

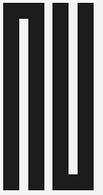


# Plan de acción para la sustentabilidad de la industria textil-indumentaria argentina

Daniel Schteingart  
Gustavo Ludmer  
Nadia Schuffer

Documento 7

La industria textil-indumentaria en la Argentina del siglo XXI



Octubre 2024

Planificación productiva

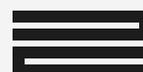
# Plan de acción para la sustentabilidad de la industria textil-indumentaria argentina

Daniel Schteingart  
Gustavo Ludmer  
Nadia Schuffer

La industria textil-indumentaria  
en la Argentina del siglo XXI

Documento 7

- Transformar el Estado
- Generar riqueza
- Promover el bienestar



## 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.

En Fundar nos dedicamos al estudio e investigación de políticas públicas sobre la base de evidencia. Como parte de nuestra política de promover la transparencia y promoción de la discusión pública, disponibilizamos los datos utilizados para nuestros análisis, para que cualquier persona que lo desee pueda replicar los análisis realizados y generar nuevas investigaciones.

En Fundar creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

### 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.

---

## Cita sugerida

Schteingart, D.; Ludmer, G. y Schuffer, N. (2024). [Plan de acción para la sustentabilidad de la industria textil-indumentaria argentina](#). Fundar.

---

## Licencias

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-SinDerivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). 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.

---

## Agradecimientos

El equipo autoral agradece los aportes y comentarios de Juan Martín Argoitia, Agustina Bendersky, Sebastián Etchemendy, Carlos Freytes, María Migliore, Juan Manuel Ottaviano, Leonardo Park, María de las Nieves Puglia, Martín Reydó, Martín Trombetta, Joan Manuel Vezzato y Julieta Zelicovich a borradores preliminares de este documento.

# Índice

## Plan de acción para la sustentabilidad de la industria textil-indumentaria argentina

5	<a href="#">Introducción</a>	51	<a href="#">Anexos</a>
7	<a href="#">Contexto de la propuesta</a>	52	Anexo 1. El consumo de indumentaria a nivel comparado
8	Fortalezas y problemáticas actuales de la industria textil-indumentaria argentina	53	Anexo 2. Trayectorias laborales en la industria textil-indumentaria
10	¿Qué industria textil-indumentaria es deseable para la Argentina?	56	Anexo 3. Programa de fomento industrial en La Rioja y Catamarca
12	Objetivos del plan de acción para la industria textil-indumentaria argentina	57	Anexo 4. Cuenta DNI del Banco Provincia
14	<a href="#">Propuesta de políticas públicas para la cadena textil-indumentaria argentina</a>	58	Anexo 5. Propuesta de régimen de contribuciones patronales para empresas de hasta 40 trabajadores/as
16	Primer eje de propuestas. Revisión integral del esquema de comercio exterior	60	<a href="#">Bibliografía</a>
26	Segundo eje de propuestas. Incentivos para mejorar los niveles de competitividad y formalización		
37	Tercer eje de propuestas. Integración socioproductiva		
47	Otras iniciativas relevantes de política		

## Introducción

La industria textil-indumentaria argentina está en el centro del debate público desde hace tiempo, sin consenso alguno acerca de qué hacer con ella. Mientras algunas voces la critican por los altos precios de la ropa y por sus precarias condiciones laborales, otras la defienden porque genera mucho empleo. Ese debate ha tenido su correlato en las políticas públicas hacia el sector, que durante las últimas décadas fueron muy pendulares. Los gobiernos que remarcan su contribución al empleo tendieron a implementar medidas proteccionistas defensivas, las cuales procuraron preservar puestos de trabajo, aunque a costa de encarecer la ropa. En contraste, los gobiernos que enfatizaron la problemática de los precios de la ropa se limitaron a abrir las importaciones para abaratarlos y no aplicaron suficientes medidas que permitieran mejorar la competitividad de la industria local. Esto derivó en la destrucción del empleo y de las capacidades productivas del sector, sin que existiera una reconversión exitosa ni se compensara con el surgimiento de otros sectores dinámicos, lo que incrementó la desocupación y la vulnerabilidad social. De este modo, ninguno de los dos enfoques logró resolver el dilema entre precios relativos razonables y preservación del empleo.

Este documento desarrolla una propuesta de políticas públicas para reformar la industria textil-indumentaria argentina y mejorar su sustentabilidad económica y social. Por sustentabilidad económica nos referimos a lograr los incrementos de la competitividad necesarios para reducir la dependencia de la protección comercial —como ha sido en los últimos años—, para así converger hacia niveles de precios relativos similares a los de otros países del Mercosur e incluso desarrollar ciertos nichos exportadores latentes. Por sustentabilidad social nos referimos a que la industria mejore las condiciones de empleo de sus trabajadoras y trabajadores —hoy mayormente precarias— y que su funcionamiento no redunde en sobrepagos para las y los consumidores.

De este objetivo general se derivan cuatro objetivos específicos: abaratar la ropa hasta un nivel similar al contexto regional, aumentar tanto la productividad como la competitividad internacional de esta industria, incrementar sus niveles de formalidad y mejorar sus condiciones de trabajo. Esta propuesta fue pensada desde una perspectiva integral, pues busca abordar en simultáneo dichos objetivos, algunos de los cuales entran en tensión. Esto quiere decir que avanzar en un objetivo puede perjudicar el logro de otro. Para atender este desafío, la política pública debe avanzar en los ejes aquí propuestos en sincronía y de manera coordinada.

La propuesta se compone de diversas acciones que fueron agrupadas en tres grandes ejes de políticas según la dimensión que aborden. El primero de ellos consiste en una revisión integral del esquema de comercio exterior hacia esta industria, que necesariamente implica una apertura comercial respecto de la situación verificada durante la última década y media. Aquí conviene adelantar que entendemos que tal apertura debe ser criteriosa —para evitar significativos impactos negativos en el tejido productivo local— y su norte es abaratar los precios relativos de la ropa. El segundo eje consiste en generar incentivos a la mejora de la competitividad de las empresas de esta cadena de valor, apuntando a que los efectos de los cambios en la política comercial externa impacten lo menos posible en las unidades productivas formales. Dichas unidades productivas son las más sensibles a las importaciones pero, a la vez, las que la política pública más debe promover, ya que presentan una mayor tecnificación, mejores condiciones laborales y mayor cumplimiento del pago de impuestos. El tercer eje se enfoca en la mejora de las condiciones de vida de las y los trabajadores informales —y sus familias—, los actores más vulnerables de esta cadena de valor.

Este escrito constituye la última pieza de la serie [Hay tela para contar](#) sobre la industria textil-indumentaria argentina<sup>1</sup>. Todos los documentos que la integran elaboran un diagnóstico minucioso e integral sobre el sector, del cual surgen conclusiones y lecciones que resultaron insumos valiosos a la hora de elaborar la presente propuesta. En esta ocasión también se recogen los aportes encontrados en las 35 entrevistas realizadas entre fines de 2023 y los primeros meses de 2024 a distintos actores de los diversos eslabones de la cadena de valor. Entre ellos, se incluyen empresarios, directivos de cámaras empresarias, sindicalistas, feriantes, militantes de movimientos sociales, funcionarios y exfuncionarios, cooperativistas, técnicos y académicos.

El documento se divide en dos secciones. En la primera se presenta el contexto de la política propuesta, el cual se desprende de los principales hallazgos de los textos anteriores de la serie. En particular, se mencionan las características de la industria textil-indumentaria argentina y los principales desafíos que enfrenta en la actualidad. También se incluye la definición de los objetivos de la presente estrategia de política pública diseñada para los próximos años. En la segunda sección se describen detalladamente los tres grandes ejes de política sobre los que proponemos avanzar y, finalmente, se identifican otras líneas de acción relevantes sobre las cuales resulta necesario profundizar en investigaciones futuras.

Contexto de la propuesta



---

1 El primer documento ("[La industria textil-indumentaria en la Argentina del siglo XXI](#)") analiza la configuración actual de esta industria en nuestro país. El segundo ("[El empleo en la industria textil-indumentaria](#)") incluye una acabada descripción del empleo que genera. El tercero ("[El comercio exterior en la industria textil-indumentaria](#)") estudia el comportamiento del comercio exterior de insumos y productos de esta cadena de valor a nivel internacional y con foco en la Argentina. El cuarto ("[Historia comparada de la industria textil-indumentaria argentina con el mundo](#)") examina la evolución histórica de esta industria en nuestro país, con una perspectiva comparada respecto de lo que ocurría en el resto del mundo. El quinto ("[La industria textil-indumentaria en Sudamérica: los casos de Brasil, Chile, Colombia y Perú](#)") reconstruye su trayectoria histórica en esos cuatro países, con el objetivo de brindar un marco de comparación a la hora de entender el caso argentino. El sexto documento ("[Los precios de la ropa en la Argentina](#)") analiza en profundidad los precios de la ropa en la Argentina, a partir del desarrollo de una metodología innovadora, nunca antes aplicada en los estudios antecedentes.

→ Contexto de la propuesta



# Contexto de la propuesta

## Fortalezas y problemáticas actuales de la industria textil-indumentaria argentina

A nivel mundial, la industria textil-indumentaria constituye un sector maduro y relativamente poco innovador, con una elevada competencia entre países y un predominio abrumador de Asia. En la mayoría de los países de Sudamérica, esta industria perdió importancia durante las últimas décadas, tanto en su participación en el producto interno bruto (PIB) como en el empleo total.

En la Argentina, el principal activo de la industria textil-indumentaria es su contribución a la generación de empleo, en particular de trabajadores/as sin muchas otras oportunidades laborales. En 2022 ocupaba en total a 293.000 personas, equivalentes al 1,5% del empleo del país. Si se consideran también los eslabones primarios y de comercialización, la cadena de valor empleó a 539.000 trabajadores/as<sup>2</sup>. En particular, esta industria tiene una relativamente alta proporción de mujeres y migrantes, dos colectivos que suelen ser vulnerables.

En el plano territorial, aun cuando esta industria tiene una gran presencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), también cuenta con una importante distribución federal y es particularmente relevante en algunas provincias con escasas oportunidades productivas y de empleo. Asimismo, se caracteriza por su elevada integración nacional gracias a la existencia de capacidades de producción en una gran cantidad de eslabones —realidad poco frecuente en el resto del mundo—<sup>3</sup>. En efecto, nuestro país produce una significativa cantidad de insumos y productos de esta cadena de valor y posee *know how*, capacidad instalada, tecnologías cercanas a la frontera internacional en algunas plantas, encadenamientos productivos estrechos y reconocidas capacidades de diseño, *marketing* y *branding*. A su vez, la distancia geográfica con Asia brinda a la industria local un potencial competitivo para el mercado local y los países vecinos, ya que puede responder mucho más rápidamente a las órdenes de compra y con menores costos de transporte<sup>4</sup>.

Todo lo anterior indica que en la actualidad la industria textil-indumentaria argentina cuenta con capacidades valiosas que deben aprovecharse y potenciarse. Sin embargo, también presenta un conjunto de problemáticas interrelacionadas que se agudizaron en las últimas décadas. La primera se refiere a los altos precios de la ropa comparados tanto con otros países de la región como con el resto de los precios de la economía argentina. Desde la salida de la convertibilidad en 2002, la evolución local de los precios de la indumentaria se desacopló de la dinámica global y regional: mientras en la Argentina las prendas se encarecieron notablemente en términos relativos, en la mayor parte del mundo se abarataron<sup>5</sup>. Por un lado, esta situación afecta a las y los consumidores locales, quienes destinan a la indumentaria y al calzado un porcentaje de sus gastos notablemente superior al promedio regional: 8,7% contra 4%. Esto no se debe a un mayor consumo de prendas; por el contrario, en la Argentina el consumo per cápita de ropa es 22% inferior al promedio latinoamericano, algo que no se refleja en otros sectores de la economía. De hecho, el consumo total de bienes y servicios en el país es 40% superior a la media regional (véase el [Anexo 1](#)). Para peor, los altos precios incentivan que las y los turistas argentinos compren ropa en el exterior, lo cual limita la generación de empleo y la recaudación en el eslabón comercial local y genera una mayor salida de divisas que la derivada de la importación vía Aduana<sup>6</sup>.

---

2 Para comprender mejor la estructura de esta cadena de valor se puede consultar la infografía "[La cadena de valor textil-indumentaria](#)".

3 La única excepción importante ocurre en la producción de las fibras sintéticas y artificiales, en la cual la Argentina prácticamente no cuenta con capacidad propia.

4 Desde el envío de la orden de compra al extranjero hasta la recepción de la mercadería en el puerto, suelen transcurrir alrededor de seis meses, que pueden ser más si se dan idas y vueltas con los prototipos.

5 Esto se analiza en profundidad en el documento "[Los precios de la ropa en la Argentina](#)".

6 Las importaciones de prendas de vestir se hacen a un precio mayorista, mucho menor que lo que gasta un consumidor en un *retail* minorista de un país del extranjero.

Los altos precios de la ropa están explicados por varios factores. Sin embargo, hay una causa que juega un rol insoslayable: el carácter cerrado de la economía argentina, cuyos niveles de importación como porcentaje del PIB estuvieron en la última década entre los más bajos del mundo. La industria textil-indumentaria argentina es ejemplo fiel de esa economía cerrada, con importaciones per cápita de prendas de vestir que son diez veces menores a la media mundial e inferiores a las de países de la región como Brasil, Chile, Colombia o Perú. La baja presencia de importaciones en el mercado local es consecuencia tanto de la existencia de capacidades productivas locales —que permiten abastecer parte de la demanda local— como fundamentalmente de las elevadas barreras al ingreso de productos extranjeros. En efecto, en la Argentina los aranceles a los productos de esta industria están entre los más altos comparados con el resto de los sectores y con los otros países del mundo. A ello se suma la existencia de múltiples barreras para-arancelarias, que fueron moneda corriente durante la mayor parte de los últimos 15 años. Las altas barreras a las importaciones, muy demandadas por parte del empresariado local de esta cadena, fueron impuestas por gobiernos preocupados tanto por el impacto de la competencia asiática sobre el tejido productivo local como por la escasez de divisas que caracterizó a la economía argentina.

**El carácter cerrado de la economía argentina, cuyos niveles de importación como porcentaje del PIB estuvieron en la última década entre los más bajos del mundo, es una causa fundamental de los altos precios de la ropa en nuestro país.**

La alta protección que experimenta la industria textil-indumentaria es, a su vez, una respuesta defensiva ante otra problemática central: el déficit de competitividad internacional. Los precios de los diversos insumos y productos de esta cadena de valor suelen ser más altos que los que se pueden conseguir en los mercados internacionales. Esto obedece a factores propios de esta industria y a problemáticas estructurales de la economía argentina, ajenas al sector. En relación con los factores propios, la industria textil argentina tiene una menor productividad relativa frente a Asia debido a su menor —y decreciente— escala y a deficiencias en la forma de organizar la producción, en particular en el eslabón de confección. Para peor, la productividad ha tenido un pobre desempeño en el largo plazo y, sobre todo, durante la última década: en 2023, la producción por cada persona ocupada fue 7% menor a la de 1970 y 37% inferior a la del pico histórico de 2011<sup>7</sup>. Entre los factores ajenos se destacan la creciente presión impositiva sobre la producción nacional y la intensificación de problemáticas macroeconómicas, como la alta brecha cambiaria y la fuerte volatilidad, que en parte explica la baja productividad fruto de la falta de inversión. Debe mencionarse que estos factores ajenos se ven reforzados por el carácter cerrado de la economía argentina, lo que hace que fabricantes locales puedan trasladar a precio estos sobrecostos, sin verse desplazados del mercado por la competencia importada.

Otra de las grandes problemáticas detectadas en la industria textil-indumentaria es la alta informalidad, en particular en el eslabón de fabricación de ropa. Por fuera de este eslabón, la informalidad también es moneda corriente en la producción primaria (algodón) y en la comercialización. La alta informalidad en el eslabón confeccionista fue la forma que encontró el mercado para sobrevivir a las presiones competitivas durante la década de 1990<sup>8</sup>. Hoy esta problemática se concentra en los circuitos de producción y comercialización mayorista de prendas asociados a las ferias de La Salada y al barrio porteño de Flores, aunque también existen vínculos con el segmento formal de marcas<sup>9</sup>. La informalidad también se incrementó en momentos de contracción del poder adquisitivo de la población argentina, cuya demanda de prendas se redirigió, en parte, hacia el canal informal debido a sus menores precios<sup>10</sup>.

7 Esto se analiza en el documento "[Los precios de la ropa en la Argentina](#)".

8 Véase "[Historia comparada de la industria textil-indumentaria argentina con el mundo](#)".

9 Véase "[La industria textil-indumentaria en la Argentina del siglo XXI](#)".

10 La formalidad impositiva en la venta tracciona la formalidad en la confección.

La informalidad se materializa en el no registro de las y los trabajadores —que alcanza al 72% del eslabón de confección—, en la evasión impositiva y en la forma de producir, que se realiza mayoritariamente en talleres familiares informales. El empleo asalariado registrado en el eslabón de confección es minoritario y en general se da cuando la comercialización final de las prendas se realiza de manera formal y cuando está en juego la reputación de alguna marca<sup>11</sup>.

La elevada informalidad se relaciona íntimamente con otra gran problemática detectada: el déficit en las condiciones de empleo. Esta problemática se concentra en los mencionados talleres informales de confección, donde el no registro y los ingresos reducidos y volátiles se suman a graves déficits en las condiciones de salud y seguridad laboral. Todo esto deriva en situaciones de elevada vulnerabilidad económica y social para las y los trabajadores del sector y sus familias.

La tabla 1 resume las principales fortalezas y problemáticas actuales de la industria textil-indumentaria argentina.

### Fortalezas y problemáticas de la industria textil-indumentaria argentina

Fortalezas	Problemáticas
Emplea a muchos trabajadores/as con escasas oportunidades en otros sectores	Altos precios
	Mercado cerrado
Presencia federal en lugares con escasas alternativas	Déficit de competitividad
Capacidades locales de producción a lo largo de la cadena	Reducida productividad
	Elevada informalidad
	Precarias condiciones laborales

Tabla 1

Fuente: Fundar.

### ¿Qué industria textil-indumentaria es deseable para la Argentina?

Para diseñar una propuesta de políticas primero es necesario definir cuál sería la industria textil-indumentaria deseable para un país como el nuestro. La trayectoria global y regional de las últimas décadas muestra que resulta improbable que la industria textil-indumentaria sea un motor del crecimiento económico en los próximos años en un país de ingresos medio-altos como la Argentina. Los países de la región que apostaron a esta industria a través de una salida exportadora —Colombia y Perú— y con políticas defensivas —Brasil— sufrieron retrocesos durante los últimos años como consecuencia de la intensificación de las presiones competitivas de países asiáticos<sup>12</sup>.

Dado este contexto, resulta esperable que el crecimiento de la economía argentina durante los próximos años sea traccionado por otros sectores dinámicos: energía, minería, agro, servicios basados en el conocimiento, turismo y ciertas ramas de la industria manufacturera —la agroindustria, los proveedores ligados a los recursos naturales, algunas ramas capital-intensivas o las vinculadas con la salud y el conocimiento— (Ministerio de Economía, 2023). En el mediano plazo, el desarrollo de estos otros sectores debería permitir salir gradualmente de la orientación defensiva que guio a la política pública para este sector en las últimas décadas. En la medida en que la economía argentina crezca y cree empleo formal en nuevos sectores y actividades, la pérdida de participación relativa de la

11 Ludmer (2020) afirma que las marcas que invierten en su propia imagen para diferenciarse del resto y posicionarse en los segmentos de consumidores/as de mayor poder adquisitivo suelen evitar fabricar sus prendas en talleres informales; esto porque internalizan los costos que un incendio en un taller no habilitado implicaría sobre su reputación.

12 Véase "[La industria textil-indumentaria en Sudamérica: los casos de Brasil, Chile, Colombia y Perú](#)".

industria textil-indumentaria resultará menos problemática que en el actual contexto de estancamiento. En efecto, este proceso de reemplazo del empleo se verificó a nivel regional durante la última década, aunque con diferentes intensidades según los países. El exponente más marcado es Chile, que supo compatibilizar una trayectoria sumamente declinante en la industria textil-indumentaria con un crecimiento económico sostenido y con generación de empleo en otras ramas —varias de ellas industriales—, gracias al impulso que significó el aumento de las exportaciones de bienes intensivos en recursos naturales<sup>13</sup>.

**Una industria textil-indumentaria deseable para la Argentina debe ser más competitiva y formal que en la actualidad, menos dependiente de la protección comercial y menos cara para las y los consumidores; estos son objetivos que claramente presentan tensiones entre empleo, formalidad y competitividad/precios.**

Ahora bien, que la industria textil-indumentaria no esté entre los principales motores del crecimiento futuro y que enfrente serias problemáticas por resolver no implica que debamos abandonarla. Hay dos razones fundamentales que justifican por qué nuestro país necesita implementar una política industrial específica hacia este sector. Una primera razón es el empleo. Como se mencionó anteriormente, la industria textil-indumentaria argentina genera casi 300.000 empleos, de los cuales cerca de 100.000 son asalariados formales y el resto, asalariados informales o cuentapropistas. Durante los episodios de caída abrupta de su producción —ya sea por recesión o apertura comercial no compensada con otros instrumentos—, muchos trabajadores/as quedaron desocupados y sin lograr una reinserción exitosa en el mercado laboral. Aun más: los datos indican que la reinserción de las y los trabajadores de esta industria —en particular los de la confección— es más dificultosa que la de otros segmentos de la economía<sup>14</sup> (véase el [Anexo 2](#)).

La segunda razón es que la industria textil-indumentaria argentina cuenta con capacidades valiosas que deben aprovecharse y potenciarse para generar ventajas competitivas. Pero para que eso se concrete es necesario priorizar la especialización en aquellos segmentos donde la Argentina ya tiene ventajas competitivas o donde las actuales desventajas competitivas sean menores. Por ejemplo, en el caso de las prendas de vestir, sería conveniente una mayor especialización en la fabricación de artículos con tejidos de punto y no tanto en aquellos confeccionados con telas planas, donde la competitividad —salvo en algunos productos puntuales— es menor y los precios locales son particularmente altos<sup>15</sup>. La Argentina también cuenta con marcas *premium* que exportan a países de la región productos diferenciados de alto valor unitario, lo que muestra un potencial que se debe promover. Tomando este antecedente, nuestro país puede profundizar su inserción en nichos del mercado regional a partir de la calidad y la marca, para lo cual una condición necesaria es el acceso a materias primas de calidad a precios competitivos.

