", 15 y 16 de junio, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín.
- Goytizolo Lazo, Á. A., Molina Encarnación, E. M., Noriega Revoredo, J. E. y Tello Rondon, N. S. (2017). "[Causas que originaron que la industria textil peruana disminuya sus volúmenes de exportación de la partida 61.09.10.00.00 hacia EE. UU. entre los años 2011 y 2015](#)".
- Huayhua, R. y Quincho, H. (2017). "[Análisis de las estrategias comerciales utilizadas por las PYMES del sector textil del emporio comercial de Gamarra, de la línea de ropa para damas y caballeros con el fin de afrontar la competencia del mercado, y el impacto en su gestión comercial](#)", Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- ICEX (2013). "[El mercado de la confección textil y el calzado en Chile](#)", Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Santiago de Chile.
- ICEX (2021). "[El mercado de la moda en Chile](#)", Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Santiago de Chile.
- Inocente, R. L., Ávalos, Á. O., Habrahamshon, K. P. y Melchor, G. O. (2020). "[Análisis de las exportaciones del sector textil peruano](#)", *Revista de Análisis Económico y Financiero*, vol. 3, N° 1.
- Jiménez, F., Aguilar, G. y Kapsoli Salinas, J. (1998). "[El desempeño de la industria peruana 1950-1995: del proteccionismo a la restauración liberal](#)", Documentos de Trabajo, N° 142, Departamento Académico de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Kalmanovitz, A. (2017). [Breve historia económica de Colombia](#), Bogotá, Biblioteca Nacional de Colombia, Ministerio de Cultura.
- Kon, A. y Coan, D. (2009). "[Transformações da indústria têxtil brasileira: a transição para a modernização](#)", *Revista de Economia Mackenzie*, año 3, N° 3, São Paulo, pp. 11-34.
- Lopes Fujita, R. M. y Jorente, M. J. (2015). "[A Indústria Têxtil no Brasil: uma perspectiva histórica e cultural](#)", *Moda Palavra e-periódico*, año 8, N° 15, pp. 153-174.
- Mazo, A. J., Pulgarín Rondón, A. S. y Montoya Cano, M. del M. (2020). "[Retos y oportunidades de la industria textil y confección en el momento actual en Colombia](#)", Medellín, Institución Universitaria Esumen.
- Meléndez, M. y Perry, G. (2010). "[Industrial Policies in Colombia](#)", IDB Working Paper N° 37.
- Morón, E., Bernedo, M., Chávez, J. F., Cusato, A. y Winkelried, A. (2005). [Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos: una oportunidad para crecer sostenidamente](#), Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Muñoz, J. M., Garcés, A. y Morales, H. (2022). "[Pacas, faros y economías populares. De la zona franca de Iquique a la vida y muerte de la ropa usada en el desierto de Atacama](#)", *Boletín de la Sociedad Chilena de Arqueología*, N° 53, pp. 95-130.
- Ocampo Gaviria, J. A. (comp.) (2015). [Historia económica de Colombia](#), Bogotá, Fondo de Cultura Económica.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2018). [Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos](#), Lima, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC.
- Paus, E. (1985). "[El crecimiento industrial tras la sustitución de importaciones: la industria textil peruana](#)", *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, N° 17, pp. 3-24.
- Pietrobelli, C. y Olarte Barrera, T. (2002). "[Industrial clusters in districts in Colombia? Evidence from the textile and garments industry](#)", *Cuadernos de Administración*, vol. 15, N° 24, junio, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- Prochnik, V. (2002). "Cadena textil/confección", Nota Técnica, Estudio de Competitividad por Cadenas Integradas, Proyecto MDIC/FINEP/NEIT-IE-UNICAMP.
- Rodrigues da Costa, A. C. y Pinto da Rocha, É. R. (2009). "[Panorama da cadeia produtiva têxtil e de confecções e a questão da inovação](#)", *BNDDES Setorial*, vol. 29, marzo, Río de Janeiro, pp. 159-202.
- Sandoval Hernández, E. (2022). *Entre chácharas y ropa usada. Proceso globalizador y comercio de fayuca en la frontera de Texas y los tianguis de Monterrey*, Ciudad de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Santarcángelo, J. E., Schteingart, D. y Porta, F. (2017). "[Industrial Policy in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: A Comparative Approach](#)", *Revue Interventions Économiques. Papers in Political Economy*, vol. 59.
- Seminario, B. (2016). [El desarrollo de la economía peruana en la era moderna. Precios, población, demanda y producción desde 1700](#), Lima, Universidad del Pacífico.
- SNI (Sociedad Nacional de Industrias) (2021). "[Reporte sectorial: industria textil y confecciones](#)", Instituto de Estudios Económicos y Sociales.
- Sou de Algodão (2020). "[Da perda total à referência mundial: a incrível história do algodão no Brasil](#)", 19 de febrero.
- Torres Zorrilla, J. (2003). "[Clusters de la industria en el Perú](#)", *Economía*, vol. 26, N°s 51-52, pp. 197-259.
- Urbina, D. A. (2021). "[Más allá del modelo primario exportador: propuesta para el desarrollo productivo del Perú desde la economía heterodoxa](#)", *Económica*, N° 13, pp. 41-55.
- Van Klaveren, A. (2011). "[La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación \(1990-2010\)](#)", *Estudios Internacionales*, vol. 44, N° 169, pp. 155-170.
- Wise, C. (2012). "[Tratados de libre comercio al estilo chino: los TLC Chile-China y Perú-China](#)", *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 71, N° 39, pp. 161-188.