Con este panorama, una industria textil-indumentaria deseable para la Argentina debe ser más competitiva y formal que en la actualidad, menos dependiente de la protección comercial y menos cara para las y los consumidores. No obstante, estos objetivos claramente presentan tensiones entre

<sup>13</sup> Entre 1995 y 2019 —año previo a la pandemia—, Chile fue el país de Sudamérica donde más creció el empleo industrial (+73%), por encima de la Argentina (+52%), Perú (+42%), Colombia (+20%) y Brasil (+5%), según las estadísticas disponibles en la base de datos Trade in Employment de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

<sup>14</sup> Los puestos de trabajo formales en la confección están entre los más inestables de la economía; las posibilidades de sus trabajadores/as de encontrar otro empleo formal son menores que en la gran mayoría de los sectores. Por su parte, las personas ocupadas formales del eslabón textil sostienen trayectorias laborales más estables, aunque con posibilidades de reinserción menores a la media de la economía.

<sup>15</sup> Como se vio en el documento "[Los precios de la ropa en la Argentina](#)", en nuestro país los precios minoristas de las prendas de punto son más competitivos que los de las prendas de tela plana, en comparación con otros países de la región.

empleo, formalidad y competitividad/precios. Una política pública debe tenerlas en cuenta y abordarlas integralmente.

## Objetivos del plan de acción para la industria textil-indumentaria argentina

Las acciones para esta industria deben lograr avances concretos y simultáneos en varios frentes: reducir los precios relativos de la ropa en el mercado local, incrementar la productividad y competitividad de la industria, promover la formalidad en la cadena y mejorar las condiciones laborales de las y los trabajadores, en particular de quienes se encuentran en la informalidad.

### Reducir los precios relativos de la ropa en el mercado local

La mejora de la calidad-precio de los productos textiles y de indumentaria y la convergencia hacia los precios relativos de otros países<sup>16</sup> de la región deben ser un objetivo central, tanto para un mayor bienestar de las y los consumidores como para asegurar materias primas a mejores costos. Esto significa que los precios relativos de la ropa deben disminuir respecto de los niveles actuales e impedir que en el futuro vuelvan a generarse situaciones tan anómalas como las de la última década y media. Para ello, se debe definir primero una meta de precios relativos a la cual converger. Nuestra propuesta es que los precios relativos de la ropa confluyan en un plazo relativamente corto —de uno a dos años desde la puesta en marcha del paquete de políticas— a los de otros países de la región. Brasil puede ser un *benchmark* razonable, dado que es un país del Mercosur con el que se comparte el grueso de la estructura arancelaria. Además, este país —al igual que la Argentina— cuenta con una importante industria textil indumentaria propia, si bien con una escala de producción y mercado interno mucho mayores. En el documento “[Los precios de la ropa en la Argentina](#)” se estimó que, en el primer trimestre de 2024, en nuestro país los precios relativos de la ropa fueron 31% mayores a los de Brasil. Actualizado a agosto de 2024, esa cifra es del 22%, ya que desde entonces la ropa en la Argentina subió por debajo de la inflación. Así, procurar precios relativos como los de Brasil supone que la ropa debería abarataarse un 18% frente a los demás bienes y servicios respecto de los niveles actuales. Para disminuir los precios relativos de la ropa resulta necesario reducir las barreras a la importación y dotar de mayor productividad y competitividad a la industria textil-indumentaria nacional, lo que representa el segundo objetivo de la propuesta.

### Incrementar la productividad y la competitividad de la industria local

La mejora de la productividad y la competitividad de la industria textil-indumentaria local es una condición fundamental para que el sector pueda afrontar las mayores presiones competitivas derivadas de una mayor apertura.

Para mejorar la productividad se debe aumentar la escala de producción, por un lado, a partir de estímulos que favorezcan a las unidades productivas formales de mayor escala en detrimento de las unidades informales de baja productividad y, por otro, con el incremento de la especialización, lo que implica la concentración de la actividad en aquellos insumos y productos donde la Argentina cuenta hoy con mayor potencial competitivo. La mejora de la competitividad requiere del aumento de la productividad, pero también de herramientas que reduzcan la presión impositiva a la producción local y los costos laborales del segmento formal.

---

<sup>16</sup> El concepto de precios relativos refiere a la relación de precios entre la ropa y el resto de los bienes y servicios (alimentos, bienes durables, etc.), que en los últimos años ha sido particularmente alta en la Argentina.

### **Promover la formalidad de la cadena**

La política pública debe ayudar a incrementar los niveles de formalidad impositiva y laboral de la cadena. En la actualidad, la mayor parte del mercado de comercialización mayorista y minorista de prendas se caracteriza por la evasión impositiva. Si bien el canal informal implica menores niveles de precios para las y los consumidores, también representa una pérdida de recursos fiscales y, sobre todo, una limitante para la formalización de los eslabones industriales. Además, la evasión explica el predominio de los talleres informales, que a su vez repercute negativamente en la productividad, ya que estas unidades productivas son de baja escala y escasa tecnificación, y organizan la producción de manera ineficiente. En este contexto, la política pública propuesta incluirá instrumentos que reduzcan el diferencial de costos del segmento formal respecto del informal e incentiven la formalización en la demanda de estos productos, lo que tracciona la formalización de los eslabones ubicados aguas arriba.

### **Mejorar las condiciones laborales de las y los trabajadores informales**

No se puede perder de vista que los niveles de informalidad son tan altos que difícilmente desaparezca el empleo bajo esta condición. Hay una parte considerable del empleo informal que sobrevivirá a la mayor competencia importada y que, a la vez, no será absorbido por medio de los incentivos propuestos a las unidades productivas de mayor escala y formalidad. Asimismo, la escasa red de contactos de las y los costureros informales y el hecho de que el grueso sólo domina ese oficio vuelven poco plausible una reconversión masiva hacia otros sectores. Por su parte, dado que en los talleres domiciliarios informales tienen lugar las peores condiciones de salud y seguridad laboral, la propuesta de política incluye acciones para lograr avances concretos en la calidad del empleo en este segmento.





## Propuesta de políticas públicas para la cadena textil-indumentaria argentina



# Propuesta de políticas públicas para la cadena textil-indumentaria argentina

Este plan de acción contiene una serie de políticas concretas integradas en tres grandes ejes, complementarios entre sí: el primero está orientado al comercio exterior, el segundo eje apunta a mejorar los niveles de competitividad y de formalización, y el tercero constituye una política de integración socioproductiva para los talleres familiares informales.

**Aspiramos a que esta propuesta se convierta en una política de Estado duradera.** Para ello, precisa de un consenso no sólo entre los diversos actores a la largo de la cadena, sino también entre los distintos espacios políticos que alternan la conducción del país, de las provincias y de los gobiernos locales.

Para que este plan sea exitoso debe ser implementado en un contexto macroeconómico de estabilidad y crecimiento económico —realidad poco frecuente en nuestro país en los últimos años—. El crecimiento es clave para evitar que el mayor ingreso de bienes importados —fruto de los cambios en el esquema de comercio exterior— ocurra en un mercado interno en contracción y genere mayores daños sobre el aparato productivo local. En efecto, si la demanda de prendas crece, el ingreso de insumos y productos extranjeros puede coexistir con un ciclo favorable para la industria local<sup>17</sup>.

Esta propuesta fue pensada integralmente para maximizar sus posibilidades de éxito. Los tres ejes fueron diseñados para actuar de forma complementaria, debido a que existen múltiples *trade-offs* entre los distintos objetivos planteados. Por ejemplo, el avance de la formalización impositiva y laboral impacta en mayores costos de la ropa, lo que atenta contra el objetivo de mejorar la competitividad y reducir precios relativos. Por su parte, el cambio en el esquema de comercio exterior puede afectar negativamente al aparato productivo local, motivo por el cual es necesario implementar en simultáneo políticas compensatorias que incrementen la competitividad de esta industria<sup>18</sup>.

Por otro lado, se tuvieron en cuenta las limitaciones de las políticas públicas en la Argentina para lograr transformaciones profundas del entramado productivo. Las políticas de formalización de empresas y empleos han tenido resultados limitados, lo que implica reconocer que no se logrará erradicar en el mediano plazo el segmento informal. Por ese motivo, el tercer eje de acciones viene a complementar al segundo al elevar el umbral mínimo de condiciones de las y los costureros informales domiciliarios. Efectivamente, mientras el segundo eje agrupa un conjunto de acciones que buscan el crecimiento del segmento formal de fábricas y talleres —y del empleo asalariado formal—, el tercero se destina a los talleres informales domiciliarios, sus trabajadores/as y sus familias.

Este plan también busca compatibilizar la necesidad de sostener el empleo de esta industria en el corto plazo con la tendencia declinante verificada para el mediano y largo plazo. Por un lado, se intenta minimizar el impacto negativo del primer eje —mayor apertura comercial— sobre el empleo formal. Por otro lado, se desaconseja capacitar masivamente a nuevos jóvenes que se integran en el mercado laboral en estos oficios industriales tradicionales.

---

17 De hecho, el mejor período de los últimos 70 años para este sector tuvo lugar entre 2002 y 2008, con una macroeconomía saneada en fuerte crecimiento y con importaciones al alza, dado un esquema de política comercial externa mucho más abierto que el que existió en los últimos años.

18 También resulta necesario considerar que, de no mediar otras políticas, la apertura comercial no sólo reduce el tamaño de la industria textil-indumentaria argentina, sino que también la puede volver más precaria e informal. En efecto, el ingreso masivo de prendas extranjeras a bajos precios durante la convertibilidad llevó a que esta industria incrementara sus niveles de evasión impositiva y laboral. La informalidad creció de la mano de la extensión de los talleres domiciliarios como la modalidad productiva más extendida. Esto deterioró fuertemente las condiciones de trabajo, tanto en materia de bajos ingresos como de extensas jornadas. En otros términos, la apertura comercial no hizo desaparecer a toda la industria textil-indumentaria argentina: una parte importante sobrevivió a costa de la pauperización de las condiciones laborales.

**Las acciones incluidas en esta propuesta tienen costo fiscal, lo que implica que el Tesoro Nacional invierta recursos en esta industria.** Aquí conviene advertir que su diseño no desconoce la crónica escasez de recursos que atraviesa el sector público en la Argentina. Sin embargo, entendemos que se justifica invertir recursos públicos pues la implementación de esta propuesta mejorará sustancialmente los niveles de productividad y competitividad internacional del sector. También traerá impactos positivos sobre las y los consumidores argentinos y sobre las y los trabajadores en condiciones vulnerables de esta industria.

Por último, esta propuesta no es exhaustiva a todos los desafíos y líneas de acción que se identificaron a lo largo de la presente investigación. Por ello, y como cierre de este documento, se sugieren sucintamente otras iniciativas relevantes sobre las cuales resulta necesario diseñar políticas públicas: mejoramiento del algodón; financiamiento para el escalamiento productivo y tecnológico; *branding*, diseño y calidad; programa de polos de confección ultraespecializados; desarrollo de proveedores textiles para sectores dinámicos; integración con supermercados; sistema de etiquetado para garantizar la trazabilidad de la industria textil-indumentaria local y fortalecimiento de capacidades de fiscalización. No obstante, queda para futuras investigaciones un desarrollo más extenso de cada uno de ellos.

## Primer eje de propuestas. Revisión integral del esquema de comercio exterior

### ¿Cuál es el problema detectado?

La Argentina es una economía muy cerrada comparada con el promedio mundial. Sobre un total de 191 países con información disponible, nuestro país se ubicó en el puesto 190 en el ratio de importaciones sobre el PIB, tomando el promedio del período 2013-2022. El podio lo encabeza Sudán —el país más cerrado del mundo— y lo completa Brasil<sup>19</sup>.

Son varios los factores que explican la anomalía del caso local. Algunos son de índole estructural, como la lejanía geográfica respecto de los grandes centros de producción global o la autosuficiencia en alimentos y, en varios momentos de nuestra historia, también en energía. Pero existen otros motivos vinculados con la política pública. Nuestro país posee aranceles a la importación mayores que el promedio mundial, con una brecha que se ha ido incrementando en los últimos 25 años<sup>20</sup>. Además ha utilizado masivamente medidas para-arancelarias de distinto tipo —como licencias no automáticas (LNA) o procedimientos *antidumping*—, sobre todo a partir de la crisis internacional de 2008-2009. Por último, y a diferencia de lo que ocurrió en buena parte del mundo, la Argentina no tuvo en las últimas décadas avances significativos en materia de integración comercial con otros países: el último antecedente relevante fue la creación del Mercosur a principios de los años noventa.

El hecho de que la economía argentina sea particularmente cerrada trae consecuencias concretas. Por un lado, niveles altos de protección generan precios más altos de los insumos y productos y menor variedad y calidad, dada la menor oferta disponible respecto de una situación de apertura. Todo esto trae perjuicios para las y los consumidores locales. A su vez, la protección torna rentable la producción nacional de ciertos insumos y bienes finales, lo que promueve el empleo y las capacidades productivas locales<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Las importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB promediaron el 14,3% en ese período, muy por debajo del valor mediano para esos 191 países, que se ubicó en el 42,8%.

<sup>20</sup> Hacia mediados de los años noventa, el arancel promedio simple impuesto por la Argentina a las importaciones era similar a la media mundial —en torno al 12,5% del valor—. Desde entonces, en la Argentina no hubo grandes cambios —en 2021 fue del 11,9%—, mientras que en el mundo siguió bajando sostenidamente —5,2% en 2017, último dato—, según información del *World Integrated Trade Solutions* (WITS) del Banco Mundial.

<sup>21</sup> Además del empleo, a lo largo de la historia muchos países —inclusive la Argentina— apostaron a la protección para permitir el surgimiento de sectores domésticos que permitieran una mayor seguridad nacional, ahorrar divisas o adquirir capacidades tecnológicas (Chang, 2004; Juhász y Steinwender, 2023).

En contraste, una mayor apertura comercial amplía la oferta en el mercado local, lo que deriva en menores precios. Esto beneficia a las y los consumidores de los insumos y productos. También permite la entrada de una mayor diversidad de bienes, varios de los cuales son de una calidad superior a la producción local. Además, existe evidencia de que un mayor grado de exposición a la competencia incentiva a las firmas a mejorar la productividad e innovar para sobrevivir, lo que lleva a ganancias de eficiencia y mayor crecimiento en el largo plazo (Ortiz-Ospina, Beltekian y Roser, 2018). Sin embargo, al mismo tiempo la apertura perjudica a empresarios/as y trabajadores/as de los sectores antes protegidos, por la vía de menor rentabilidad, salarios o nivel de empleo. De igual modo, niveles altos de apertura comercial en todo tiempo y lugar pueden impedir el surgimiento de sectores locales potencialmente dinámicos (Bril Mascarenhas *et al.*, 2020). En otros términos, la elección de una u otra política comercial supone pros y contras, así como ganadores y perdedores, razón por la cual su economía política es sumamente compleja.

Dentro de este marco general, la industria textil-indumentaria es uno de los sectores más protegidos de la economía argentina: junto con calzado y autos, la ropa posee los mayores aranceles de importación de nuestra economía (Hallak, 2023). Incluso, dichos aranceles también resultan altos en la comparativa global: mientras en los últimos 25 años aquí subieron, en el mundo ocurrió lo contrario<sup>22</sup>. De acuerdo con la base WITS del Banco Mundial, la Argentina está entre los diez países del mundo con mayores aranceles para los productos textiles y de indumentaria<sup>23</sup>. En buena parte de los últimos 15 años, la elevada protección a esta industria también se basó en diversas medidas para-arancelarias, entre las que se destacaron las LNA —derogadas a fines de 2023—. Este instrumento se caracterizó por ser altamente discrecional, atentando contra la previsibilidad de los actores.

Las altas barreras a la importación ayudan a entender por qué las importaciones per cápita de ropa por año fueron diez veces menores que el promedio mundial para el bienio 2021-2022: USD 6 frente a USD 65. Comparado con países sudamericanos como Brasil, Chile, Perú y Colombia, también fueron menores. A su vez, tales barreras resultaron un factor central —aunque no el único— para explicar los altos precios relativos de la ropa en la Argentina, tal como se analizó en el documento "[Los precios de la ropa en la Argentina](#)"<sup>24</sup>. También han limitado el acceso a insumos de mayor calidad y variedad, lo que obstaculiza el potencial para producir competitivamente bienes diferenciados y de mayor valor agregado.

El diferencial de precios respecto del resto del mundo y la fácil transportabilidad de la ropa hicieron que miles de turistas argentinos de altos ingresos gastaran miles de millones de dólares en prendas en el exterior en la última década<sup>25</sup>. Esto trajo aparejado una pérdida de divisas y de recursos fiscales<sup>26</sup>, un desplazamiento de la demanda hacia comercios del exterior con el consiguiente impacto negativo en los comercios locales —y su empleo— y un sesgo regresivo de la protección, dado que los hogares de mayores ingresos pueden acceder a comprar en el exterior ropa de marcas y tiendas conocidas a precios más accesibles que la mayoría, que ni siquiera tiene ingresos suficientes para viajar.

Los mayores sobrepagos se suelen registrar en las prendas confeccionadas con tejidos planos, como camperas, camisas y pantalones. En contraste, la industria textil-indumentaria argentina es

---

<sup>22</sup> Esto se analiza en el documento "[Los precios de la ropa en la Argentina](#)".

<sup>23</sup> El *ranking* depende de la fuente que tome WITS, que puede ser la de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). También depende si se consideran aranceles efectivamente implementados o nación más favorecida. En cualquier caso, la Argentina se ubica siempre junto con Brasil entre los países de mayor protección arancelaria del mundo, tanto en indumentaria (34% según OMC y 30% según UNCTAD) como en textil (23% según OMC y 19% según UNCTAD). Cabe advertir que estos datos no incluyen el sobrearancel que representa el impuesto PAIS —con una alícuota del 7,5%— vigente a octubre de 2024.

<sup>24</sup> Dicho documento también muestra que la problemática de los altos precios relativos no es exclusiva de la indumentaria: también afecta a otros bienes, como electrónicos y electrodomésticos.

<sup>25</sup> Ludmer y Panigo (2019) estimaron que en 2017 —año récord en déficit turístico— las y los turistas argentinos gastaron en el exterior USD 4354 millones en ropa.

<sup>26</sup> Las y los turistas argentinos en el exterior pagan un precio minorista por las prendas, que no sólo se compone por el costo del producto sino también por impuestos, beneficios y salarios del país donde se compra la prenda.

más competitiva y registra menores diferenciales de precio en la producción de tejidos de punto y sus prendas<sup>27</sup>. La capacidad de producción local de insumos y prendas planas es sustancialmente menor, con la excepción de telas de denim, donde nuestro país cuenta con una considerable capacidad. La insuficiente oferta respecto de la demanda nacional de estos productos no sólo deriva en precios mucho más altos que el promedio regional, sino también en circuitos de contrabando comercial (Ludmer y Panigo, 2019). Algunos de los feriantes de La Salada y comerciantes de Flores entrevistados señalaron que hay en la actualidad una significativa cantidad de camperas de origen chino ingresadas por contrabando al país por las fronteras de Villazón-La Quiaca y de Ciudad del Este-Puerto Iguazú.

**El diferencial de precios respecto del resto del mundo y la fácil transportabilidad de la ropa hicieron que miles de turistas argentinos de altos ingresos gastaran miles de millones de dólares en prendas en el exterior en la última década**

Si bien la protección ha sido costosa en esas dimensiones, la principal razón que diversos gobiernos tuvieron para mantenerla o ampliarla es la contribución de esta industria al empleo. Conviene reiterar que sus ocupados/as suelen mostrar escasas posibilidades de reinserción laboral exitosa en otras actividades, lo que incrementa su vulnerabilidad económica y social (véase el [Anexo 2](#)).

### ¿Qué objetivos buscamos?

- Abaratar la ropa en el mercado local hasta converger a un esquema de precios relativos de las prendas similar al de Brasil.
- Mejorar la relación precio-calidad en el mercado local a través de un incremento de la oferta y la variedad de insumos y productos.
- Mejorar la previsibilidad del comercio exterior para los actores de la cadena al minimizar el uso de instrumentos discrecionales y al focalizar las medidas para-arancelarias en aquellas que promuevan la formalidad y la mejora de los estándares productivos y ambientales.
- Ganar especialización al priorizar el surgimiento de economías de escala en aquellos segmentos que actualmente tengan mayores capacidades consolidadas.

### ¿Qué se hizo hasta ahora en esta materia?

En las últimas décadas la Argentina se caracterizó por un modo pendular de administrar el comercio exterior: se alternó entre episodios de apertura abrupta seguidos por otros de cierre y protección. Las herramientas aplicadas fueron variando de acuerdo con la orientación ideológica de los gobiernos de turno y, también, con sus necesidades fiscales y de generación/preservación del empleo<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Véase "[Los precios de la ropa en la Argentina](#)".

<sup>28</sup> A lo largo del período analizado sí hubo continuidad en el uso de procedimientos *antidumping* y el establecimiento de valores criterio para la importación. Los primeros están dirigidos a proteger la industria local de importaciones con precios artificialmente bajos y evitar así maniobras de competencia desleal. En la práctica, implica la imposición de aranceles o impuestos adicionales a determinadas importaciones, luego de la comprobación de que están vendiéndose productos a precios inferiores a los costos de producción. En 2022, la Argentina tenía vigentes 114 medidas *antidumping*, la cifra más alta del mundo solo por detrás de Brasil —con 134 medidas vigentes— (Hallak, 2023). Por su parte, los valores criterio sirven para evitar la subfacturación o sobrefacturación en operaciones de importación y exportación, y su objetivo principal es combatir la evasión impositiva. En ambos casos, si bien se trata de herramientas para-arancelarias, están más difundidas a nivel mundial, mientras que su uso resulta poco discrecional e implica una investigación fundada.

**Durante la última dictadura militar (1976-1983) y en los años noventa**, predominó una lógica de apertura que redujo aranceles y eliminó distintas herramientas comerciales, lo que tuvo profundas consecuencias sobre la producción y el empleo local. Entre 1973 y 2003, la cantidad de establecimientos industriales formales se redujo 62% en la industria textil y 50% en la de confección. La cantidad de personas ocupadas en estas industrias —junto con cuero y calzado— pasó de 547.000 en 1976 a 337.000 en 2001, mientras que la producción se contrajo 36% (Terranova, 2022).

**Luego de la caída de la convertibilidad (2002)** no se registraron grandes modificaciones en la forma de administrar el comercio exterior de la industria textil-indumentaria respecto de la década de 1990: casi no se usaron restricciones cuantitativas a la importación ni se modificó la estructura arancelaria. Esto no impidió que, entre 2002 y 2008, el sector tuviera el mayor crecimiento en su producción y su empleo desde la década de 1950: de acuerdo con Terranova (2022), entre dichos años las cantidades producidas por esta industria —incluida la de cuero y calzado— treparon 88%, la cifra sexenal más alta de las últimas siete décadas. El fuerte crecimiento del consumo interno de ropa —gracias a las buenas condiciones macroeconómicas— y el dólar alto —que aseguró protección cambiaria— fueron claves para explicar tal desempeño. En paralelo, los precios relativos de las prendas comenzaron a aumentar levemente y se fueron desviando de la dinámica mundial.

**En 2008 se produjo el primer cambio considerable en la política comercial externa**, cuando el Mercosur incrementó los aranceles externos comunes de importación. Los insumos textiles pasaron de un 17% a un 24% promedio, mientras que las prendas terminadas aumentaron de un 20% a un 34%<sup>29</sup>. Esta medida impulsada en conjunto por la Argentina y Brasil buscaba proteger a las industrias locales frente al creciente poderío asiático, en un contexto de apreciación cambiaria en ambos países. A partir de entonces, la protección comercial fue en aumento en un contexto de atraso cambiario, deterioro macroeconómico y creciente escasez de divisas. En particular, entre 2008 y 2009 se dio un mayor uso de LNA de importación, y entre 2012 y 2015, un control discrecional casi total por parte de la Secretaría de Comercio Exterior a partir de la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI)<sup>30</sup>. Las mayores restricciones a importar no lograron impedir la caída considerable de la producción de esta industria, que tuvo lugar entre 2011 y 2015, básicamente por la contracción del consumo local. No obstante, sin dichos controles el descenso de la producción local habría sido más intenso. Por su parte, los precios relativos de la ropa continuaron en ascenso, a contramano de la dinámica mundial.

**Durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)** no hubo cambios importantes en la política arancelaria hacia esta industria, aunque sí en la para-arancelaria. Se removieron las trabas discrecionales a las importaciones: las DJAI fueron reemplazadas por el Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI), que no administraba la totalidad del comercio sino que diferenciaba entre bienes que requerían una LNA y aquellos con licencia automática (LA). Sin embargo, en la práctica las LNA recibían una autorización prácticamente automática. Este cambio en la forma de administrar el comercio y la fuerte caída de la demanda doméstica en esos años recesivos (2016, 2018 y 2019) llevaron a una notoria contracción de la producción y el empleo, en particular en el segmento formal de esta industria. Entre fines de 2015 y fines de 2019, el sector perdió casi un tercio de sus puestos asalariados formales<sup>31</sup>. Esta dinámica fue agravada por el fuerte crecimiento en el turismo emisor, que hizo que la parte más adinerada de la población satisficiera sus necesidades de indumentaria en comercios del exterior. Toda esta

<sup>29</sup> Dato de WITS con base en OMC. Se toma el promedio simple de partidas arancelarias.

<sup>30</sup> En 2013, un panel de la OMC falló en contra de la Argentina frente a un reclamo iniciado por la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. En particular, se determinó que tanto las LNA como las DJAI representaban mecanismos de administración que actuaban para restringir la importación de mercaderías, contrarios a las normas de la OMC.

<sup>31</sup> El empleo asalariado formal perdió participación dentro del total del empleo sectorial —del 37% al 33%—, a expensas del cuenta-propismo. Esto deja en evidencia que el sector se informalizó.

dinámica llevó a un abaratamiento sustancial de las prendas en dichos años.

**Entre 2019 y 2023, el gobierno de Alberto Fernández retomó el uso de controles cuantitativos discrecionales**, sobre todo a partir de la ampliación de las LNA a varias posiciones de insumos y productos de esta industria. Frente a la agudización de la falta de dólares desde mediados de 2022, dicho gobierno restringió aún más las importaciones a través del accionar de la Secretaría de Comercio Exterior, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Banco Central de la República Argentina (BCRA)<sup>32</sup>. A mediados de 2023, y en un marco de mayores necesidades fiscales fruto del impacto negativo de la sequía agropecuaria en la recaudación y de la agudización de la escasez de divisas, el gobierno instaló el impuesto PAIS —con una alícuota del 7,5%— para las importaciones de casi todos los bienes de la economía, incluidos los de esta industria. Entre 2020 y 2022, el empleo y la producción se recuperaron de manera moderada, en simultáneo a un fuerte encarecimiento relativo de la ropa. También se dieron, particularmente en 2022-2023, problemas de abastecimiento de insumos y productos importados que complicaron el funcionamiento de toda la cadena<sup>33</sup>.

**A partir de diciembre de 2023, el gobierno de Javier Milei adoptó un nuevo giro en la política de administración del comercio exterior:** se eliminaron las trabas discrecionales, se flexibilizaron las inspecciones en la Aduana<sup>34</sup> y se eliminó la exigencia del certificado de capacidad económica financiera (CEF)<sup>35</sup> y la Declaración Jurada de Composición de Producto (DJCP)<sup>36</sup>. Al mismo tiempo, y para hacer frente a las urgencias fiscales, al comienzo de su gestión el gobierno de Milei sí mostró una continuidad con el anterior en lo que concierne al impuesto PAIS, cuya alícuota se elevó al 17,5% del valor de las importaciones, la cual retornó al 7,5% en septiembre de 2024.

## Aprendizajes

El balance de las últimas décadas deja ciertos aprendizajes respecto de los impactos que tienen los cambios en la administración del comercio en este sector. **Uno de ellos es que la eliminación de las barreras de protección comercial impacta más en el segmento formal de la industria que en el informal**<sup>37</sup>. Esto se evidenció en los años noventa y en el período 2015-2019. En este punto, cabe advertir que las experiencias aperturistas del pasado tienen en común que la remoción de las barreras a la importación se hizo sin compensar el déficit de competitividad internacional del segmento formal de esta industria. En otros términos, la remoción de las trabas discrecionales al ingreso de insumos textiles y prendas terminadas conlleva un alto riesgo de destruir empresas y empleos formales si no se implementan, en simultáneo, mecanismos que permitan compensar el déficit de competitividad que experimenta este segmento y el cual, como se mencionó, va más allá de la productividad

<sup>32</sup> Las trabas impuestas por el BCRA a las empresas para poder acceder al dólar oficial con el fin de pagar importaciones incrementó la deuda comercial externa privada, dañó la reputación de las empresas argentinas y generó sobrecostos que se trasladaron a precios internos. Esto último se debió a que muchas empresas tuvieron que cancelar deudas con el extranjero a través de las cotizaciones alternativas —muy superiores al oficial.

<sup>33</sup> La totalidad de las personas entrevistadas refirieron que la discrecionalidad y la opacidad para administrar el comercio exterior —y de pagar las importaciones— durante 2022-2023 deberían evitarse en adelante.

<sup>34</sup> En 2024 se eliminó la obligatoriedad de que todas las importaciones de textiles e indumentaria pasaran por el “canal rojo” de la Aduana, que implicaba un mayor control para evitar maniobras de evasión y para garantizar el cumplimiento de los valores criterio y de las normas técnicas. También se eliminó el control aduanero del etiquetado de productos textiles y calzado. Esta normativa exigía que los productos que ingresaran al país contaran con un etiquetado realizado en origen y, en caso de no poseerlo, debían ser re-etiquetados mediante el proceso de Adaptación al Mercado Local. A partir de su modificación, se mantendrá la obligatoriedad del etiquetado previo a la comercialización, pero su fiscalización se realizará *ex post* y ya no estará a cargo de la Dirección General de Aduanas, sino de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial.

<sup>35</sup> El CEF fue instalado como requisito para importar en 2019 durante el gobierno de Macri. En esencia, las empresas sólo pueden acceder a importar si tienen ingresos declarados frente a la AFIP y cumplen el pago de las obligaciones tributarias.

<sup>36</sup> La DJCP se creó en 2021 y fue un instrumento aplicado a textiles, indumentaria y calzado, con el fin de verificar la veracidad de la composición del producto indicada en la etiqueta en casos donde existan sospechas sobre la misma.

<sup>37</sup> A esta misma conclusión arriban Ludmer y Panigo (2019) y Ludmer (2020). La razón es que el sector formal opera en un marco regulado, paga impuestos y cumple con las normativas laborales, lo que incrementa sus costos en comparación con los productos importados. En cambio, la fabricación informal, si bien tiene menor productividad, goza de mayor competitividad debido a la evasión del pago de impuestos y de cargas sociales, así como de salarios de convenio.

e incluye otros componentes —por ejemplo, alta carga tributaria—. Además, el ingreso de prendas de bajo precio puede derivar en una mayor precarización de las condiciones de empleo en el segmento informal, para lo cual este eje debe complementarse con acciones que mejoren tales condiciones (véase el [tercer eje](#) de la propuesta).

**Un segundo aprendizaje de la experiencia histórica es que el *timing* de la apertura respecto del ciclo económico puede ser determinante para explicar los impactos que tiene sobre el entramado local.** En contextos de crecimiento económico, la apertura puede ser poco dañina —o directamente inocua—, debido a que la mayor penetración de las importaciones se da en un mercado interno más grande. Incluso con una economía en crecimiento, hay más sectores que generan empleo, lo que vuelve sensiblemente menos traumática la eventual pérdida de puestos de trabajo en las empresas que no logran competir con las importaciones. Sucede lo contrario cuando la apertura ocurre junto con la recesión: en este caso, el entramado local experimenta el doble impacto de un creciente *market share* importado en un mercado local que además se repliega.

**Un tercer aprendizaje de la experiencia histórica es que la remoción de las trabas a la importación permite el abaratamiento relativo de las prendas.** Es difícil precisar la magnitud exacta, porque ocurre en paralelo con otros factores que también afectan los precios relativos, pero indudablemente es una de las causas principales que explica el sendero de precios relativos de la ropa. En esta línea, la herramienta de monitoreo de precios de la ropa desarrollada por Fundar en el documento "[Los precios de la ropa en la Argentina](#)" ha identificado las prendas con mayores y menores diferencias de precios respecto de la región. Un diferencial alto sugiere una producción local insuficiente o poco competitiva, lo que justifica la facilitación de importaciones para aumentar la oferta. En contraste, un diferencial bajo o, incluso, precios por debajo de la media regional indican un mayor potencial competitivo local. Esta información es crucial a la hora de revisar criteriosamente los aranceles de importación. Tal revisión debería comenzar por reducir los aranceles en aquellas prendas donde el diferencial de precios es mayor y el potencial competitivo local es menor.

### **¿Qué acciones e instrumentos se recomiendan?**

Antes de describir las acciones concretas, conviene hacer dos aclaraciones importantes. Con este primer eje se busca que la Argentina tienda hacia una estructura de precios relativos similar a la de otros países de la región, dada la necesidad de evitar sobrepagos para las y los consumidores. Como se mencionó, los precios relativos que existen en Brasil constituyen una meta razonable y alcanzable para el caso argentino. Eso significa que resulta necesario que los precios relativos de la ropa se abaraten 18% en un plazo máximo de dos años desde la puesta en marcha del presente paquete de políticas. En segundo lugar, el eje también busca garantizar que las empresas industriales locales puedan acceder en tiempo y forma a insumos importados de alta calidad, sin los cuales resulta difícil mejorar la calidad de la producción nacional y, por tanto, desarrollar nichos competitivos diferenciados.

En este contexto, se sugiere:

- **Acción 1. Realizar una revisión integral de los derechos de importación de insumos y productos de esta industria.** Los derechos de importación de nuestro país están establecidos por el arancel externo común (AEC) del Mercosur, que fue consensuado oportunamente con los otros países miembros. Dentro de ese régimen común existe cierta flexibilidad: cada nación puede implementar una acotada cantidad de excepciones —100 posiciones arancelarias en el caso de la Argentina—, lo que explica las diferencias entre las estructuras arancelarias nacionales. Esta posibilidad otorga cierto margen acotado a la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación para cambiar los aranceles en el corto plazo.

Dicha modificación de los aranceles debería seguir dos criterios generales: ausencia de capacidad productiva local suficiente para atender las necesidades del mercado local y magnitud de

sobrepuestos respecto del estándar regional. El fundamento detrás de estos criterios no sólo es converger hacia la media regional en precios y evitar la destrucción de capacidades donde haya oferta local considerable, sino también incrementar el grado de especialización de la industria local para lograr una mayor escala y productividad y, consiguientemente, competitividad.

**En primer lugar, se deben reducir al mínimo los aranceles en aquellos insumos y productos que ya no se fabrican en la Argentina o se fabrican muy por debajo de las necesidades locales.** Esto otorga una valiosa oportunidad para abaratar precios sin mayores impactos sobre el tejido productivo local. También sirve para reducir costos a lo largo de toda la cadena de valor y dotar de mayor competitividad a la producción nacional. Vale la pena agregar que la reducción de aranceles a la importación de algún insumo debe acompañarse con la baja proporcional de los aranceles de los productos que se fabrican con dicho bien. Eso permitirá abaratar los productos finales, sin modificar la rentabilidad de las firmas ubicadas aguas abajo en la cadena respecto de la situación previa a la rebaja del arancel del insumo. Un ejemplo concreto de un insumo donde operativizar esto es el POY —con el cual se fabrican los hilados de poliéster—, cuya capacidad productiva argentina perdió tras los incendios en la fábrica Mafissa en 2018<sup>38</sup>. En efecto, hoy no tiene sentido que exista un arancel (18%) a un producto que ya no se produce en el país.

Más allá de este ejemplo particular, se requieren ulteriores estudios para tener un diagnóstico preciso de la capacidad productiva de la Argentina a nivel de partida arancelaria; dicho diagnóstico debería realizarse en conjunto con las cámaras empresarias de la cadena para validar la presencia de capacidad productiva local. Como antecedente, existe el trabajo colaborativo entre la Secretaría de Industria de la Nación y ADIMRA (Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina), a la cual la Secretaría consulta para conocer si hay oferta local de bienes de capital y, de esa manera, limitar las importaciones a arancel cero sólo a aquellas partidas donde no hay capacidad productiva nacional. Otra acción complementaria para conocer detalladamente la capacidad productiva local —con mayor foco en el potencial competitivo— es analizar, para los últimos 20 años, qué partidas arancelarias —con una apertura de ocho dígitos— tuvieron, al menos, alguna exportación por parte de alguna empresa de esta cadena que actualmente esté activa.

**El segundo criterio general que debe guiar la reducción de aranceles es la magnitud de los diferenciales de precios, de modo tal de priorizar la baja en aquellos productos con mayores sobrepuestos respecto de la media regional.** El monitoreo en tiempo real y pormenorizado de los precios en la Argentina y otros países de la región —como el realizado en el documento "[Los precios de la ropa en la Argentina](#)"— representa un valioso ejemplo para implementar este criterio. La revisión arancelaria debe alcanzar también a los insumos con los cuales se producen dichas prendas, pues los sobrepuestos pueden estar originados en diferencias significativas en el valor de las telas y los avíos. Un hallazgo de la investigación referida es que la Argentina es considerablemente más cara en prendas realizadas con tejidos de plano que con tejidos de punto, lo que sugiere que la reducción arancelaria debería comenzar por el primero de estos segmentos. Un caso particularmente testigo de este diferencial de precios en las prendas de tejidos planos son las camperas para varón y mujer, cuyos precios al consumidor en abril de 2024 fueron aproximadamente 70% superiores en dólares en relación con el promedio regional, un diferencial que casi duplica el promedio de todas las prendas de vestir. Además, la capacidad productiva local de camperas es mínima, lo que muestra que ambos criterios van en el mismo sentido. En otros términos, en aquellos insumos y productos donde la oferta nacional resulta insuficiente, los sobrepuestos respecto del promedio de la región se incrementan.

---

<sup>38</sup> El hilo parcialmente orientado de poliéster (POY, por sus siglas en inglés) es la primera forma de hilo fabricada directamente hilando chips de poliéster.

Ahora bien, para disminuir los riesgos de cierre de las (pocas) empresas formales que fabrican aquellos insumos y productos cuyos aranceles se reducirán, la Secretaría de Industria debería su reconversión hacia los bienes más cercanos. Esto resulta una meta relativamente razonable en varios segmentos de esta industria. Por ejemplo, durante la pandemia, muchas fábricas y talleres dedicados a confeccionar prendas de tejidos planos rápidamente se reconvirtieron a fabricar prendas de punto. Esto fue una respuesta espontánea del aparato productivo local frente al cambio de la demanda de ropa fruto del aislamiento: las prendas de punto son más informales, mientras que las prendas planas se usan en mayor medida para eventos sociales, limitados por las restricciones sanitarias. Como modo de posibilitar la reconversión, la Secretaría debería facilitar a dichas empresas el acceso al crédito productivo para financiar la adquisición de las nuevas maquinarias necesarias y las capacitaciones para sus recursos humanos.

Si bien las reformas arancelarias planteadas se enfocan en el corto plazo a partir de las excepciones al AEC, a mediano plazo debería encararse la revisión integral en el marco del Mercosur. En el caso de esta industria, el AEC casi no tuvo cambios desde 1994. Se registra, por un lado, la suba generalizada de aranceles realizada en 2008. Por otro lado, en la reducción del AEC acordada en 2022 por el Mercosur, se incluyeron algunos pocos insumos textiles, con tarifas resultantes entre 0% y 12,6%.

En vistas de que el bloque se encuentra en un proceso de negociación para la reforma del AEC, incluir al sector es prioritario. Este abordaje —que requerirá más tiempo de diseño y negociación con los otros socios comerciales— es necesario, dado que las excepciones locales en el régimen vigente sólo pueden hacerse para algunas pocas partidas. Ahora bien, la necesidad de actualizar el AEC se justifica no sólo para la Argentina, sino también para el resto de los países del Mercosur, pues la industria textil-indumentaria regional ha sufrido importantes modificaciones en las últimas décadas —en general, se perdieron capacidades en una gran cantidad de nichos de mercado—, al tiempo que han aparecido nuevos materiales que no son fabricados regionalmente —por ejemplo, una gran cantidad de fibras artificiales.

**Por último, conviene advertir que la reducción de derechos de importación tiene un costo fiscal asociado.** El Estado argentino recauda anualmente unos 317 millones de dólares por aranceles a la importación de productos de esta industria, equivalente al 0,06% del PIB<sup>39</sup>. Una rebaja focalizada en ciertos productos específicos como la que aquí se propone implicaría un costo fiscal mucho menor, que sólo puede estimarse con precisión una vez que se definan las partidas arancelarias a reducir.

- **Acción 2. Eliminar el impuesto PAIS a la importación.** En la actualidad, dicho impuesto actúa como un sobrearancel del 7,5%, que encarece tanto los productos importados como la producción nacional que utiliza insumos extranjeros. Por ese motivo, y en la medida en que las condiciones fiscales lo permitan, se debe eliminar el impuesto PAIS a la importación de los bienes de esta industria —así como de los bienes importados en general—. La eliminación del impuesto PAIS debería ser acompañada con una suba del tipo de cambio real de magnitud equivalente para no restar competitividad internacional a la producción transable local, entre ellas, la de este sector.
- **Acción 3. Evitar el uso de herramientas discrecionales que dificulten el comercio exterior de esta industria.** En concreto, eso supone, a futuro, no volver a utilizar herramientas como las LNA, que han sido altamente discrecionales al depender de la autoridad política de turno. Esta acción, además de reducir barreras a la importación, permitirá dotar de mayor previsibilidad a los distintos actores de esta cadena de valor, lo que reducirá la incertidumbre sobre los costos de reposición y redundará en menores precios.

---

39 Los datos son del promedio del período 2016-2022 y surgen de los anuarios de AFIP y del Banco Mundial.

- **Acción 4. Diseñar e implementar selectivamente medidas para-arancelarias y propiciar así una mejora de las prácticas productivas, la formalidad, la calidad y el cumplimiento de estándares ambientales de esta industria.** Durante los últimos años hubo un importante avance a nivel global en la regulación de los flujos comerciales de insumos y productos del sector. En particular, se están fijando diversas normas, reglamentos y medidas para-arancelarias que persiguen objetivos específicos, como la seguridad de las y los usuarios y la protección del ambiente<sup>40</sup>.

Por un lado, existe margen para avanzar en la implementación de reglamentos técnicos que permitan garantizar que los productos textiles y las prendas importadas son seguros para el uso humano. Por otro lado, la Argentina cuenta con normas y estándares que regulan la producción de esta industria en materia ambiental. Por ejemplo, los municipios tienen regulaciones que obligan a tratar los efluentes en las plantas de origen —un elemento crucial en el eslabón textil—. Esto implica mayores costos para el sector productivo local. Sin embargo, dichos requisitos no son exigidos a los productos fabricados en el exterior, lo que puede derivar en situaciones de competencia desleal.

Ahora bien, para evitar que estas herramientas para-arancelarias actúen con el único fin de frenar importaciones, resulta necesario exigir su cumplimiento a la industria local. Dado que no siempre las empresas nacionales cumplen con las normativas, la puesta en práctica de estos reglamentos técnicos debe ser complementada con mejoras en la capacidad de fiscalización ambiental por parte de los organismos provinciales y municipales —que suelen ser las autoridades competentes en esta materia—. A su vez, el sector público debería poner en marcha políticas públicas que faciliten las adecuaciones necesarias para que la industria local también pueda garantizar su cumplimiento. El programa Pymes Verdes del ex Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación constituye un valioso antecedente, con un enfoque transversal a las pequeñas y medianas empresas (pymes) industriales —fueran o no textiles—. Ofrecía financiamiento —sea a tasa subsidiada o por vía de aportes no reembolsables (ANR)— para pymes que redujeran la huella ambiental o adecuaran sus procesos productivos.

Por otro lado, se recomienda reinstalar la verificación de la capacidad económica financiera (CEF) para importar y transparentar sus criterios de cálculo. Esta herramienta —implementada en 2019 y eliminada en enero de 2024— permitía evitar que aquellas empresas sin ingresos declarados frente a la AFIP pudieran importar, lo que estimulaba la formalización impositiva. No obstante, el funcionamiento de la herramienta fue problemático en los últimos años, ya que resultaba frecuente que empresas con historial importador y contribuciones tributarias en regla no tuvieran aprobada la CEF, lo cual limitaba su capacidad importadora. Más allá de estos problemas, restituir la CEF como requisito para importar es deseable, ya que premia a las empresas formalizadas, aunque es clave resolver las mencionadas fallas de funcionamiento. Para esto, resulta indispensable transparentar los parámetros de su cálculo y establecer mecanismos de comunicación ágiles, transparentes y auditables entre las empresas y la AFIP.

En la tabla 2 se presentan, de modo esquemático, las acciones y los instrumentos planteados, junto a sus ventajas, desventajas y condicionalidades.

<sup>40</sup> La Unión Europea es la región donde más se están implementando este tipo de políticas. El Pacto Verde adoptado por la Unión Europea es una estrategia integral que busca abordar el cambio climático y orientar la economía hacia la sostenibilidad ambiental. La agenda para la industria textil —una de las más contaminantes— incluye el desarrollo de un "pasaporte digital del producto" que proporcionará información clara y estructurada sobre la composición y los requerimientos de circularidad de los productos. Además, se implementarán requisitos de ecodiseño obligatorios para mejorar la durabilidad y reciclabilidad de los textiles. También se busca reducir los desechos textiles, al restringir la exportación de residuos y desincentivar el modelo de "moda rápida" (*fast fashion*).