Acerca del equipo autoral

Daniel Schteingart

Director de Planificación productiva de Fundar

Doctor en Sociología por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín y magíster en Sociología Económica por la misma casa de estudios. Se especializa en desarrollo económico, políticas productivas, mercado de trabajo, pobreza y desigualdad. Fue director del Centro de Estudios para la Producción y coordinador del Plan Argentina Productiva 2030 en el Ministerio de Economía de la Nación.

Gustavo Ludmer

Investigador asociado de Fundar

Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes y licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en la cadena textil-indumentaria y en políticas productivas y públicas. Consultor de diversos organismos públicos nacionales e internacionales, gremios, empresas y sindicatos. Docente universitario.

Nadia Schuffer

Investigadora de Planificación productiva de Fundar

Economista por la Universidad de Buenos Aires y maestranda en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de San Martín. Se especializa en industria y comercio exterior. Trabajó como coordinadora en áreas vinculadas a la política industrial y el comercio exterior en el Ministerio de Economía de la Nación.

Paula Isaak

Coordinadora de Planificación productiva de Fundar

Economista especializada en el ámbito de políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación. Cursó la Maestría en Economía Política Argentina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Tiene experiencia consolidada en la organización y planificación de áreas y evaluación de proyectos en el ámbito público y en organismos internacionales, así como en la generación y análisis de información.

Proyecto: La industria textil-indumentaria en la Argentina del siglo XXI

Dirección general: Daniel Schteingart

Coordinación general: Paula Isaak

Investigación y análisis: Gustavo Ludmer y Nadia Schuffer

Procesamiento, análisis y visualización de datos: Gustavo Ludmer y Nadia Schuffer

Diseño metodológico: Daniel Schteingart y Gustavo Ludmer

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

Dirección de proyectos: Lucía Álvarez

Coordinación editorial: Gonzalo Fernández Rozas

Revisión institucional: Marcelo Mangini

Corrección: Mara Sessa

Diseño: Jimena Zeitune

Edición de gráficos: Maia Persico

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-SiDerivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

Modo de citar

Schteingart, D.; Ludmer, G.; Schuffer, N. e Isaak, P. (2023). "[La industria textil-indumentaria en Sudamérica: los casos de Brasil, Chile, Colombia y Perú](#)", Fundar.

La industria textil-indumentaria en Sudamérica : los casos de Brasil, Chile, Colombia y Perú / Daniel Schteingart ... [et al.]. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2024.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-6610-09-6

1. Industria Textil. 2. Desarrollo Económico. 3. América del Sur. I. Schteingart, Daniel CDD 338.47687

ISBN 978-631-6610-09-6



Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

Trabajamos en tres misiones estratégicas para alcanzar el desarrollo inclusivo y sustentable de la Argentina:

Generar riqueza. La Argentina tiene el potencial de crecer y de elegir cómo hacerlo. Sin crecimiento, no hay horizonte de desarrollo, ni protección social sustentable, ni transformación del Estado. Por eso, nuestra misión es hacer aportes que definan cuál es la mejor manera de crecer para que la Argentina del siglo XXI pueda responder a esos desafíos.

Promover el bienestar. El Estado de Bienestar argentino ha sido un modelo de protección e inclusión social. Nuestra misión es preservar y actualizar ese legado, a través del diseño de políticas públicas inclusivas que sean sustentables. Proteger e incluir a futuro es la mejor manera de reivindicar el espíritu de movilidad social que define a nuestra sociedad.

Transformar el Estado. La mejora de las capacidades estatales es imprescindible para las transformaciones que la Argentina necesita en el camino al desarrollo. Nuestra misión es afrontar la tarea en algunos aspectos fundamentales: el gobierno de datos, el diseño de una nueva gobernanza estatal y la articulación de un derecho administrativo para el siglo XXI.