### Principales acciones, instrumentos, condicionalidades y *trade-offs* del primer eje de propuestas (Revisión integral del esquema de comercio exterior)

N° de acción	Acción	N° de instrumento	Instrumento	Ventajas	Desventajas	Condicionalidades
1	Revisar los derechos de importación de insumos textiles y prendas terminadas	1a	Reducción de derechos de importación por resolución de la Secretaría de Industria y Comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapidez de ejecución</li> <li>- No necesita consenso con otros socios del Mercosur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se puede hacer para unas pocas partidas</li> <li>- No existe diagnóstico desagregado de la capacidad productiva local</li> <li>- Tiene costo fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que no exista capacidad de producción o resulte muy inferior a la necesidad del mercado</li> <li>- Que el diferencial de precios respecto del resto de la región sea significativo</li> </ul>
		1b	Reducción conjunta de derechos de importación de todo el AEC del Mercosur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alcance más amplio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Requiere consenso con otros socios del Mercosur</li> <li>- Tiene costo fiscal</li> </ul>	
2	Eliminar el impuesto PAIS a la importación		Decreto presidencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduce precios en el mercado local de insumos y productos terminados de esta industria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resta recursos fiscales al sector público</li> <li>- Expone más la industria local a la competencia extranjera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las condiciones fiscales lo deben permitir</li> <li>- Elevar el tipo de cambio de forma proporcional</li> </ul>
3	Evitar el uso de herramientas discrecionales para frenar importaciones		Resoluciones de la Secretaría de Industria y Comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otorga mayor previsibilidad a los actores de esta cadena de valor</li> <li>- Reduce barreras a la importación, con impactos benéficos en precios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limita el margen de maniobra de la política comercial externa para promover esta industria</li> </ul>	
4	Diseñar e implementar selectivamente medidas para-arañelarias como modo de garantizar objetivos determinados	4a	Salud de las y los usuarios vía normas técnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantiza que los insumos y productos importados sean seguros para el consumo humano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implica testeos o certificaciones que conllevan tiempo y costos, con impacto negativo en precios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La industria local debe poder cumplirlos también</li> </ul>
		4b	Cuidado del ambiente vía normas técnicas con Secretaría de Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantiza el cuidado del ambiente</li> </ul>		
		4c	Reinstalación de la CEF para importar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantiza que sólo importen quienes tienen formalidad impositiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Puede generar demoras en actores formales</li> </ul>	

Tabla 2

## Segundo eje de propuestas. Incentivos para mejorar los niveles de competitividad y formalización

### ¿Cuál es el problema detectado?

La cadena de valor textil-indumentaria argentina se caracteriza por una elevada incidencia de la informalidad, tanto impositiva como laboral. Este fenómeno es el resultado del modo en que la cadena se adaptó a su déficit de competitividad internacional durante la década de 1990. La evasión impositiva y el no registro de las relaciones laborales, en particular en el segmento de confección, abarató los costos de las prendas fabricadas localmente y permitió competir con las importaciones. La informalidad también fue impulsada por la pérdida del poder adquisitivo de la población que tuvo lugar durante las últimas cinco décadas en nuestro país, la cual redirigió la demanda hacia segmentos de menor costo.

En ese contexto emergieron circuitos de producción y comercialización de indumentaria informales, como La Salada. También creció otro circuito mayorista, en torno a la avenida Avellaneda en el barrio porteño de Flores, donde la producción y comercialización se realizan en mayor parte de manera informal. Ambos circuitos hoy abastecen de prendas a diferentes comercios minoristas ubicados en todo el país (saladitas, manteros, locales comerciales barriales, entre otros) que aglutinan buena parte del mercado de ropa de la Argentina (Ludmer, 2020).

Fruto de ello, actualmente la ropa fabricada en talleres informales representa la mayor parte del total de prendas de origen nacional. El sistema de producción basado en pequeños talleres informales trae aparejadas una serie de ineficiencias derivadas de la pérdida de economías de escala y de procesos ineficientes. Sólo por mencionar un ejemplo, estas unidades presentan grandes dificultades para acceder a las tecnologías más modernas.

En tanto, el segmento formal del mercado es minoritario y destina sus prendas a las y los consumidores de mayores ingresos, con precios sustancialmente más altos. Las fábricas y los talleres formales del sector confeccionan una proporción minoritaria de las prendas del mercado local, debido a su déficit de competitividad frente a la producción informal y a la importada desde Asia<sup>41</sup>.

La falta de competitividad de la industria textil-indumentaria argentina obedece, en parte, a factores propios, como su reducida escala y su déficit de productividad comparado con los países competidores. Pero también a distorsiones características de la economía argentina<sup>42</sup>. Entre los factores ajenos al sector se destacan la elevada —y creciente en el tiempo— presión tributaria sobre la producción nacional<sup>43</sup>. En particular, los impuestos provinciales a los ingresos brutos y el impuesto nacional al cheque afectan con mayor intensidad a esta industria, por un lado, porque forma parte de una cadena de valor larga y con elevada integración nacional, con varios eslabones y transacciones gravadas; y, por otro, porque las unidades productivas están localizadas en diferentes provincias del país<sup>44</sup>. Esto deriva en mayores precios de las prendas y contribuye al déficit de competitividad de esta industria.

Asimismo, existe una importante diferencia para los empleadores/as en los costos de contratar a un trabajador/a de manera formal o informal. En nuestro país, el costo mensual de las cargas sociales equivale al 57,25% del salario de bolsillo de las y los trabajadores. En otros términos, de cada \$100

---

41 Una parte de las prendas que se comercializan formalmente son fabricadas informalmente, lo que también torna difusos los límites entre ambos segmentos —formal e informal.

42 Los niveles de productividad de las unidades informales resultan inferiores que los de las unidades formales, pero están compensados por los menores costos de la informalidad.

43 Esto contrasta con lo que ocurre en otros países del mundo, donde los impuestos a los ingresos personales y a los patrimonios tienen una importancia muy superior como fuente de financiamiento de los estados —como se analizó en el documento "[Hacia un sistema tributario federal armónico](#)".

44 Las múltiples transacciones entre empresas son gravadas por impuestos provinciales a los ingresos brutos y el impuesto nacional a los débitos y créditos bancarios —conocido como impuesto al cheque.

de salario neto para el trabajador/a, \$157,25 es el costo que se paga en la formalidad. Las cargas sociales se distribuyen en \$25 de aporte personal del trabajador y \$32,25 de contribuciones patronales a cargo del empleador/a<sup>45</sup>. Sin embargo, existen otras diferencias que acarrea la contratación informal: la posibilidad de pagar a destajo —es decir, por prenda confeccionada—, la falta de pago del aguinaldo y las vacaciones, la posibilidad de cortar el flujo de trabajo en los meses de baja actividad y la falta de pago de indemnización por despido, entre otras. Vale recordar que la tasa de informalidad entre las personas asalariadas en la industria de confección de ropa en la Argentina se ubica en torno al 50%, lo que significa que una de cada dos está contratada de manera informal<sup>46</sup>.

Ahora bien, **tal como está diseñado en la actualidad, el esquema de incentivos estimula la producción informal y atenta contra la formalidad de la cadena.** Esta realidad, en el contexto de una economía muy cerrada a la competencia extranjera, trae aparejada una serie de consecuencias negativas para la productividad. Por ejemplo, son muy pocas las empresas del eslabón de confección que realizan actividades de innovación, algo que es directamente nulo en las unidades informales. Las pocas que sí lo hacen concentran sus esfuerzos en la adquisición de maquinaria y equipos —que estrictamente no puede ser considerada como I+D (investigación y desarrollo)—. El grueso del eslabón prácticamente no innova en métodos de organización más eficientes o en procesos de mejora continua. Por último, los talleres y las fábricas formales suelen confeccionar varios tipos distintos de prendas de vestir, lo que dificulta alcanzar niveles óptimos de especialización y, con ello, de escala y productividad.

La cadena textil-indumentaria también presenta desafíos relevantes en el eslabón de comercialización. De acuerdo con la información disponible, esta se caracteriza por mayores niveles de atomización que otros sectores<sup>47</sup>. Dicha realidad también limita la productividad y la escala en este eslabón y dificulta las tareas de fiscalización por parte de la AFIP. También incide negativamente en la formalidad del resto de la cadena, debido a que la compra minorista formal genera exposición impositiva al comercio, que luego se propaga aguas arriba en la cadena. En contraste, no hay producción formal si la comercialización es informal. Por ello, la formalidad impositiva en la comercialización constituye una condición necesaria —pero no suficiente— de la formalidad en la fabricación.

Por otro lado, el hecho de que la ropa sea un bien consumido por todos los hogares implica una amplia demanda de sectores populares sin el poder adquisitivo suficiente para consumir en el canal formal, donde los precios son mayores. Como se mencionó anteriormente, el notable deterioro del poder de compra de la población argentina en los últimos años ha sido un factor adicional que ha desalentado aun más la formalidad de la cadena. Esta realidad imprime un serio desafío a la formalización, en la medida en que entra en conflicto con la necesidad de bajar los precios de los insumos y productos de esta industria.

### ¿Qué objetivos buscamos?

- Mejorar la competitividad de la industria textil-indumentaria local.
- Incrementar la formalidad de la cadena.

---

<sup>45</sup> El aporte personal del trabajador/a representa el 20% del salario bruto —y el 25% del salario neto— y se conforma así: el 11% para la jubilación, el 3% para la obra social, el 3% para el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) y el 3% para el sindicato —en caso de optar por no afiliarse igualmente se le extrae el 2,5% del sueldo bruto en carácter de aporte solidario al sindicato—. Por su parte, el empleador/a abona el 25,8% del salario bruto —y el 32,2% del neto— en concepto de contribuciones patronales, que se distribuyen así: el 16% para la jubilación, el 6% a la obra social, el 2% al PAMI, el 1,5% al Fondo Nacional de Empleo y el 0,3% al seguro de vida obligatorio.

<sup>46</sup> Esta cifra es diferente al 72% mencionado para el total del empleo, dado que en este último caso se contabiliza no sólo el empleo asalariado sino también el no asalariado, que es casi en su totalidad informal.

<sup>47</sup> Dada la alta informalidad de la cadena, es difícil estimar el nivel de concentración de las ventas de indumentaria. No obstante, una aproximación indirecta es ver qué tan concentrado está el empleo en el comercio de productos textiles y de ropa. De acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en 2023 el 92% del empleo en el comercio de este tipo de productos estuvo en unidades productivas de menos de diez personas ocupadas. Esta cifra fue la más baja de todo el rubro de comercio —con excepción de la venta ambulante— y también estuvo entre las más bajas de todos los sectores productivos.

## ¿Qué se hizo hasta ahora en esta materia?

En el último tiempo hubo algunos antecedentes de políticas orientadas a mejorar los niveles de formalidad y competitividad de esta industria, que se pueden clasificar en dos grandes grupos según sus objetivos principales: políticas que apuntaron a mejorar la competitividad y políticas que procuraron elevar la formalidad.

**El antecedente más reciente de una política para esta industria que buscó avanzar en ambos objetivos en simultáneo fue el Programa de Fomento para la Promoción de los Sectores de Fabricación de Indumentaria y Calzado en La Rioja y Catamarca**, implementado por el Estado nacional en 2021 (véase el [Anexo 3](#)). El ex Ministerio de Desarrollo Productivo otorgaba un ANR mensual a las empresas formales del sector por cada nuevo puesto de trabajo asalariado registrado creado en dichas provincias. El monto del subsidio era decreciente en el tiempo y, al principio, representaba entre 23% y 26% del costo laboral del nuevo trabajador/a. El Estado buscó así formalizar este sector a través de favorecer la competitividad del empleo asalariado formal.

Existe otro antecedente de una política nacional que buscó sostener el empleo formal en esta industria a partir de reducir las contribuciones patronales. Se trató de un conjunto de normas implementadas entre 2017 y 2019 que favorecieron principalmente a las empresas formales de la industria textil, indumentaria, cuero y calzado<sup>48</sup>. **La medida se conoció como mínimo no imponible (MNI) de las cargas sociales**. En concreto, se estableció un monto fijo por mes sobre el cual las y los empleadores de estos sectores no debían pagar ninguna contribución por sus trabajadores/as. Si bien dicho importe se calculó para la totalidad de la economía, fue más alto para las empresas de estos sectores —\$17.509 para el mes de enero de 2019 contra \$7.003 para el conjunto de la economía—. En el caso de la industria de la confección, el MNI equivalía al 61,6% del sueldo bruto promedio —por entonces de \$28.295—. Ese monto quedó congelado desde 2019, y por tanto el porcentaje fue licuándose con el correr de los años fruto de la elevada inflación que experimentó el país. Cabe destacar que se trató de un beneficio automático, aplicado por el propio sistema de la AFIP para la liquidación de las cargas sociales por parte de los empleadores/as (formulario N° 931). El beneficio se limitó únicamente para las personas ocupadas sindicalizadas, para lo cual los sindicatos del sector debían dar el aval a las listas de trabajadores/as presentadas por las empresas.

Cuando se puso en marcha el MNI diferenciado, la industria textil-indumentaria se encontraba atravesando una fuerte crisis, con caída del nivel de actividad y de las ventas, con cierre de empresas y destrucción de puestos de trabajo, consecuencia de la crisis macroeconómica desatada con la corrida cambiaria de abril de 2018 y la apertura a las importaciones implementada unos años más atrás. La medida fue tomada en respuesta a dicha crisis y puede ser considerada como parte de una política defensiva orientada únicamente a preservar el empleo formal, al bajar los costos de producción en búsqueda de una mejora en la competitividad. Sin embargo, tal fue la magnitud de la crisis que no impidió que se detuviera la destrucción del empleo formal: la cantidad de puestos asalariados formales en confección pasó de 48.562 en abril de 2018 a 41.146 en diciembre de 2019 y en el eslabón textil, de 55.692 a 48.463.

Por su parte, **el programa Ahora 12 —implementado en 2014— fue una política que incentivó la compra formal de ropa de fabricación nacional mediante el beneficio a las y los consumidores de pagar en cuotas fijas sin interés**<sup>49</sup>. En la práctica, las ventas con este programa garantizan la formalización impositiva de la operación comercial. Por ello, el comerciante minorista se ve obligado a exigir a su proveedor mayorista la emisión de la factura —para poder pagar menos IVA e impuesto

<sup>48</sup> No se trató de una única norma sino que fue el resultado de la aplicación, en primer lugar, de la [Ley N° 27.430](#) de diciembre de 2017, luego del [Decreto N° 1067/2018](#) para el sector textil, la Resolución SSS N° 3/2018 y, por último, la [Ley N° 27.541](#) de Solidaridad Social y Reactivación Productiva de diciembre de 2019.

<sup>49</sup> En el documento "[La industria textil-indumentaria en la Argentina del siglo XXI](#)" se analizó el rol del programa Ahora 12 —actualmente denominado Cuota Simple— sobre esta cadena de valor.

a las ganancias—. Este, a su vez, también pasa a necesitar comprobantes fiscales por los servicios vinculados con la fabricación de las prendas, lo que trae aparejado impactos positivos en la formalización de esta industria.

**Otro ejemplo más reciente de una política que favoreció la formalidad en el comercio es el programa de beneficios de la billetera digital Cuenta DNI del Banco Provincia de Buenos Aires (BAPRO)** (véase el [Anexo 4](#)). Aunque su efecto en el mercado de indumentaria fue limitado debido a ciertas características de su diseño, es un valioso precedente para la propuesta actual, dado que sí tuvo un impacto significativo en otros sectores.

Cuenta DNI logró formalizar una considerable cantidad de transacciones comerciales —especialmente en la compraventa de alimentos— al ofrecer una serie de beneficios a las y los consumidores. En 2023, dicha billetera digital se integró al programa de devolución del IVA implementado por la AFIP para compras de productos de la canasta básica, lo que ha beneficiado a numerosas familias<sup>50</sup>. Este programa se enfocó en comercios de cercanía y permitió que la devolución del IVA se acumulara con otros beneficios otorgados por la billetera digital, lo que en algunos casos llevó a descuentos superiores al 50% en el precio de los productos. Este fuerte incentivo ayudó a formalizar el consumo de alimentos mediante la compensación de los mayores costos asociados con la formalización impositiva. No obstante, el impacto en el sector de indumentaria ha sido limitado debido a que los descuentos se aplican principalmente a alimentos y porque el tope de reintegro —significativo para abaratar alimentos— ha resultado menos relevante para prendas de vestir, cuyo valor unitario es más alto.

### ¿Qué acciones e instrumentos se recomiendan?

Todas las acciones descritas a continuación otorgan incentivos concretos para mejorar la competitividad y formalizar la cadena. **El objetivo es modificar el actual esquema de incentivos, que deriva en una industria y en un mercado de indumentaria mayoritariamente informal.** Para ello, las acciones 1 y 2 actúan sobre la oferta nacional de esta cadena de valor, mientras que la acción 3 opera sobre la demanda de consumo de estos bienes. En lo que concierne a la formalización del empleo, el foco está puesto en el segmento asalariado informal más que en el cuentapropista informal —cuyas características son diferentes y se abordan más en profundidad en el [tercer eje](#).

**1. Reducir los costos laborales no salariales.** La primera acción propuesta es la reducción de costos laborales no salariales. Existen varias formas posibles de implementarlo: vía un régimen de contribuciones patronales diferenciado para empresas de este sector —retomando la idea del MNI de 2018-2019 y actualizando los montos—, a través de ANR a las contribuciones patronales —del estilo Catamarca y La Rioja— o por medio de soluciones más transversales que incluyan a otros sectores y minimicen el uso de regímenes especiales, dada la complejidad normativa que generan. Consideramos que hace falta una combinación de los dos últimos instrumentos.

**a. Régimen especial de contribuciones patronales y aseguradoras de riesgos del trabajo (ART) para micro y pequeñas empresas.** Esta propuesta retoma algunos ejes del documento [“Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento”](#) de Fundar, como la rebaja —transversal a todos los sectores productivos— de contribuciones patronales para las unidades productivas más pequeñas, compensada con la eliminación de regímenes diferenciales para limitar su costo fiscal<sup>51</sup>. El objetivo central de este régimen es la formalización del empleo asalariado, más que la búsqueda de productividad y competitividad.

<sup>50</sup> El programa se destinó a jubilados/as, pensionados/as, beneficiarios/as de programas sociales, trabajadores/as formales con ingresos inferiores a seis veces el salario mínimo, personal de casas particulares y monotributistas.

<sup>51</sup> La propuesta de reforma laboral de Fundar procura simplificar la gran cantidad de regímenes actuales —que dan pie a 48 alícuotas diferenciadas—, al eliminar el MNI de contribuciones patronales por trabajador/a, el crédito fiscal sobre IVA con base en la localización del establecimiento productivo y los descuentos por ubicación geográfica. La única diferenciación que se mantiene es el porcentaje de cargas patronales de comercios y servicios (20,44% + 6% de obra social) y del resto de los sectores (18% + 6% de obra social).

Una cuestión es definir el tamaño máximo de las empresas bajo este régimen. Una opción podrían ser las unidades productivas de hasta 40 trabajadores/as, donde se concentra el 89% del empleo asalariado privado no registrado de la economía. En la industria textil y en la confección, este porcentaje es similar: el 88% y el 96% —respectivamente— del empleo asalariado informal se explican por las empresas de hasta 40 trabajadores/as. En términos absolutos, aproximadamente 17.000 de los 19.000 empleos asalariados informales de la industria textil y 54.000 de los 58.000 de la confección podrían formalizarse a partir de esta política<sup>52</sup>.

Si se definiera 40 personas como tope, la propuesta debería incluir un aumento progresivo de las contribuciones patronales a mayor tamaño. Por ejemplo, se podría arrancar con un 95% de disminución en empresas de hasta cinco trabajadores/as, reduciéndose el beneficio en 2,6 puntos porcentuales (p.p.) por cada trabajador/a más que tenga la empresa a partir de los seis puestos<sup>53</sup>, hasta converger en 0% en las empresas de más de 40 (véase el [Anexo 5](#)). Este diseño es progresivo y evita saltos disruptivos a medida que la empresa crece en tamaño, para así desincentivar el enanismo fiscal. Con este esquema, las empresas de hasta cinco personas ocupadas experimentan una reducción del costo laboral del 19,4%, las de diez una disminución del 16,8%, las de 20 del 11,4%, las de 30 del 6% y las de 40 del 0,5% (véase el [Anexo 5](#)).

Una de las ventajas de un régimen de este estilo —comparado por ejemplo con la alternativa de solicitar un ANR en un organismo público— es la sencillez burocrática y la automaticidad. Esto es particularmente importante en las pequeñas empresas, que suelen tener mayores dificultades para acceder a beneficios del estilo de los ANR.

En el caso de la industria textil, aproximadamente el 88% de las empresas, que dan cuenta del 30% del empleo formal, se verían alcanzadas por este incentivo. En el caso de la confección, y producto de su menor escala, estos porcentajes ascienden a 94% de las firmas y al 44% del empleo formal<sup>54</sup>.

Además de la reducción de contribuciones patronales, la propuesta de reforma laboral de Fundar incluye fijar un tope máximo a las alícuotas de las ART para pequeñas empresas. Debe tenerse en cuenta que hoy las ART tienden a cobrar altas alícuotas a las pequeñas unidades productivas en comparación con su bajo nivel de accidentabilidad. Fijar un tope máximo a las ART permitiría reducir más el costo laboral no salarial en las pequeñas empresas de toda la economía. En el caso de la industria textil-indumentaria, miembros de la gremial empresaria confirmaron que las y los empleadores abonan entre el 1,6% y el 2,3% del salario bruto a las ART para asegurar a sus trabajadores/as. De lograr avances en esta dimensión, el esfuerzo en pos de la mayor formalidad del empleo no recaería únicamente sobre el sector público sino también en las grandes aseguradoras que suelen ser controladas por jugadores del sector financiero local.

- b. Aportes no reembolsables (ANR) para empresas del eslabón de la confección de indumentaria que quedan total o parcialmente excluidas del punto previo.** El régimen de contribuciones patronales propuesto está focalizado en las empresas de menor tamaño y excluye a las de más de 40 puestos de trabajo. A su vez, el beneficio es relativamente acotado y no llega al 10% del costo laboral en las de más de 23 trabajadores/as.

Creemos que tiene sentido incluir un instrumento que también tenga como beneficiarias a empresas de la confección de mayor tamaño. El motivo de esta inclusión no es tanto la formalización —para la cual el incentivo principal es el régimen para micro y pequeñas empresas,

---

52 Datos de la EPH a 2023.

53 Por ejemplo, en empresas de hasta cinco trabajadores/as se beneficia el 95% de las contribuciones patronales, en la de seis, el 92,4%, en la de siete, el 89,8% y así sucesivamente.

54 Estimaciones propias con base en el [Mapa Productivo-Laboral Argentino](#).

que, como se dijo, es donde se concentra la problemática— sino promover una mayor escala en la confección, clave para lograr mejoras de productividad que a su vez redunden en una mayor competitividad.

El instrumento propuesto es un ANR gestionado por la Secretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía de la Nación para reducir los costos laborales no salariales, retomando el fundamento del programa para La Rioja y Catamarca. El monto del ANR debería equivaler al 50% de las contribuciones patronales, válido para puestos existentes y nuevos y no debería ser acumulable con los beneficios del punto previo. Por ejemplo, una empresa de 30 ocupados/as ya tendría una reducción automática del 29% en las contribuciones patronales —tal como surge de la propuesta anterior—, de modo que el ANR podría cubrir un 21% adicional. Se propone que se mantenga el 50% del subsidio a las contribuciones patronales durante los cinco años iniciales y reducir en 10 p.p. anuales en los siguientes cinco años; de este modo, el incentivo sería por diez años. El fundamento de que sea decreciente no sólo es que los incentivos deben ser por tiempo determinado para evitar captura de rentas y “derechos adquiridos”, sino porque se asume que el paso del tiempo conlleva un proceso de aprendizaje que deriva en un crecimiento en la productividad de las personas ocupadas y en la competitividad de las unidades productivas.

Los ANR tienen varios pros y contras respecto de una ley que crea un régimen especial. Dentro de los contras, sobresale que demanda una considerable carga administrativa para las empresas —a veces compleja para las más pequeñas— así como capacidades estatales para verificar la documentación e implementar el beneficio, y que al no ser una ley del Congreso, los actores pueden percibir que su duración temporal será más limitada. A su vez, tienen varios puntos a favor, que explican por qué nos inclinamos por este instrumento en lugar de incluir a las medianas y grandes empresas de la confección en el régimen del punto 1a.

En primer lugar, desde Fundar se viene planteando la idea de reducir los regímenes diferenciales en materia tributaria y de contribuciones e ir hacia legislaciones que promuevan esquemas más sencillos y horizontales, y reservar otro tipo de instrumentos —como los ANR— para políticas sectoriales. En segundo orden, se evitan los tiempos que supone toda la discusión parlamentaria, lo que además de permitir una rápida implementación elude los riesgos de que la normativa se desvirtúe a raíz de las negociaciones en el Congreso. En tercer lugar, el ANR puede incluir condicionalidades específicas que induzcan a cambios en el comportamiento de las firmas, algo que no se plantea en el régimen para micro y pequeñas empresas. Por último, uno de los puntos débiles del ANR marcado anteriormente —la burocracia y las capacidades estatales necesarias— se ve matizado por el hecho de que este instrumento es innecesario para empresas de menos de 23 trabajadores/as<sup>55</sup>. Esto reduce sensiblemente el universo de empresas<sup>56</sup> que tienen que hacer trámites y descomprime las capacidades estatales necesarias para un buen funcionamiento de la herramienta.

**La sumatoria de ambos instrumentos —regímenes especiales y ANR— permitiría subsidiar parte de las contribuciones patronales de 58.000 de los 101.000 empleos asalariados formales que tuvo esta industria en 2023. A su vez, los instrumentos permitirían reducir el costo laboral de la industria textil-indumentaria en 6,3% (11,8% en la confección y 2,9% en el eslabón textil).**

<sup>55</sup> Una aclaración: si, por cuestiones fiscales, se optara por focalizar el régimen especial de contribuciones patronales del punto 1a en empresas de menor tamaño de 40 personas, el universo del ANR se ampliaría. Es decir, menos empresas pequeñas de la confección quedarían automáticamente contempladas en el régimen de contribuciones patronales y deberían solicitar el ANR.

<sup>56</sup> El universo total elegible para el ANR serían alrededor de 300 empresas de la confección, en tanto que las 2600 más pequeñas ya entrarían en el beneficio del punto 1a.

Se proponen dos condicionalidades para obtener el ANR. Una es la adhesión al programa [Compromiso Social Compartido](#) (CSC) del Centro Textiles del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). A través de inspecciones en las empresas, técnicos/as del instituto analizan la trazabilidad del proceso productivo de las prendas para garantizar la formalidad laboral de todos los puestos de trabajo. Esta instancia tiene como objetivo evitar la tercerización de tareas en talleres con trabajadoras y trabajadores no registrados. Una segunda condicionalidad es que, luego de tres años desde que comienzan a recibir el beneficio, las empresas deben demostrar la implementación de normas ISO<sup>57</sup> de gestión de calidad<sup>58</sup>. De esta manera, se procura que el beneficio se retroalimente con el régimen de contribuciones del punto 1a para favorecer la formalización e induzca a la mejora de la calidad en las firmas confeccionistas.

El costo fiscal bruto sectorial de ambas medidas equivale a 100,4 millones de dólares por año, equivalentes a aproximadamente 0,016% del PIB, del cual el 57% correspondería al régimen de contribuciones patronales para micro y pequeñas empresas y el 43%, al ANR<sup>59</sup>. Se trata de una estimación de máxima, ya que no tiene en cuenta las eliminaciones de regímenes especiales en el marco de la reforma laboral de Fundar y no considera la formalización de empleos inexistentes que pasarían a tener ciertos aportes a la seguridad social.

Proyectamos que la sumatoria de ambos instrumentos permitiría subsidiar parte de las contribuciones patronales de 58.000 de los 101.000 empleos asalariados formales que tuvo esta industria en 2023. A su vez, los instrumentos permitirían reducir el costo laboral de la industria textil-indumentaria en 6,3% —11,8% en la confección y 2,9% en el eslabón textil. La diferencia entre ambos eslabones se produce porque las empresas de más de 40 trabajadores/as de la confección serían elegibles para el ANR—. De este monto, aproximadamente el 69% del esfuerzo fiscal estaría destinado al eslabón confeccionista y el 31%, al textil. En tanto, en conjunto, ambas medidas estarían dirigidas en un 61% a firmas de hasta 40 personas ocupadas y en un 39% restante a empresas de más de 40.

En la tabla 3 se especifican el alcance y el costo que supone la primera acción según eslabón y tamaño de las empresas.

---

<sup>57</sup> Siglas en inglés de *International Organization for Standardization*.

<sup>58</sup> De acuerdo con la ENDEI (Encuesta Nacional de Dinámica del Empleo y la Innovación) de [2014-2016](#), sólo el 5% de las firmas de la confección implementa este tipo de normas. En las empresas grandes, esa cifra apenas alcanza el 15%. En ambos casos, es la cifra más baja de toda la industria argentina.

<sup>59</sup> Si las empresas elegibles para el régimen de contribuciones patronales fueran sólo las más chicas —por ejemplo, hasta cinco, diez o 20 personas—, una parte creciente del costo fiscal se lo llevaría el ANR, dado que habría más empresas excluidas de la primera modalidad.

## Alcance estimado y costo fiscal bruto de la acción 1 desagregados por eslabón y tamaño de las empresas

Tabla 3

Variable	Eslabón	Empresas de hasta 40 trabajadores/as (1a)	Empresas de más de 40 trabajadores/as (1b)	Total
Puestos asalariados formales actuales	Textil	18.877	43.407	62.284
	Confección	17.024	22.076	39.100
	<b>Total</b>	<b>35.901</b>	<b>65.483</b>	<b>101.384</b>
Puestos asalariados formales potenciales a subsidiar	Textil	18.877	0	18.877
	Confección	17.024	22.076	39.100
	<b>Total</b>	<b>35.901</b>	<b>22.076</b>	<b>57.977</b>
Costo laboral subsidiado (%)	Textil	12,1%	0%	2,9%
	Confección	14,7%	10,3%	11,8%
	<b>Total</b>	<b>13,31%</b>	<b>3,46%</b>	<b>6,32%</b>
Monto total (M de USD)	Textil	31,42	0	31,42
	Confección	30,06	38,91	68,98
	<b>Total</b>	<b>61,48</b>	<b>38,91</b>	<b>100,40</b>
% del PIB	Textil	0,005%	0%	0,005%
	Confección	0,005%	0,006%	0,011%
	<b>Total</b>	<b>0,010%</b>	<b>0,006%</b>	<b>0,016%</b>

Fuente: Fundar con base en el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (OEDE-MTEySS), el Mapa Productivo-Laboral Argentino y el Banco Mundial.

**2. Establecer beneficios tributarios para mejorar la competitividad de la cadena textil-indumentaria.** Esta acción retoma las propuestas de reformas descritas en el documento "[Hacia un sistema tributario federal armónico](#)", cuyo objetivo es "transitar hacia una estructura tributaria más armónica mediante el aumento del peso de los tributos que recaen sobre ingresos y patrimonios, y la disminución de los tributos que recaen sobre bienes y servicios con características no deseables". En particular, se plantea la necesidad de implementar dos modificaciones que tendrán una gran utilidad para reducir la presión tributaria y mejorar la competitividad de la cadena textil-indumentaria argentina.

En primer lugar, se propone eliminar el impuesto a los débitos y créditos y transformarlo en un sistema de recaudación como pago a cuenta de otro impuesto —puede ser IVA o ganancias—. La eliminación de este impuesto, que tiene efecto cascada sobre esta larga cadena de valor, permitirá reducir los precios de sus insumos y productos finales y mejorar así su competitividad internacional. Para lograr esta acción resulta necesaria una ley del Congreso de la Nación, lo que implica negociaciones parlamentarias complejas y acuerdos políticos.

En segundo lugar, se plantea la necesidad de negociar reformas con todas las administraciones provinciales para reducir las alícuotas provinciales de los impuestos sobre los ingresos brutos. En particular, se sugiere desgravar a la actividad primaria y manufacturera de todo el país de dichos tributos —y limitarla únicamente para las actividades comerciales o de servicios—, a partir de tareas de coordinación realizadas por un organismo federal reforzado<sup>60</sup>. Esta acción es clave para mejorar la competitividad de esta cadena de valor<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> También se plantea la necesidad de armonizar y coordinar los diferentes regímenes provinciales de retención y percepción, con el objetivo de simplificar significativamente la administración tributaria.

<sup>61</sup> Fundar también propone una serie de acciones adicionales en aras de mejorar el sistema tributario argentino, que también impactarían en esta cadena de valor, aunque mucho menos que las dos mencionadas anteriormente. En particular, se propone automatizar las devoluciones de saldo a favor de IVA para la adquisición de nuevos bienes de capital y para exportaciones, así como eliminar exenciones y alícuotas diferenciadas, como forma de simplificar la gestión tributaria.

Para evitar desequilibrar las finanzas públicas, se propone compensar la caída de la recaudación provocada por ambas medidas por la suba de otros tributos. En particular, se plantea la necesidad de gravar en mayor proporción los altos ingresos y los patrimonios de las personas físicas, tal como ocurre en aquellos países donde el sistema impositivo distorsiona poco al aparato productivo.

### 3. Crear un programa de beneficios universal para formalizar la demanda minorista de ropa.

La tercera línea de este eje radica en implementar un programa de beneficios para estimular el crecimiento de las operaciones formales de compra-venta de indumentaria y productos textiles de origen nacional. Formalizar la comercialización minorista tiene efectos virtuosos a la hora de traccionar la formalización impositiva en los eslabones anteriores —la comercialización mayorista y la confección—. El diseño de esta tercera acción se inspira en los antecedentes del Ahora 12 —hoy Cuota Simple— y del programa de beneficios de Cuenta DNI. Sin embargo, se propone introducir dos cambios importantes a dichas políticas, que servirán para amplificar su relevancia en el mercado de indumentaria y productos textiles.

En primer lugar, de acuerdo con varias entrevistas realizadas, **el Ahora 12 se mostró muy eficaz para estimular —y formalizar— las compras de ropa de origen nacional, pero su alcance estuvo limitado únicamente a las y los consumidores que disponen de una tarjeta de crédito bancaria.** Según el BCRA, en septiembre de 2023 había 7.151.911 titulares de tarjetas de crédito, cifra que representa únicamente al 22% de la población de 20 años y más del país<sup>62</sup>. Vale agregar que el programa es una beneficiosa herramienta, aunque tal como está se destina mayoritariamente a las y los consumidores de mayores ingresos que pueden financiar su consumo en cuotas fijas sin interés<sup>63</sup>. Esta posibilidad resulta ventajosa en la compra de indumentaria dado que es un bien que no es de primera necesidad, que no se compra con la misma periodicidad que otros —los alimentos, por ejemplo— y que implica un gasto por unidad relevante. En suma, la gran limitación del Ahora 12 es que no logra alcanzar debidamente a las y los consumidores de menores ingresos, lo que profundiza la segmentación del mercado de prendas en dos subconjuntos —el formal y el informal— bien diferenciados entre sí.

En simultáneo, las billeteras de pago virtuales poseen una mayor cantidad de clientes: sólo Cuenta DNI del BAPRO tiene 9 millones de consumidores/as —ubicados mayoritariamente en la provincia de Buenos Aires—; además se sugiere agregar otras de gran relevancia como Mercado Pago o Modo. Las autoridades del BAPRO entrevistadas destacaron que las billeteras de pago poseen un muy amplio grado de penetración en la mayoría de los deciles de la distribución del ingreso. Un especialista en billeteras digitales entrevistado afirmó que consumidores/as de todas las clases sociales tienen hoy una cuenta en una billetera digital y a futuro se espera que se siga extendiendo su cobertura.

En concreto, se propone que la Secretaría de Industria y Comercio trabaje articuladamente con el BCRA y las diferentes billeteras de pago para que sus clientes puedan comprar indumentaria a través del programa Cuota Simple. En relación con la factibilidad de esta propuesta, las billeteras virtuales están vinculadas con cuentas digitales de PSP (Proveedores de Servicios de Pago) o con las tradicionales cajas de ahorro bancarias. Fuentes del sector consultadas afirmaron que resulta técnicamente factible que dichas cuentas puedan acceder a financiar consumo en cuotas. Esta medida permitiría a millones de consumidores/as de todos los niveles de ingresos acceder a comprar ropa de origen nacional a través de cuotas.

<sup>62</sup> Según las proyecciones realizadas por el INDEC a partir del censo nacional de 2022, la población de 20 años o más en la Argentina ascendería a 32.015.170 para 2023.

<sup>63</sup> El 50% de las personas de mayores ingresos explica el 67% de las tarjetas de crédito existentes en la Argentina, según surge de procesar los microdatos de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares del INDEC (ENGHo 2017-2018). De la misma fuente es posible estimar que mientras que en el decil más pobre sólo el 14% de los hogares realiza consumos con tarjetas de crédito, en el de mayores ingresos esa cifra trepa al 71%.

En segundo lugar, y en paralelo a la medida anterior, **se propone resolver el principal impedimento para que a las y los consumidores les convenga comprar ropa a través de los programas de beneficios de los diferentes bancos y billeteras de pago digitales.** Al analizar el limitado impacto de Cuenta DNI en las compras de ropa, se mencionó que los topes de reintegro resultan muy reducidos en comparación con los valores unitarios de las prendas y no logran brindar un descuento suficientemente atractivo para estimular las compras de estos productos con dicho medio de pago. Esta problemática obedece a que los fondos necesarios para financiar los beneficios a las y los clientes de Cuenta DNI provienen de las arcas propias del BAPRO, sin existir vinculación con otras entidades del sector público, como AFIP o la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA).

Cambiar esto último resulta central para el éxito del programa. Dado que la formalización de operaciones comerciales de venta minorista trae aparejado un aumento de la recaudación, tanto nacional —vía IVA y ganancias— como provincial —vía ingresos brutos—, resulta fundamental una articulación amplia entre las billeteras digitales, los bancos y los organismos de recaudación provinciales y nacionales. En este punto, el programa de devolución del IVA a las compras de productos de la canasta básica representa un valioso antecedente: la participación de la AFIP aportando recursos fiscales sirvió para incrementar el beneficio y los topes de reintegro, lo cual amplifica el alcance de la política. Obsérvese que una proporción de los recursos fiscales aportados por la AFIP fueron originados gracias a la implementación del programa, al formalizar operaciones comerciales que anteriormente se realizaban en la informalidad. Esto implica que el costo fiscal final para el Estado —es decir, al considerar el incremento de la recaudación tributaria fruto de la formalización de las operaciones— resulta un monto inferior a la inversión original, aunque muy difícil de estimar pues varía según la capacidad que tenga para formalizar operaciones.

En este punto, debe aclararse un aspecto muy importante. **Existe un *trade-off* entre la formalización impositiva de esta cadena de valor y los precios de sus productos.** Como se dijo, la evasión fiscal fue una de las formas que encontró esta cadena para minimizar sus precios e incrementar su competitividad y así sobrevivir a la presión importada durante la década de 1990. Por ello, la formalización de las distintas operaciones conlleva un incremento de los precios.

La propuesta busca aprovechar la oportunidad que brinda el fenomenal crecimiento de los medios de pago digitales para transformar la comercialización minorista de indumentaria en nuestro país y amplificar el tamaño del mercado formal, a expensas del informal.

Ahora bien, dado que la baja de los precios relativos de la indumentaria es uno de los objetivos buscados por estas propuestas de políticas públicas, resulta fundamental diseñar mecanismos para que la formalización de las operaciones comerciales no se trasladen a los precios de los productos. Para lograrlo, es necesario reintegrar a las y los consumidores parte de los impuestos que pasan a estar incluidos en los precios gracias a la formalización de las ventas<sup>64</sup>. Esta propuesta no tiene como objetivo principal incrementar la recaudación fiscal, sino formalizar operaciones comerciales. Esto resulta una condición indispensable para el crecimiento relativo del segmento formal respecto del informal y para la formalización de fabricación. En otros términos, esta tercera acción apunta a tener un resultado fiscal neutro, aunque con una industria más formalizada, con todos los beneficios en materia de productividad y escala que eso representa.

<sup>64</sup> Un detalle técnico: el índice de precios al consumidor (IPC) del INDEC se nutre de precios minoristas pagados al contado, antes de promociones y reintegros, que no suelen ser captados en los precios en la medida en que no sean universales. De este modo, la metodología actual del IPC podría no reflejar estas mejoras en los precios "de bolsillo" pagados por el consumidor/a. En ese contexto, podría evaluarse hacer un tratamiento específico, como sí hace el organismo con la tarifa social de servicios públicos o con el boleto multimodal del transporte público.

Entendiendo esto, y articulando entre todos los actores participantes, se podrán diseñar e implementar programas de beneficios para las y los consumidores, que incluyan descuentos palpables y la posibilidad de financiar su consumo en cuotas —y a tasa de interés real negativa en caso de que exista inflación—. En suma, esta propuesta busca aprovechar la oportunidad que brinda el fenomenal crecimiento de los medios de pago digitales para transformar la comercialización minorista de indumentaria en nuestro país y amplificar el tamaño del mercado formal, a expensas del informal.

Uno de los desafíos que condiciona el éxito de esta medida radica en la necesidad de desarrollar capacidades estatales para monitorear y hacer cumplir que los productos promovidos sean efectivamente de origen nacional y no importados. Es un desafío que ha enfrentado el programa Ahora 12 desde su creación y que se vería potenciado en su dimensión si además se suman los medios digitales de pago.

En la tabla 4 se muestra un resumen de las acciones y los instrumentos que se proponen aplicar para el segundo eje analizado.

### Principales acciones, instrumentos, condicionalidades y *trade-offs* del segundo eje de propuestas (Incentivos para mejorar los niveles de competitividad y formalización)

N° de acción	Acción	N° de instrumento	Instrumento	Ventajas	Desventajas	Condicionalidades
1	Reducir los costos laborales no salariales	1a	Régimen especial de contribuciones patronales y ART para empresas de hasta 40 ocupados/as	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplifica tributariamente los múltiples esquemas vigentes</li> <li>- Es transversal a distintos sectores productivos</li> <li>- Está orientado al corazón del empleo asalariado informal</li> <li>- Es progresivo y sin saltos disruptivos</li> <li>- Es un beneficio automatizable</li> <li>- Implica baja complejidad administrativa para empresas y Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Puede tener costo fiscal (en función de cuál sea el diseño final)</li> <li>- Puede desincentivar la escala y, por ende, la productividad y la competitividad</li> <li>- No exige condicionalidades a las empresas</li> <li>- Requiere negociaciones y tiempos parlamentarios</li> </ul>	Ninguna
		1b	ANR para empresas de la confección que queden excluidas del instrumento 1a	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No requiere armar un régimen tributario diferencial</li> <li>- Se crea rápidamente (no necesita pasar por el Congreso)</li> <li>- Incentiva una mayor escala en la confección</li> <li>- Permite exigir condicionalidades (trazabilidad, calidad)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiene costo fiscal</li> <li>- Beneficio menos estable y más sujeto a cambios políticos (puede afectar la credibilidad en el empresariado)</li> <li>- Supone mayores trámites y requiere capacidades estatales de evaluación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adhesión al programa CSC</li> <li>- Implementación de normas ISO de la calidad a partir del cuarto año</li> </ul>

Tabla 4



Tabla 4

2	Establecer beneficios tributarios para mejorar la competitividad de la cadena textil-indumentaria		Eliminación de los impuestos provinciales a los ingresos brutos y del impuesto a los débitos y créditos bancarios	- Beneficia a múltiples sectores productivos y procura simplificar el sistema tributario y favorecer la competitividad	- Requiere complejas negociaciones parlamentarias y con las provincias	No aplica
					- Complejiza la economía política, pues requiere incrementar otros impuestos para compensar pérdidas fiscales	
3	Crear un programa de beneficios universal para formalizar la demanda minorista de ropa		Ampliación de beneficios de Ahora 12 / Cuota Simple hacia un público que no tiene tarjeta de crédito pero sí billeteras virtuales	- Incentiva la compra de ropa formal en los segmentos medios y bajos, lo que promueve la formalización de la cadena aguas arriba	- Tiene costo fiscal (aunque parte se recupera por formalización de operaciones)	Para productos nacionales
			Articulación con billeteras virtuales para generar descuentos o reintegros a partir de la compra formal de ropa		- Requiere capacidades estatales de monitoreo para que los productos promovidos sean nacionales y no importados (similar Ahora 12 pero más masivo)	

Fuente: Fundar.

## Tercer eje de propuestas. Integración socioproductiva

### ¿Cuál es el problema detectado?

La confección de ropa emplea a 186.000 personas en la Argentina, de las cuales 134.000 (72%) se desempeñan en la informalidad. El 83% del empleo informal en este eslabón, equivalente a unas 111.000 personas, tiene lugar en unidades productivas de menos de cinco trabajadores/as. De esas, unas 60.000 personas lo hacen en sus propias viviendas, mayormente trabajando por cuenta propia. Este subuniverso queda excluido de las políticas de formalización del empleo del eje previo, focalizadas en las y los asalariados informales que se desempeñan en pequeñas unidades productivas por fuera de la vivienda propia.

El trabajo informal en la industria de la confección de indumentaria argentina es una realidad que se expandió en las últimas décadas del siglo XX y se consolidó en el nuevo milenio, tanto como mecanismo de supervivencia ante la creciente competencia asiática como por el deterioro de los ingresos de las clases populares y medias, que buscaron precios más accesibles por medio de la compra informal de ropa.

**La confección de ropa emplea a 186.000 personas en la Argentina, de las cuales 134.000 (72%) se desempeñan en la informalidad; el 83% del empleo informal en este eslabón, equivalente a unas 111.000 personas, tiene lugar en unidades productivas de menos de cinco trabajadores/as.**

En la actualidad, el empleo informal en este eslabón se da en alrededor de 28.500 microunidades productivas, que confeccionan la mayor parte de las prendas de fabricación nacional, mientras el segmento formal de fábricas sólo representa una porción minoritaria<sup>65</sup>. En su gran mayoría los talleres informales funcionan en las mismas viviendas donde viven hacinados las y los trabajadores con sus familias, ubicadas en barrios populares en torno a las grandes urbes —particularmente en el AMBA—. En ellos, el trabajo familiar es muy frecuente y se verifica una importante presencia de la colectividad boliviana y, en menor medida, de la peruana y la paraguaya.

Estos talleres se caracterizan por sus graves deficiencias en las condiciones de salud y seguridad. La mala iluminación deriva en problemas de visión. La inadecuada ventilación de los ambientes —con telas que desprenden polvo— facilita la propagación de enfermedades respiratorias, como la tuberculosis. Las precarias conexiones eléctricas en ambientes pequeños repletos de materiales inflamables elevan los riesgos de incendios<sup>66</sup>. Además, la falta de fronteras entre el taller y la vivienda propicia que, en ocasiones, las y los menores de edad trabajen.

La intensificación de los controles en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) tras el incendio de un taller clandestino en 2006 derivó en que muchas de estas unidades productivas se muden a barrios populares del conurbano bonaerense, donde las inspecciones son prácticamente inexistentes (Lieutier, 2010). La judicialización de la problemática y algunas condenas ejemplares a talleristas por trata de personas y reducción a la servidumbre también generaron la fragmentación de los talleres clandestinos en unidades productivas todavía más chicas, articuladas en torno a una familia. En paralelo, la reducción del nivel de actividad de esta industria durante los últimos años, sumado a la depreciación del peso argentino frente al dólar *blue* —utilizado para enviar remesas al exterior—, desalentó los flujos migratorios limítrofes. En entrevistas realizadas para esta investigación, se detectaron casos de costureros/as que en los últimos tiempos emigraron a Brasil o a Chile.

La atomización del colectivo de trabajadores/as y talleristas y la dificultad para coordinar acciones entre ellos son consecuencias del trabajo informal a domicilio. Esto resta poder de negociación y de sindicalización e incrementa la vulnerabilidad económica y social de las y los costureros y sus familias. En general, los talleres informales cosen prendas para diversos intermediarios que abonan por prenda confeccionada. Otros logran comercializar por cuenta propia la ropa fabricada en grandes ferias informales —como La Salada, los cientos de saladitas o en el circuito de la avenida Avellaneda— y en los principales circuitos de venta ambulante —Flores, Once o Liniers—. Los pagos que obtienen por cada prenda suelen ser muy reducidos, lo que implica ingresos laborales cercanos a la subsistencia.

En simultáneo, la elevada volatilidad y la marcada estacionalidad del mercado de ropa se traducen en un flujo intermitente de trabajo y en presiones para minimizar los tiempos de entrega antes de las temporadas. Esto deriva en jornadas laborales extenuantes —de lunes a sábado, en algunos casos hasta

<sup>65</sup> La alta informalidad del sector vuelve muy difícil estimar con precisión la cantidad exacta de estas microunidades productivas. El dato aquí estimado surge de suponer que las 111.000 personas que trabajan en unidades productivas de hasta cinco personas se distribuyen en unidades de cuatro costureros/as en promedio, ubicadas mayormente en talleres domiciliarios. El dato de 111.000 personas bajo esta condición seguramente sea un escenario de mínima, dada la invisibilización de las relaciones laborales, incluso ante las encuestas de hogares, que son el principal insumo para este cálculo. En efecto, Ludmer (2020) cita el testimonio de una coordinadora de la encuesta de hogares del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) que afirmó que los individuos encuestados en domicilios particulares de barrios populares donde funcionan talleres de costura suelen negar y ocultar el trabajo familiar por desconfianza de los encuestadores/as y temor a controles gubernamentales.

<sup>66</sup> La problemática de los talleres clandestinos y las diferencias con los talleres familiares fueron abordadas en el documento "[El empleo en la industria textil-indumentaria](#)".

16 horas por día— sucedidas por semanas e incluso meses sin trabajo. La escasa división técnica del trabajo al interior de estos talleres, su reducida escala de producción y el uso de maquinaria antigua explican por qué los niveles de productividad en este segmento son muy bajos. En efecto, la productividad es muy inferior a la de las grandes fábricas formales, pero la competitividad y la supervivencia de estos talleres se logra a partir de la evasión impositiva, del incumplimiento de las regulaciones laborales y a partir de remuneraciones muy por debajo del promedio de la economía. En este contexto, es posible afirmar que los talleres informales domiciliarios constituyen el eslabón más vulnerable de la industria textil-indumentaria argentina.

### ¿Qué objetivos buscamos?

- Mejorar las condiciones de vida de las y los trabajadores de los talleres informales domiciliarios y sus familias.
- Extender el piso mínimo de formalidad impositiva y laboral.
- Mejorar la productividad del actual eslabón informal.

### ¿Qué se hizo hasta ahora en esta materia?

En las últimas dos décadas, el abordaje desplegado por la Justicia Federal se mostró relativamente efectivo para desarmar talleres clandestinos y combatir la trata de personas con fines de explotación laboral y la reducción a la servidumbre. En esta línea también se puede incluir la modificación de la [Ley N° 26.842](#) de trata de personas a fines de 2012, que agravó las penas para quienes cometieran dicho delito.

Ahora bien, no existen antecedentes de una política sistemática e integral implementada por el Estado nacional para garantizar un umbral mínimo de condiciones laborales para las y los trabajadores de los talleres informales<sup>67</sup>. Tampoco de los gobiernos subnacionales. Sólo se identificaron dos experiencias puntuales en CABA que brindan ciertos aprendizajes.

**En 2006, el GCBA (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) y el INTI crearon el Centro Demostrativo de Indumentaria (CDI), para construir una experiencia piloto de un modelo alternativo capaz de reinsertar a extrabajadores de talleres clandestinos.** El GCBA compró y cedió gratuitamente un espacio físico de 1.200 m<sup>2</sup> en el barrio de Barracas para la instalación de talleres cooperativos de confección. El INTI aportó personal para la administración del CDI y brindó asistencia técnica y tutorías a las y los trabajadores de los talleres sobre temas industriales, comerciales y tecnológicos. Por su parte, la Justicia Federal aportó máquinas incautadas y vinculó a costureros desocupados por el cierre de los talleres allanados.

En esencia, el Estado administra un espacio común, paga los servicios públicos y brinda asistencia técnica para que emprendimientos sociales puedan instalarse gratuitamente para confeccionar. A cambio, exige que todos sus trabajadores/as estén formalizados, que sólo produzcan en el horario de 7 a 17 horas y que se cumpla el pago de todos los impuestos correspondientes. En el CDI funcionan entre cuatro y siete cooperativas de confección de ropa y trabajan entre 60 y 100 personas en total en todo el centro —el número varía según el ciclo económico—. En sus 15 años de funcionamiento ininterrumpidos pasaron casi 650 trabajadores/as —algunos se fueron para montar sus propios talleres—, sin registrar ni accidentes ni juicios laborales.

<sup>67</sup> El relevamiento de antecedentes de política sólo detectó un caso aislado de un organismo nacional que cedió un espacio físico a una cooperativa de trabajadores/as fabricantes de ropa. Es el caso de la SEDRONAR (Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas), que otorgó en comodato a la rama textil del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) un galpón donde funcionaba una cocina de efedrina.

Uno de los exadministradores entrevistados refirió que la iniciativa no logró replicarse y que el CDI nunca llegó a estar a tope de su capacidad. Ello se debió a que, para muchos costureros/as, las exigencias del CDI implicaban costos mayores a los beneficios que significaba la gratuidad del espacio y de los servicios públicos. Además, muchos trabajadores/as no se acercaron al espacio por el explícito apoyo de la Fundación La Alameda, mal vista entre las y los costureros<sup>68</sup>. Por último, también refirió la falta de difusión del CDI por parte del INTI, del GCBA y del resto de los actores de la cadena.

**Más recientemente, el GCBA creó en 2022 el Polo Textil<sup>69</sup> San Antonio en el barrio de Barracas para albergar a dos cooperativas de confección.** El proyecto se dio en el marco de la [Ley N° 6376 de Promoción de la Economía Social](#) de CABA, que a través de incentivos a unidades productivas de la economía social busca estimular el desarrollo social y económico. Además de la cesión del espacio físico y el pago de servicios públicos, el gobierno se ocupó de facilitar a las cooperativas el acceso a financiamiento y capacitaciones. Por el momento —aún no se cumplieron dos años de su inauguración—, esta iniciativa no logró escalar y mantiene un impacto acotado.

Por fuera del ámbito gubernamental, la rama textil del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) armó una red de polos de confección habilitados, con costureros/as que antes se desempeñaban en talleres domiciliarios. Bajo el lema “el polo para trabajar, la casa para vivir”, desde 2016 el MTE abrió casi 100 polos en todo el país, con aproximadamente 3000 trabajadores/as cooperativos, una escala mayor a las dos iniciativas antes mencionadas. La experiencia del MTE tuvo logros relevantes pero también limitaciones (box 1).

### La experiencia de la rama textil del Movimiento de Trabajadores Excluidos

El MTE se creó en 2002 con el objetivo de agrupar a las y los cartoneros y recicladores que trabajaban en CABA. Luego se nucleó dentro de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), organización social dedicada a mejorar la calidad de vida de las y los trabajadores informales. El incendio del taller familiar de la calle Páez en 2015 —que cobró la vida de dos niños— visibilizó la problemática de los talleres informales y motivó la creación de la rama textil del MTE. El objetivo era abrir polos de confección habilitados que permitieran mejorar las condiciones laborales de las y los costureros domiciliarios y fortalecer su poder de negociación frente a quienes ofrecían trabajo. Entre 2016 y 2022, la rama textil llegó a crear casi 100 polos en todo el país; en ese último año, coincidente con la mayor actividad de esta industria del último lustro, los polos llegaron a albergar a 3000 costureras y costureros cooperativos. Con la caída del nivel de demanda y de producción, para agosto de 2024 la cantidad de polos se redujo a aproximadamente 70, tanto por el cierre de varios de ellos como por la fusión de otros. La cantidad de trabajadoras y trabajadores cooperativos disminuyó a alrededor de 2000 —una contracción mucho mayor a la del sector formal—, con lo cual varios volvieron a sus casas a confeccionar y algunos/as se reinsertaron en otras actividades —las mujeres en empleo doméstico y los varones en la construcción—.

Estos polos de confección son espacios físicos —galpones o plantas productivas— donde las y los trabajadores fabrican las prendas y pueden preservar sus domicilios únicamente como vivienda familiar. “Nuestro objetivo es tener el polo para trabajar y la casa para vivir. Porque estábamos antes muy apretados y nuestros hijos no tenían ni espacio para jugar en nuestras casas” (testimonio de una trabajadora, citado en Señorans, 2018, p. 143). Los polos tienen prohibido tercerizar trabajo en talleres familiares domiciliarios para evitar dicha lógica productiva.

Box 1

<sup>68</sup> La Alameda es una organización no gubernamental que lucha contra la trata de personas, el trabajo esclavo, la explotación infantil, el proxenetismo y el narcotráfico. Tuvo un rol muy activo en las denuncias a marcas y talleres clandestinos tras el incendio de Luis Viale en 2006. A partir de dichas denuncias la Justicia Federal clausuró varios talleres y dejó, de este modo, sin trabajo ni vivienda a muchos costureros/as, lo que le valió una mala reputación en la colectividad boliviana. De hecho, algunas movilizaciones de protesta de trabajadores/as del sector se dirigieron a la sede de esta organización.

<sup>69</sup> Conviene aclarar que nos referimos como “polos textiles” aunque en realidad son polos de confección de indumentaria. La decisión obedece a que popularmente se utilizan como sinónimos.



La gran mayoría de sus trabajadores/as anteriormente confeccionaban ropa en sus propios domicilios<sup>1</sup>, en unidades productivas familiares con un promedio de cinco personas ocupadas cada una. Una vez que esa unidad familiar se traslada al polo, empieza a articular con los otros trabajadores/as y sus familias, lo que da lugar a nuevas formas de organización de la producción.

El modelo del MTE logró que las y los costureros domiciliarios quieran sumarse a los polos porque estos combinan varios beneficios y soluciones. En primer lugar, la CTEP facilitaba la inscripción al ex programa Potenciar Trabajo —desde mayo de 2024 denominado Volver al Trabajo—, que otorgaba un ingreso mensual equivalente al 50% del salario mínimo vital y móvil. Dicho programa requería la inscripción de las y los trabajadores al régimen del monotributo social, lo que significaba un avance —aunque parcial— en su formalización. Alrededor del 25% de dicho ingreso monetario era aportado por los trabajadores/as para financiar los gastos comunes del polo, entre otros, el alquiler del espacio, los servicios públicos, la limpieza, la cocina y los seguros. En segundo lugar, la CTEP brindó asesoramiento técnico para que los trabajadores/as puedan conformar cooperativas y asistió técnicamente para que accedan a diversos programas públicos. En particular, muchos polos accedieron a financiamiento para las obras de acondicionamiento de los nuevos espacios: por ejemplo, de los programas Creer y Crear y Manos a la Obra del ex Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En tercer lugar, la formalidad de la cooperativa permite acceder a microcréditos para capital de trabajo o maquinaria, garantías o seguros de caución para alquilar, órdenes de compras en licitaciones públicas y encargos de empresas que requieran la emisión de un comprobante fiscal, etcétera.

Los polos se ubican estratégicamente muy cerca de los barrios populares donde residen las y los trabajadores, lo que permite minimizar los tiempos de traslado. También se propició un espacio de cuidado para sus hijos/as, ya sea en establecimientos públicos o, donde no los había, en otros montados por la propia CTEP. Así, el trabajo en el polo resultó compatible con la responsabilidad del cuidado de niños/as y adultos/as mayores, lo cual resulta muy valorado por sus trabajadores/as. Cabe aclarar que está prohibida la presencia de niños/as en los polos, para prevenir accidentes y situaciones de trabajo infantil.

Los polos poseen alarmas y están asegurados contra robos y accidentes, con lo cual se puede dejar las máquinas con tranquilidad. Suelen contar con personal de limpieza y cocina —en general, una misma persona cumple ambas funciones—, lo que habilita más tiempo de trabajo para las y los costureros. Incluso se abaratan costos al comprar alimentos al por mayor.

El tamaño promedio de cada polo oscila entre 25 y 50 trabajadores/as, aunque referentes del MTE entrevistados indicaron que el objetivo a futuro es incrementar hasta los 100. En su mayoría, los trabajadores/as pertenecen a la colectividad boliviana y, en menor medida, a la argentina, paraguaya y peruana. En cuanto a la participación por género, aproximadamente la mitad son varones y la otra, mujeres, de la franja de 30 a 40 años de edad.

Los polos textiles se encuentran formalizados en cooperativas y, según los referentes del MTE entrevistados, funcionan como tales: las decisiones se toman en las asambleas realizadas con periodicidad mensual, donde cada trabajador/a posee un voto. La rama textil llegó a coordinar 15 cooperativas para los 100 polos, lo que significa que cada cooperativa tiene en promedio siete sucursales distintas. La CTEP provee la asistencia técnica para los diversos trámites necesarios para la creación y la administración de las cooperativas, para lo cual cuenta con más de 30 trabajadores/as, entre ellos varios profesionales, como contadores, abogados o gestores, entre otros<sup>2</sup>.

La evolución de los polos es un proceso gradual de varias etapas: organización de varios talleres familiares para conseguir un espacio y acondicionarlo; mudanza de las y los trabajadores y sus máquinas de sus domicilios a los nuevos espacios; producción en conjunto de algunas órdenes grandes —por ejemplo, para licitaciones públicas—, al tiempo que cada familia también continúa fabricando con la misma modalidad que fabricaban en sus domicilios, y dedicación exclusiva a la producción para

<sup>1</sup> En este punto es interesante destacar que la CTEP no capacita ni forma a nuevos costureros/as.

<sup>2</sup> Dos hijos de costureros/as de las cooperativas, que lograron estudiar una carrera universitaria, fueron sumados a la administración de la CTEP.

Box 1



## Box 1

la cooperativa, lo que requiere garantizar un caudal sostenido de trabajo en el tiempo. En este caso, la forma de organización de la producción es distinta a la utilizada por la unidad familiar: se montan líneas con mayor división de tareas para acortar tiempos y producir en serie, lo cual incrementa considerablemente la productividad, aunque sin llegar a la de las clásicas empresas formales, que tienen una organización de la producción mucho más eficiente.

Sin embargo, esta secuencia no necesariamente resulta lineal: en varias ocasiones ocurre que, finalizadas las órdenes de trabajo para la licitación pública, se desarman las líneas de producción y los trabajadores/as vuelven a trabajar agrupados por familias, como lo hacían anteriormente —con la consecuente pérdida de eficiencia.

Existen antecedentes de algunos polos que lograron alcanzar mejoras concretas en la competitividad de la ropa fabricada. Primero, la compra colectiva de insumos permitió ampliar la escala, mejorar el poder de negociación frente a los proveedores y conseguir mejores precios para abaratar costos. Segundo, se montaron celdas de producción a partir de la división de tareas y una mayor especialización. Esto permitió mejorar la productividad y designar un/a responsable de la producción para cada cooperativa, dedicado exclusivamente a la gestión de los insumos y de la producción. Tercero, el incremento de la escala y la acumulación de cierto capital propiciaron el desarrollo y lanzamiento de una marca de indumentaria propia, denominada "Carpincho", que permitió avanzar hacia el eslabón de comercialización minorista. Cuarto, el aumento de la escala de producción permitió comenzar a abastecer a otras ramas de la economía social —por ejemplo, la indumentaria de los recicladores urbanos—, lo que permitió incrementar la demanda de trabajo para los polos. Quinto, la organización en polos permitió avanzar en la coordinación de las y los trabajadores para elevar las tarifas a cobrar por las órdenes de trabajo y minimizar la dispersión, fijando tarifas por prenda más homogéneas.

Ahora bien, entre los desafíos que enfrenta esta experiencia de la CTEP se destaca que la productividad de los polos cooperativos resulta inferior a la de las fábricas y talleres formales —aunque superior que en los talleres familiares—. En las entrevistas realizadas a empresarios/as de marcas que confeccionaron con estos polos se detectaron quejas referidas a la modesta calidad de las confecciones y, sobre todo, a la dificultad para cumplir correctamente con los plazos de entrega. También se resalta la fragilidad de esta iniciativa, pues frente a un cambio de las condiciones del mercado, la reducción en la cantidad de polos y trabajadores/as cooperativistas fue mucho mayor que la del segmento formal. Por último, se recalca que es un esquema dependiente del cobro del salario social complementario para poder mantenerse en el tiempo, lo que deja en evidencia su carácter dependiente de la intervención estatal.

Fuente: Fundar.

### ¿Qué acciones e instrumentos se recomiendan?

Las propuestas formuladas en el primer y segundo eje no lograrán absorber a todos los ocupados/as del segmento informal, en particular aquellos cuentapropistas y sus familiares que se desempeñan en talleres domiciliarios. En otros términos, aunque la cadena mejore, estos talleres van a seguir existiendo en el corto y mediano plazo, motivo por el cual resulta necesario intervenir. Por ese motivo, consideramos necesaria la implementación de una política que permita reemplazar los talleres domiciliarios por otro tipo de unidad productiva, que garantice el cumplimiento de un umbral mínimo de condiciones laborales. También conviene subrayar que las unidades productivas a fomentar aquí, si bien están lejos en materia de escala y productividad respecto de las fábricas promovidas en el segundo eje, suponen claramente una mejora en cuanto a las condiciones tecnoproductivas vigentes en los talleres domiciliarios.

Dado que se trata de una problemática que conjuga dimensiones diferentes —vivienda en barrios populares, trabajo informal y vulnerabilidad social y económica—, el enfoque de integración

socioproductiva es el camino adecuado a seguir<sup>70</sup>. En lo que concierne específicamente a la confección, creemos que antecedentes como los del CDI y los del MTE tienen algunos elementos valiosos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar la política pública.

A diferencia de los otros dos ejes, donde la política pública está mayormente pensada para ser implementada por el gobierno nacional, en este caso el foco debe estar en los gobiernos locales. A raíz de la concentración de esta problemática en el AMBA, resulta fundamental el involucramiento del GCBA, del gobierno de la provincia de Buenos Aires y de los municipios del conurbano bonaerense, donde se ubican gran parte de estos talleres —fundamentalmente La Matanza y Lomas de Zamora.

Algunos de los instrumentos necesarios para el armado de un polo de confección existen en la actualidad. Por ese motivo, los sujetos responsables de ejecutar esta política también tendrán la tarea de articular con los diversos programas que se mencionan a continuación. Asimismo, se deberán coordinar acciones con diversos actores de la sociedad civil, como las organizaciones sociales y las radios de las colectividades, que constituyen aliados valiosos para que las políticas tengan mayor alcance.

En relación con la forma legal, uno de los requisitos indispensables es que tanto las unidades productivas como las y los trabajadores estén formalizados. Esto se puede concretar a través de diferentes figuras, cada una con sus pros y sus contras. La primera de las posibilidades es que los costureros/as se agrupen y funcionen como cooperativas, tal como ocurre en la experiencia del MTE, el CDI y el Polo San Antonio —en ese caso, los costureros se deben inscribir en el monotributo—. Otra alternativa es que algún miembro de las familias, que podrían ser el jefe o la jefa, formalice al resto bajo la nueva figura jurídica de trabajador independiente con colaboradores<sup>71</sup>. También se podrían sumar costureros independientes, registrados como responsables inscriptos o como monotributistas.

**Somos cautos respecto de que las políticas centradas en la reconversión laboral puedan tener un impacto generalizado en este colectivo de trabajadores; por ello, se requieren políticas adicionales orientadas a mejorar la calidad de vida de las y los costureros más vulnerables que tienen escasas posibilidades de reinsertarse en otros sectores productivos.**

Ahora bien, cabe preguntarse si no resulta más conveniente como objetivo de política pública apuntar a la reconversión de estos trabajadores/as informales para que se inserten en otras actividades económicas. La respuesta no es obvia ni categórica. En este punto, resulta necesario considerar algunos factores importantes: la gran mayoría de estos trabajadores/as están formados únicamente en este oficio —por cuestiones familiares, tradicionales o culturales—, muchos poseen un limitado capital social para reinsertarse exitosamente en otros sectores, no hay antecedentes en la historia argentina de capacitación masiva de trabajadores/as de un oficio y su reconversión exitosa en otros sectores y, por último, sí hay antecedentes recientes de iniciativas —como la del MTE— que han podido, si bien en una escala menor a la deseable, movilizar a costureros desde sus domicilios hacia polos habilitados. Por ese motivo, **somos cautos respecto de que las políticas centradas en la reconversión laboral puedan tener un impacto generalizado en este colectivo de trabajadores de modo tal de resolver la problemática. Por ello, creemos que se requieren políticas adicionales orientadas a mejorar la calidad de vida de las y los costureros más vulnerables que tienen escasas posibilidades de reinsertarse en otros sectores productivos.**

<sup>70</sup> La dimensión socioproductiva es, junto con la urbana y la habitacional, uno de los ejes clave de las políticas de integración sociourbana (PISU). La Ley de Barrios Populares —marco jurídico de las PISU en la Argentina— define a la integración sociourbana como un “conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial” ([Ley N° 27.453](#) de 2018). Este enfoque se describe mejor en el documento [“Por qué seguir apostando a la política de integración sociourbana”](#) de Fundar.

<sup>71</sup> La [Ley N° 27.742](#) de 2024, titulada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, creó una nueva figura jurídica de trabajador independiente con hasta tres colaboradores.

A continuación se enumeran las diversas líneas de acción necesarias para lograr el armado de los nuevos polos de confección:

- 1. Generar un espacio físico.** Para ello, existen al menos dos alternativas. Una es que los gobiernos locales aprovechen los espacios ociosos propiedad de organismos públicos y los acondicionen para recepcionar a estas unidades productivas. La segunda es facilitar a las y los costureros domiciliarios de herramientas —como garantías inmobiliarias o seguros de caución— para alquilar a locadores privados. Para esto se pueden aprovechar algunos programas ya existentes en la banca pública o incluso que algunos bancos públicos —como el Banco Ciudad o el BAPRO— diseñen líneas nuevas que se adecúen a tales efectos.
- 2. Facilitar el acceso a un ingreso complementario.** Como mostró la experiencia del MTE, para que las y los costureros informales se muden a un polo resulta vital contar con un ingreso mensual que les permita financiar los gastos comunes y complementar sus reducidos y volátiles ingresos. En este punto, los gobiernos locales pueden articular con el programa Volver al Trabajo y el Programa de Acompañamiento Social del Ministerio de Capital Humano de la Nación o diseñar e implementar programas similares con alcance local<sup>72</sup>.
- 3. Otorgar créditos productivos.** Para acondicionar los espacios físicos resulta necesaria la inversión de un capital inicial destinado a reformas edilicias, instalaciones eléctricas —cables, luces, térmicas, tomacorrientes, entre otras—, mobiliarios —aunque suelen ser aportados por los propios trabajadores, como ventiladores, mesas, sillas y estantería para depósito— e instrumentos de salud y seguridad laboral —matafuegos, cartelera de señalización, etc.—. Para ello, los gobiernos locales deben articular con bancos públicos, con programas del Ministerio de Capital Humano o con la Comisión Nacional de Microcrédito.
- 4. Agilizar las habilitaciones.** Es fundamental que los gobiernos locales coordinen sus áreas para facilitar con celeridad las habilitaciones. En algunos casos resulta necesaria la interacción con otras dependencias públicas, como ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo) en Lomas de Zamora. Esto también va a requerir adecuar ciertas normativas municipales para facilitar las habilitaciones de estos polos.
- 5. Brindar asesoramiento legal.** Resulta esencial asistir a los costureros y a las unidades productivas en su formalización según las figuras jurídicas que más se ajusten a sus distintas realidades<sup>73</sup>. Las áreas de vinculación de las universidades nacionales y el INTI pueden brindar asistencia y capacitación en los polos<sup>74</sup>.
- 6. Conceder la exención de impuestos y tasas provinciales y municipales.** Para maximizar las probabilidades de éxito, es necesario que los gobiernos provinciales y municipales contribuyan a generar un esquema de incentivos favorables a la formalización de los polos. En ese contexto, se debería eximir a las unidades productivas de los polos del pago de las diversas tasas municipales e impuestos provinciales, al menos por un plazo inicial.

---

<sup>72</sup> Ambos programas reemplazaron al anterior Potenciar Trabajo. El primero se destina a los exbeneficiarios/as de entre 18 y 49 años y "tiene como finalidad desarrollar y consolidar un nivel de competencias sociolaborales para sus beneficiarios que les permita alcanzar un nivel de empleabilidad inicial real y mejorar sus oportunidades de inserción laboral. Esto se realiza a través de su participación en actividades de formación laboral, prácticas formativas en ambientes de trabajo y asistencia al desarrollo de emprendimientos productivos individuales o asociativos". El segundo busca acompañar a los exbeneficiarios/as de más de 50 años o que son madres de cuatro o más hijos menores de 18 años.

<sup>73</sup> En el caso de optar por funcionar como cooperativas, se requerirá el acompañamiento del INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social). Aquí cabe aclarar que no resulta necesario crear una cooperativa por cada unidad productiva del polo —ni deseable debido a la carga operativa y burocrática—, sino que pueden funcionar varias unidades de un mismo polo como sucursales de una misma cooperativa.

<sup>74</sup> Por ejemplo, se pueden diseñar programas de pasantías en las carreras universitarias de Ciencias Económicas y afines para que las y los alumnos colaboren en el armado, la gestión y la administración de este tipo de unidades.

**7. Mapear espacios de cuidados.** Generar articulaciones con instituciones educativas formales e informales y espacios comunitarios cercanos a los polos, para que puedan proveer cuidados a los niños de las y los trabajadores.

Ahora bien, una vez instalados los polos, es necesario implementar una serie de acciones que permitan lograr su sostenimiento en el tiempo:

- 1. Facilitar el acceso a capacitaciones.** Para mejorar la productividad y la calidad, las y los trabajadores de los nuevos polos requieren capacitaciones en manejo eficiente de las diversas maquinarias de confección; formas de organización de la producción; cumplimiento de estándares de calidad; oficios y productos (corsetería, sastrería, jeanería, etc.); reparación de maquinarias; *branding*, comercialización, *marketing* y publicidad; entre otros. En la actualidad existen sindicatos, gremiales empresarias, universidades, organizaciones de la sociedad civil —como Cosiendo Redes— y organismos públicos —como el INTI— que brindan estas capacitaciones. La aglomeración de trabajadores/as en los polos brinda una valiosa oportunidad para realizar capacitaciones *in situ*. El trabajo conjunto habilita nuevas formas de organizar la producción y la especialización de sus trabajadores/as. Esto también permite focalizar las capacitaciones, lo que redundará en un aumento de la productividad. Aquí conviene aclarar que estas capacitaciones deben centrarse en quienes ya son costureros/as, para no continuar incentivando la difusión masiva de este oficio en las nuevas generaciones.
- 2. Incentivar las compras públicas.** Se trata de un valioso instrumento para apalancar la demanda de trabajo, tanto de pymes como de cooperativas y otras unidades productivas de la economía social<sup>75</sup>. Por ejemplo, el GCBA tiene establecido un porcentaje mínimo a comprar en cooperativas, así como la posibilidad de ser incluidas en el listado de proveedores oficiales dentro de los convenios marco de compras públicas. Se propone que los gobiernos locales extiendan la posibilidad de incorporar nuevos polos textiles, incluso aquellos que no hayan adoptado la forma de cooperativas.
- 3. Financiar el capital de trabajo.** Las y los costureros informales poseen ingresos que apenas permiten garantizar su subsistencia. Por ello, enfrentan una gran dificultad para acumular el capital necesario para comprar anticipadamente insumos productivos —fundamentalmente telas, hilos y avíos—. Esto representa un obstáculo para cortar con la dependencia de los intermediarios —que suelen entregar las telas ya cortadas y listas para confeccionar— y poder, así, acceder a mejores oportunidades de negocios, como la comercialización propia de las prendas, el armado de una marca o participar en licitaciones<sup>76</sup>. Por ello, se propone que los gobiernos locales trabajen articuladamente con la banca pública para lograr el acceso de los polos a líneas de financiamiento.
- 4. Asistir el tránsito hacia el empleo formal.** Si bien es un avance pasar de trabajar en talleres domiciliarios informales a los polos, no constituye una solución definitiva y dista de ser un escenario ideal. De tal modo, se deben promover herramientas para que la mayor cantidad de costureros de los polos puedan conseguir un empleo asalariado en una empresa formal. En esto, el gobierno nacional puede tener mayor injerencia que en los puntos anteriores, dado que existen diversos programas nacionales que buscan facilitar la incorporación de trabajadores/as informales y desocupados/as a las empresas formales. Ahora bien, la complejidad de los trámites y el escaso conocimiento entre los distintos actores del sistema productivo, en particular, de las unidades productivas más pequeñas, disminuyen su alcance. Por ese motivo, se propone coordinar esfuerzos entre los polos, las gremiales empresarias y los gobiernos locales para lograr el traspaso de sus trabajadores/as a empresas formales del sector.

---

<sup>75</sup> La [Ley de Compre Nacional](#), derogada por el [DNU N° 70/2023](#), otorgaba los mismos beneficios de preferencia a las cooperativas y a las mipymes.

<sup>76</sup> La mayoría de las licitaciones públicas no contempla la posibilidad de anticipar fondos y los plazos de pagos resultan extensos, lo que excluye a una gran cantidad de pequeños productores.

Para finalizar, es importante destacar los principales desafíos que enfrenta este tercer eje de políticas propuesto.

### **Desafíos**

**El primer desafío es la insuficiente capacidad de gestión y recursos que suele caracterizar a los gobiernos locales —salvo excepciones—. El segundo radica en la dificultad que implica coordinar tantas acciones entre diversos organismos y actores participantes.** Por ello, en gran medida el éxito depende de las capacidades de gestión del gobierno local —que varían según el funcionario de turno— y de la voluntad que tienen los distintos actores involucrados de colaborar. Una posible forma de abordar este desafío es arrancar con pruebas piloto en algún municipio en particular y avanzar gradualmente en varias de las líneas propuestas.

**Un tercer desafío es el riesgo de que se sumen a los polos empresas de confección que no entran dentro del público destinatario.** Para evitar esto, resulta necesaria la correcta labor de inspección del gobierno local, para garantizar que los costureros/as de los polos efectivamente sean extrabajadores/as domiciliarios. La realización de un censo en los barrios populares ayudaría a que esta tarea sea más efectiva.

**El cuarto y último desafío radica en lograr que las y los costureros de los polos tengan suficientes incentivos para transitar a un empleo asalariado formal en una empresa formal.** Los diversos incentivos que elevan el umbral de condiciones laborales en estos polos pueden, en paralelo, disuadir la inserción en las fábricas formales que, como se dijo, son el tipo de unidad productiva más deseable por su escala, productividad y menor dependencia directa del Estado. Para evitar tal desincentivo es clave elevar las condiciones de las y los asalariados del segmento formal —más allá del sector textil-indumentaria—. Existen varias posibilidades al respecto: la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) puede alinear el monto de las asignaciones familiares de las y los asalariados formales de menores ingresos con los de la AUH (Asignación Universal por Hijo) y facilitar el acceso a otros beneficios sociales que perciben las y los trabajadores informales —como la tarjeta Alimentar—. En las instancias de negociaciones paritarias del sector, la Secretaría de Trabajo de la Nación debe jugar un rol importante y promover aumentos de bolsillo en las y los asalariados formales de menores ingresos —como los que suelen tener los confeccionistas que trabajan en las fábricas formales—. Esto puede hacerse tanto a partir de los aumentos de sumas fijas como de la recomposición del salario mínimo vital y móvil, o a partir de reducciones impositivas progresivas. Respecto de este último punto, en el documento de "[Hacia un sistema tributario federal armónico](#)" de Fundar se plantea la unificación de los aportes personales y el impuesto a las ganancias de las y los asalariados en un único tributo progresivo sobre los ingresos; así podría reducirse el equivalente al 11% sobre las y los trabajadores de menores ingresos que actualmente se dirige a la seguridad social.

En la tabla 5 se presenta una síntesis de las acciones y los instrumentos que podrían implementarse para el tercer eje analizado.

### Principales acciones, instrumentos, condicionalidades y *trade-offs* del tercer eje de propuestas (Integración socioproductiva)

N° de acción	Acción	N° de instrumento	Instrumento	Ventajas	Desventajas	Condicionalidades
1	Promocionar polos de confección de ropa habilitados para garantizar un umbral mínimo para las y los trabajadores informales domiciliarios y sus familias	1a	<p>Subacciones para armar nuevos polos de confección:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Generar un espacio físico</li> <li>- Facilitar el acceso a un ingreso complementario</li> <li>- Otorgar créditos productivos</li> <li>- Agilizar las habilitaciones</li> <li>- Brindar asesoramiento legal</li> <li>- Conceder la exención de impuestos y tasas provinciales y municipales</li> <li>- Mapear y articular espacios de cuidados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantiza un umbral mínimo de condiciones laborales para las y los trabajadores vulnerables del sector</li> <li>- Genera una mayor economía de escala frente al trabajo en microunidades productivas y cierto <i>upgrade</i> en productividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiene costo fiscal (salario complementario, exenciones impositivas, crédito, compras públicas)</li> <li>- Implica una importante coordinación interagencial y capacidades de los gobiernos locales</li> <li>- Puede generar desestímulos al trabajo asalariado formal de no mediar cambios en incentivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Destinado a trabajadores/as que se desempeñan en talleres domiciliarios informales</li> <li>- Formalización impositiva y laboral de la unidad productiva y de los trabajadores</li> </ul>
		1b	<p>Subacciones para sostener los nuevos polos de confección:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitar el acceso a capacitaciones</li> <li>- Incentivar las compras públicas</li> <li>- Financiar el capital de trabajo</li> <li>- Asistir el tránsito hacia el empleo formal</li> </ul>			

Tabla 5

### Otras iniciativas relevantes de política

A continuación se plantean de forma sumaria ocho iniciativas complementarias a los tres ejes expuestos que pueden contribuir a la sustentabilidad económica y social de la industria textil-indumentaria argentina. Estas propuestas deberían considerarse como agendas a ser profundizadas en el futuro.

**1. Mejorar el algodón argentino.** El algodón constituye la principal fibra natural que utiliza la industria textil-indumentaria argentina. La calidad de la fibra que se produce en nuestro país es mediana-baja, lo que impacta negativamente en la calidad de los hilos, de las telas y de las prendas. Mejorar

la competitividad de la cadena requiere no sólo centrarnos en los eslabones industriales y de comercialización, sino incluir también la fase primaria. Por ello, resulta necesario diseñar e implementar una serie de acciones para mejorar la productividad y la calidad del algodón. Entre tales lineamientos, destacan la generación de un sistema de precios confiable, la mejora de las semillas, la inversión en tecnología y en métodos de siembra y cosecha más eficientes, y el desarrollo de sistemas de certificación de calidad de la fibra. Próximamente, Fundar publicará un documento profundizando en esta agenda.

- 2. Otorgar financiamiento para el escalamiento productivo y tecnológico.** Se debe facilitar el acceso de las empresas de esta cadena en particular, así como del resto de la economía en general, al financiamiento productivo. Es clave avanzar en el desarrollo de mecanismos que permitan el financiamiento a mediano y largo plazo a tasas razonables, para facilitar la inversión en tecnologías de frontera internacional como forma de alcanzar mejoras de productividad y competitividad. También es necesario implementar políticas de inclusión financiera para los pequeños talleres de confección y el fortalecimiento de sistemas de garantías. Para ello se requiere el trabajo conjunto entre diversas instituciones crediticias, como el Banco Nación, los bancos provinciales, el BICE (Banco de Inversión y Comercio Exterior) y los fideicomisos del sector público destinados a tal fin.
- 3. Apoyar la producción de bienes diferenciados por calidad, diseño y *branding*.** Además de facilitar el acceso a insumos importados, la Secretaría de Industria y Comercio también debe incentivar a los actores de la cadena con otras medidas, como capacitaciones, asistencias técnicas y financiamiento. Es necesario sostener en el tiempo políticas de certificaciones y distinciones como el Sello Buen Diseño y la promoción de la Marca País, al igual que fortalecer el Sistema Nacional de Calidad —compuesto por organismos como la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, el IRAM (Instituto Argentino de Normalización y Certificación), INTI, el OAA (Organismo Argentino de Acreditación), etc.—, a partir de una mayor coordinación interagencial. Las compras públicas pueden officiar de incentivos a la calidad, por ejemplo, con el otorgamiento de un mayor puntaje a las empresas que apliquen normas de calidad.
- 4. Desarrollar polos ultraspecializados de confección<sup>77</sup>.** La Secretaría de Industria y Comercio podría promover la proliferación de clusters que aglutinen talleres formales de confección con tecnología de punta a nivel internacional. Los clusters se ubicarían en parques industriales y estarían integrados por hasta diez unidades productivas independientes entre sí. Se sugiere que cada taller adopte las siguientes características: que tenga una superficie de entre 400 y 1000 m<sup>2</sup>, que sea ultraspecializado en un determinado tipo de prenda, con un layout diseñado por ingenieros/as que permita maximizar la eficiencia de sus procesos, que sostenga una mejora continua de procesos, donde trabajen alrededor de 30 empleados/as divididos en dos celdas completas de manufactura —cada una con entre diez y 15 ocupados/as, cifra que depende del tipo de prenda—, que haya flexibilidad para fabricar series cortas, que tenga articulación con marcas, supermercados y organismos públicos —que les otorgan planificaciones anuales del flujo de trabajo— y que posea depósito propio de insumos —fundamentalmente telas, avíos e hilos—. Para lograr el desarrollo y la instalación de estos clusters, el Ministerio de Economía debería facilitar el acceso a financiamiento para construir y acondicionar los espacios físicos, adquirir maquinaria y capital de trabajo. Incluso podría habilitar ciertas exenciones impositivas puntuales por plazos determinados.
- 5. Promover el desarrollo de proveedores especializados de indumentaria y productos textiles para los sectores dinámicos de la economía.** Probablemente la Argentina experimente en los próximos años un gran dinamismo en sectores como el energético y el minero. Esto otorga la posibilidad de desarrollar una densa red de proveedores nacionales, algunos de los cuales pueden pertenecer a la industria textil-indumentaria. A modo de ejemplo, en la actualidad existe

---

<sup>77</sup> Este eje recupera valiosos elementos de una propuesta para esta industria diseñada en 2013 por el ingeniero Sergio Bagcheian, entrevistado para el presente trabajo.

producción local de *big bags* textiles para transportar el litio, de ropa de trabajo resistente a productos químicos o a condiciones climáticas extremas, de elementos de protección personal —guantes o máscaras respiratorias— o de las lonas para invernaderos o para cubrir máquinas a la intemperie.

Si bien el recientemente sancionado [Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones \(RIGI\)](#) de la Ley Bases es una política potente para movilizar inversiones en sectores como la energía y la minería, presenta débiles incentivos para el desarrollo de proveedores nacionales. Esto ocurre porque los requisitos de contenido local son reducidos (20%) y porque el diseño alienta la importación de insumos a arancel cero aun cuando hay fabricación local.

Para que haya desarrollo de proveedores, además de incentivos a la demanda —que el RIGI no contempla suficientemente— se requieren incentivos a la oferta, esto es, instrumentos que apoyen la generación de capacidades en la industria textil-indumentaria que permitan atender las especificaciones técnicas y los estándares de calidad requeridos por las industrias extractivas. En este sentido, herramientas como el PRODEPRO (Programa de Desarrollo de Proveedores), que otorgan financiamiento blando o ANR para proyectos productivos —proveedores de sectores estratégicos, como energía y minería— resultan claves. Sin embargo, para que un programa de este tipo logre sus objetivos, se requiere de una voluntad política y administrativa clara, dados los desafíos de implementación que implica.

Por otro lado, si bien actualmente los requisitos de contenido local del RIGI son muy bajos, estos deberían tener como norte premiar particularmente a aquellas empresas que favorezcan que sus proveedores puedan exportar a otras filiales en el exterior, de modo de alcanzar una mayor escala y ganar experiencia internacional. Esto puede hacerse a partir de contabilizar como contenido local no sólo las ventas que un proveedor realice a una empresa demandante, sino también a otra filial en el extranjero, y reducir las exigencias de contenido local cuando las empresas demandantes logren desarrollar un proveedor para exportación.

A mediano plazo, cuando finalice el plazo para adherirse al RIGI, futuras normativas de promoción de inversiones deberían tener dentro de sus condicionalidades un mayor compromiso con el desarrollo de proveedores locales.

## **6. Promover que supermercados vendan ropa de fabricación nacional a precios accesibles.**

Como se mencionó en el segundo eje, la comercialización minorista de ropa está altamente atomizada y es de muy baja escala. Esta fragmentación complica la formalización de las ventas, principalmente porque la fiscalización por parte de la AFIP se vuelve más compleja y los costos fijos suelen ser más elevados en comparación con los que enfrentan las grandes superficies. Además, una comercialización tan dispersa impide una coordinación eficaz entre fabricantes y comerciantes, lo que limita los potenciales de mejora logística. Del mismo modo, dificulta que el Estado negocie acuerdos con fabricantes y comerciantes para ofrecer productos a precios razonables, dado que aquellos son más factibles cuando los actores involucrados son menos y de mayor tamaño. Esa es la razón que explica por qué los acuerdos de precios del pasado en productos alimenticios o de limpieza fueron más fácilmente implementados con supermercados que con autoservicios o almacenes. En ese contexto, se recomienda que la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación articule mesas de trabajo entre las cámaras empresariales del sector y las cámaras de supermercados para facilitar la venta de ciertas prendas a precios razonables.

## **7. Diseñar e implementar un sistema de etiquetas digitales para garantizar la trazabilidad de esta industria.**

Los avances tecnológicos habilitan nuevas modalidades para que el Estado pueda inspeccionar y garantizar el cumplimiento de las distintas normativas tributarias y laborales. Hace unos años el ex Ministerio de Trabajo de la Nación evaluó un proyecto elaborado por el centro textiles del INTI para implementar un sistema de etiquetas digitales como condición para la comercialización de las prendas. Las etiquetas podrían contener la información de todas las unidades

productivas que intervinieron en su fabricación, para lo cual las empresas deberían estar inscritas en un registro estatal para asegurar su legalidad y posibilidad de inspección. Este programa tiene como objetivo evitar el fraude en todos los eslabones de esta cadena de valor. Se trata de un plan sumamente ambicioso que necesita ser trabajado en profundidad y, probablemente, requiera años para su implementación y experiencias piloto en determinados segmentos.

- 8. Fortalecer capacidades de fiscalización.** Como se vio a lo largo de todo el documento, una gran cantidad de unidades productivas de la cadena textil-indumentaria argentina se desempeñan por fuera de las regulaciones —laborales, impositivas o ambientales—. Más allá de todas las reformas en el sistema de incentivos mencionadas, también resulta necesario que el Estado en sus distintos niveles —nacional, provincial y municipal— fiscalice mejor el fraude laboral, la producción en unidades informales, el contrabando, la evasión impositiva o la contaminación ambiental. Sin dudas, ello requiere fortalecer las capacidades técnicas y de inspección en organismos diferentes como la AFIP, la Aduana, la Secretaría de Trabajo o las diversas dependencias provinciales y municipales con competencia.





Anexos

## Anexo 1. El consumo de indumentaria a nivel comparado

En la Argentina el peso de la indumentaria y el calzado en el IPC (tabla A1) es mucho más alto que en el resto de países de la región —si se toma tanto el IPC actual como los datos que se desprenden de la ENGHo 2017-2018.

### Peso de indumentaria y calzado en el IPC en la Argentina versus otros países de la región

Tabla A1

País	Peso (en % del IPC)	Período
Argentina	6,8%	ENGHo 2017-2018
Argentina	8,7%	Junio de 2024 (ENGHo 2004-2005)
Brasil	4,7%	Julio de 2024
Chile	2,9%	2023
Colombia	4,0%	2019
México	4,8%	2018
Perú	4,6%	Diciembre de 2021
Uruguay	2,9%	Octubre de 2022
<b>Promedio sin la Argentina</b>	<b>4,0%</b>	

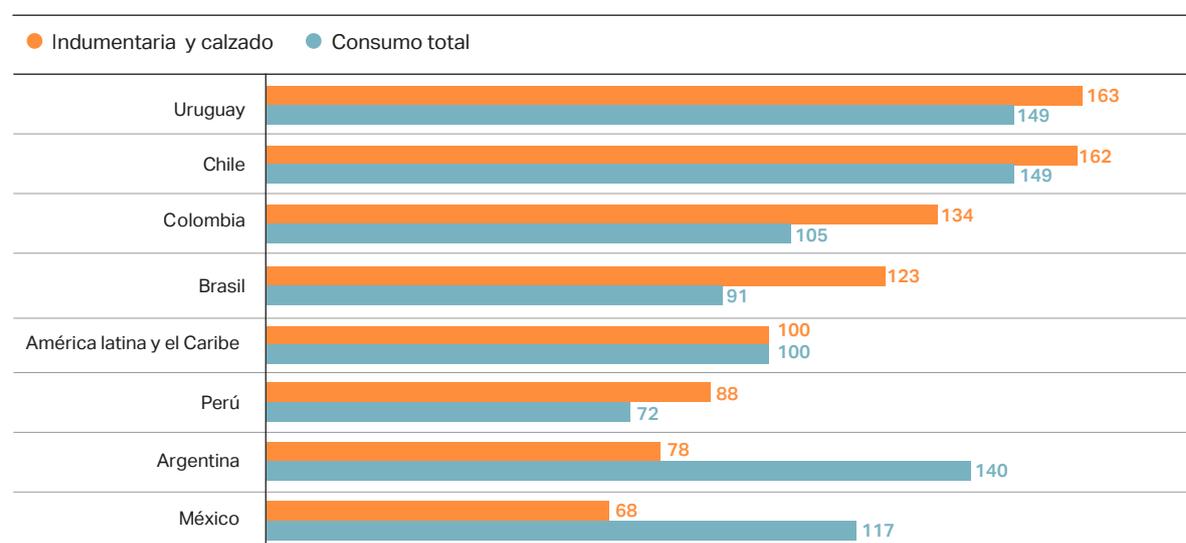
Nota: el dato de la Argentina a junio de 2024 surge de tomar el ponderador del [IPC nacional del INDEC](#) (índice base 100 = diciembre de 2016) y actualizarlo por precios relativos a esa fecha.

Fuente: Fundar con base en institutos nacionales de estadística de la [Argentina](#), [Brasil](#), [Chile](#), [Colombia](#), [México](#), [Perú](#) y [Uruguay](#).

El gráfico A1 muestra el gasto per cápita en ropa y calzado y en el total de bienes y servicios para distintos países de la región en 2021. Se muestran los datos ajustados por paridad de poder adquisitivo, es decir, por las diferencias en el costo de vida de cada país. De este modo, los datos son una aproximación a las cantidades consumidas de prendas de vestir —con diferencias en calidades—. Como se observa, en la Argentina el consumo per cápita de prendas de vestir es 22% menor a la media regional. Esto no se explica por un menor consumo en general; de hecho, el consumo per cápita total de la Argentina es 40% mayor a la media regional.

### Consumo per cápita de ropa y calzado y en el total de bienes y servicios (2021) (índice base 100 = América Latina y el Caribe)

Gráfico A1



Nota: los datos corresponden al gasto per cápita ajustado por paridad de poder adquisitivo.

Fuente: Fundar con base en el *International Comparison Program* del Banco Mundial.

## Anexo 2. Trayectorias laborales en la industria textil-indumentaria

Comprender las trayectorias laborales de los distintos sectores productivos es importante para ver qué tan probable es la reinserción laboral ante cambios en el ciclo económico o la estructura productiva. A continuación se analizan trayectorias laborales con base en dos fuentes de datos: la Muestra Longitudinal de Empleo Registrado (MLER) de la Secretaría de Trabajo y la EPH del INDEC. La MLER tiene la ventaja de seguir la trayectoria laboral de una persona por largos períodos, aunque se limita sólo al empleo asalariado registrado en el sector privado. Por su parte, la EPH tiene la virtud de contemplar todas las formas de empleo —incluso el asalariado informal—, pero su principal limitación es que sólo se puede seguir a una misma persona durante un año.

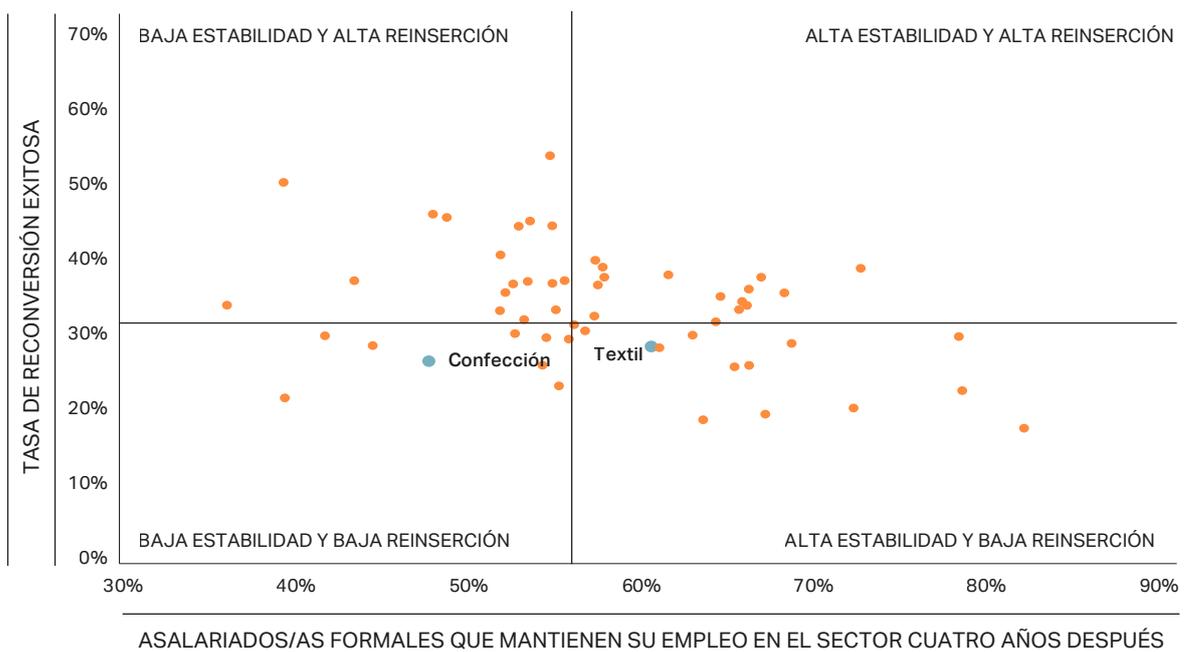
### Análisis con base en la Muestra Longitudinal de Empleo Registrado

En el gráfico A2 se advierte cómo se ubican los sectores productivos en función de dos variables. El eje horizontal indica el porcentaje de asalariados/as formales que se mantienen en el mismo sector cuatro años después —se toman las situaciones a diciembre de 1999, 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019—. En tanto, el eje vertical analiza la “tasa de reconversión exitosa”, entendida como el porcentaje de asalariados/as que consigue empleo formal en otro sector respecto del total de asalariados/as formales que salieron del sector —también para períodos de cuatro años.

La confección está en el cuadrante inferior izquierdo, que es el menos virtuoso de todos, dado que supone trayectorias laborales más inestables que la media, con un importante porcentaje de asalariados/as que no dura más de cuatro años en el puesto, y porque tiene baja tasa de reconversión exitosa —quienes pierden el empleo formal luego no lo encuentran fácilmente en otro sector—. Por su lado, la industria textil se encuentra en el cuadrante inferior derecho: las trayectorias laborales son más estables que la media, pero con una tasa de reconversión laboral exitosa inferior a la media.

### Estabilidad laboral y tasa de reconversión laboral exitosa por sectores productivos (1999-2019)

Gráfico A2



Fuente: Fundar con base en la MLER.

Por su lado, los gráficos A3 y A4 muestran en qué sectores trabajan las y los ocupados textiles y de la confección que cuatro años más tarde —en  $t + 4$ — siguen siendo asalariados formales. El 84,4% de las y los asalariados formales textiles permanece en ese sector tras cuatro años, lo que evidencia una baja movilidad hacia otros sectores. Cuando se da esa movilidad, es hacia otras industrias —incluso la confección—, algunos servicios puntuales o el comercio. En el caso de las y los asalariados de la confección, la movilidad hacia otros sectores es algo mayor —el 77,2% permanece en ese sector tras cuatro años—. Dentro de los sectores a los que se mueven están comercio (7,9%) —donde destaca el de la ropa— y ciertos servicios (7,3%).

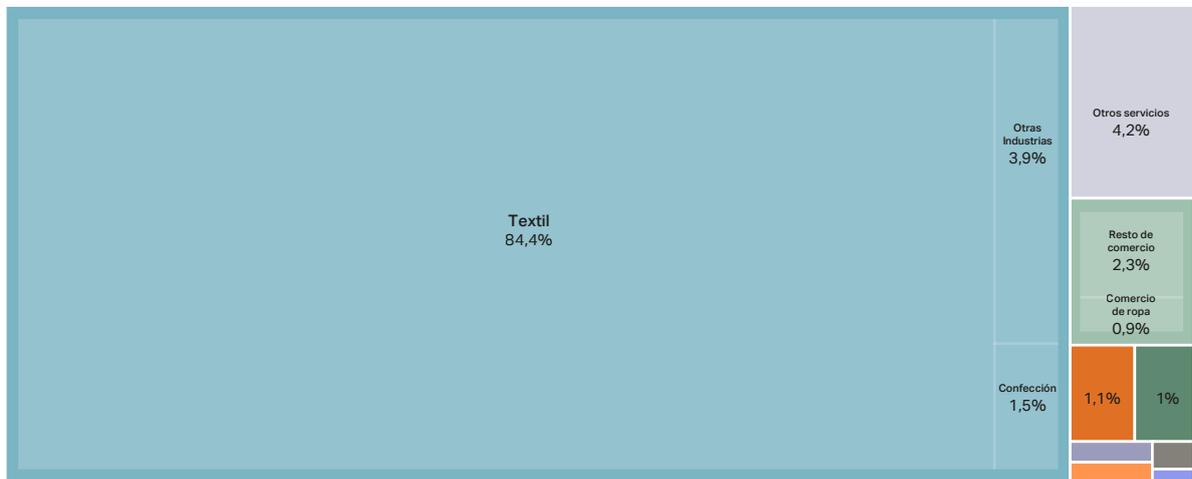
Gráfico A3

### ¿Dónde trabajan las y los asalariados formales textiles y de la confección que siguen siendo asalariados formales luego de cuatro años?

#### Textiles

- Industria 89,8%
- Otros servicios 4,2%
- Comercio 3,2%
- Transporte y comunicaciones 1,1%
- Construcción 1%
- Agro 0,3%
- Hoteles y restaurantes 0,3%
- Petróleo y minería 0,2%
- Otros sectores 0,1%

Gráfico A3 a



#### Confección

- Industria 82,7%
- Comercio 7,9%
- Otros servicios 7,3%
- Transporte y comunicaciones 1%
- Hoteles y restaurantes 0,5%
- Construcción 0,4%
- Agro 0,3%

Gráfico A3 b



Nota: se toma el panel 1999-2019, con cortes cada cuatro años.  
Fuente: Fundar con base en la MLER.

## Análisis con base en la Encuesta Permanente de Hogares

Por último, se repitió este ejercicio pero a partir de la EPH, lo que permite incluir el empleo no asalariado y el asalariado informal, además de incluir como posibles sectores destinatarios el público y el servicio doméstico. El foco está puesto en las trayectorias luego de un año. Como se observa, aquí hay una mayor movilidad sectorial del empleo: el 45,2% de las y los ocupados textiles sigue en el mismo sector luego de un año, con una importante migración hacia la confección (16,2%), otras industrias (12,5%) y comercio (9,6%). En el caso de las y los ocupados de la confección, el 56,7% permanece en el mismo sector, con una movilidad considerable hacia otros eslabones de la cadena, como la industria textil (6,6%), el comercio de ropa (5,9%) o la reparación de ropa (6%). El servicio doméstico (5,2%) es otro sector relevante al que "migran" laboralmente las y los costureros.

### ¿Dónde trabajan las y los ocupados textiles y de la confección que siguen siendo ocupados luego de un año?

Gráfico A4

#### Textil

- Industria 73,9%
- Comercio 9,6%
- Servicios profesionales 5%
- Otros servicios 3,8%
- Construcción 2,6%
- Adm. Pública y Defensa 1,9%
- Serv. Doméstico 1,4%
- Otros sectores 1,3%
- Hoteles y restaurantes 0,2%
- Act.Admin. 0,1%

Gráfico A4 a



#### Confección

- Industria 66,1%
- Comercio 12,6%
- Otros servicios 7,9%
- Serv. Doméstico 5,2%
- Construcción 2,1%
- Serv. prof. 1,6%
- Otros sectores 1,6%
- Hoteles y restaurantes 0,9%
- Adm. Pública y Defensa 0,7%
- Act.Admin. 0,7%
- Transporte 0,5%

Gráfico A4 b



Nota: se toma el período 2016-2023.  
Fuente: Fundar con base en la EPH.

## Anexo 3. Programa de fomento industrial en La Rioja y Catamarca

A través de la Resolución N° 349 de julio de 2021, el ex Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación creó el Programa de Fomento para la Promoción de los Sectores de Fabricación de Indumentaria y Calzado en La Rioja y Catamarca. Su objetivo era crear mil nuevos puestos de trabajo asalariado formal en dichos sectores —500 en cada una—<sup>78</sup>. Para ello, el Ministerio ofreció a las empresas el otorgamiento de ANR por cada nuevo trabajador/a contratado por tiempo indeterminado y a jornada completa. Los recursos provenían de un fondo de afectación específico creado dentro del Fondo Nacional de Desarrollo Productivo, administrado por dicho Ministerio.

Los ANR se otorgaron con periodicidad mensual en hasta 36 cuotas, hasta la finalización del programa en marzo de 2024. El monto de los ANR varió según el género del trabajador/a: era mayor en el caso de mujeres, travestis, transexuales o transgénero. También era decreciente en el tiempo, bajo el supuesto de que a medida que pasan los meses, la productividad del nuevo trabajador/a —y de toda la línea de producción— se incrementa, lo que reduce la necesidad del subsidio.

A julio de 2021 —fecha de publicación de la resolución ministerial—, el monto del beneficio para las mujeres, travestis y trans era equivalente a 26,6% de la remuneración por todo concepto en la industria de confección de indumentaria argentina y 23,1% para los varones<sup>79</sup>. La no indexación de los montos del ANR y su diseño decreciente con el paso de los meses aceleraron la pérdida de importancia del beneficio en el contexto inflacionario de la economía argentina. Para noviembre de 2023, el beneficio en el caso de las mujeres, travestis y trans representó el 1,7% del salario del sector mientras que para los varones sólo el 1,1%.

El programa también contó con el acompañamiento de ambos gobiernos provinciales, que hicieron diversos esfuerzos de gestión para que alcance éxito, como ayudar a las empresas en la búsqueda de plantas industriales disponibles, financiar capacitaciones *in house* de las y los trabajadores o difundir las búsquedas laborales en las oficinas provinciales y municipales de empleo.

Desde el momento previo a la entrada en vigencia del programa —junio de 2021— hasta noviembre de 2023 —último mes con datos disponibles—<sup>80</sup>, se crearon 623 nuevos puestos asalariados registrados en la confección de ropa en Catamarca y 454 en La Rioja —y 637 en cuero y calzado en La Rioja y 62 en Catamarca—. Así, en ambas provincias se superaron los topes máximos estipulados originalmente. Ahora bien, no toda esta suba del empleo debe ser asignada al régimen, pues en dicho período esta industria creció en todo el país. Para diferenciar mejor el efecto del programa, se destaca que el alza del empleo en estas provincias fue mayor a la media nacional: de 2,6% a 3,5% en Catamarca y de 0,9% a 1,7% en La Rioja en el caso de prendas de vestir.

Una de las claves de la creación de empleo consistió en los motivos por los cuales las y los trabajadores estaban dispuestos a sumarse a las fábricas: el mayor poder adquisitivo del salario de convenio —si se toma en cuenta el menor nivel de precios en ambas provincias respecto del nivel de Gran Buenos Aires (GBA)—<sup>81</sup>, el reducido tiempo de traslado desde el hogar a la fábrica y la escasez de otras oportunidades laborales, incluso dentro del propio sector —por ejemplo, en la confección de ambas provincias casi no existe el trabajo por cuenta propia informal—. Cabe advertir que algunos de estos motivos no se verifican en GBA, la principal región donde se concentra la confección a nivel nacional.

<sup>78</sup> Esta cifra era equivalente a alrededor del 1,7% del empleo privado formal en ambas provincias.

<sup>79</sup> Estos datos fueron estimados con base en OEDE-MTEySS.

<sup>80</sup> Datos del [Centro de Estudios para la Producción \(CEP XXII\)](#).

<sup>81</sup> A modo de ejemplo, según el INDEC, a fines de 2023 la canasta básica alimentaria costaba 13% menos en las provincias del Noroeste argentino que en GBA.

Para este estudio se entrevistaron varios empresarios/as del sector que se acogieron al programa para elaborar un balance de la medida. Entre las valoraciones positivas se destacó que el subsidio recibido efectivamente sirvió para compensar el déficit de competitividad que implica la menor productividad inicial de los nuevos trabajadores/as y las nuevas líneas de producción. Entre las críticas al programa se destaca, por un lado, que su administración implicaba una alta carga administrativa y burocrática, tanto para las empresas como para los gobiernos, lo cual excluye a las empresas más pequeñas sin escala suficiente para conocer la normativa y cumplir los diversos requisitos. Por otro lado, debido a dicha carga de trámites, el beneficio se liquidaba una vez cada seis meses, lo que restaba valor al subsidio —dado el contexto inflacionario—. Esto también impedía que las empresas pudieran disponer mensualmente de dichos fondos para la planificación financiera de sus arcas, con lo cual eran considerados como un fondo extraordinario semestral, lo que también excluía a las empresas más pequeñas, sin esa capacidad financiera propia.

## Anexo 4. Cuenta DNI del Banco Provincia

Cuenta DNI es la billetera digital de pagos gratuita ofrecida por el BAPRO desde abril de 2020. En la actualidad tiene más de 9 millones de clientes consumidores y 120 mil comercios adheridos. Directivos/as del BAPRO entrevistados refirieron que Cuenta DNI resulta una herramienta de política pública muy potente debido a que es utilizada por la ciudadanía de todos los deciles de distribución del ingreso, a diferencia del Ahora 12 —actualmente, Cuota Simple— que alcanza fundamentalmente a los de mayores ingresos. A través de un código QR, la billetera permite realizar transacciones comerciales de una gran variedad de bienes y servicios.

Los comercios reciben el monto de la venta mediante una transferencia inmediata desde la caja de ahorro del cliente. La comisión cobrada por el BAPRO es del 0,6% del monto abonado, que corresponde con el piso mínimo fijado por el BCRA. El resto de los bancos comerciales y billeteras digitales adicionan el IVA a la comisión —sólo el BAPRO está exento del pago del IVA—. Por su parte, utilizar el código QR no tiene costo para las y los comerciantes —a diferencia de los *posnet* utilizados en las ventas con tarjetas de crédito físicas.

Desde su creación, Cuenta DNI ha ofrecido cinco grandes programas de beneficios para sus clientes usuarios:

1. En comercios de cercanía: sin restricciones de rubros, reintegros del 20% de las compras con un tope máximo por usuario de \$6000 por mes a agosto de 2024<sup>82</sup>.
2. En carnicerías, granjas y pescaderías: reintegros de un porcentaje mayor al de los comercios de cercanía y con un tope mayor en ciertos días de la semana.
3. En ferias y mercados bonaerenses: reintegros mayores que en el resto de los programas, con mayor frecuencia de días disponibles.
4. Para mayores de 60 años: reintegros más elevados y disponibles durante más días de la semana que los otros programas.
5. Para jóvenes de 13 a 17 años: reintegros de hasta 100% en transporte o telefonía celular con topes mensuales.

---

<sup>82</sup> Es el único que puede incluir compras de ropa.

Dado que los topes de reintegro actuales resultan reducidos en comparación con el precio unitario de las prendas, tal cual está planteada esta herramienta resulta limitada para formalizar las ventas de ropa. Por ejemplo, un reintegro de \$6000 por mes, que es el vigente a agosto de 2024 para comercios de cercanía, implica un mayor porcentaje de descuento en la compra de alimentos que en un jean.

Por último, conviene advertir que los programas de beneficios de Cuenta DNI sirvieron para formalizar una importante cantidad de operaciones comerciales, que anteriormente se realizaban de manera informal. Esto es debido a que cada transacción con QR queda registrada y se realiza la correspondiente retención de ingresos brutos; a su vez, se suministra información sobre la operación tanto a ARBA como a AFIP.

## Anexo 5. Propuesta de régimen de contribuciones patronales para empresas de hasta 40 trabajadores/as

Como se observa en la tabla A2, en empresas de hasta cinco puestos de trabajo el beneficio equivale al 95% de las contribuciones patronales —el 19,5% del costo laboral—. A partir de allí, el beneficio promedio por trabajador/a se reduce en 2,6 p.p. por cada empleo adicional que tiene la empresa. Cuando la empresa tiene 41 o más trabajadores/as, se acaba el beneficio.

### Régimen de contribuciones patronales para empresas de hasta 40 puestos de trabajo

Puestos de trabajo	Reducción de contribuciones	Reducción del costo laboral
1	95,0%	19,5%
2	95,0%	19,5%
3	95,0%	19,5%
4	95,0%	19,5%
5	95,0%	19,5%
6	92,4%	18,9%
7	89,7%	18,4%
8	87,1%	17,9%
9	84,4%	17,3%
10	81,8%	16,8%
11	79,2%	16,2%
12	76,5%	15,7%
13	73,9%	15,2%
14	71,3%	14,6%
15	68,6%	14,1%
16	66,0%	13,5%
17	63,3%	13,0%
18	60,7%	12,4%
19	58,1%	11,9%
20	55,4%	11,4%
21	52,8%	10,8%
22	50,1%	10,3%

Tabla A2



Tabla A2

23	47,5%	9,7%
24	44,9%	9,2%
25	42,2%	8,7%
26	39,6%	8,1%
27	36,9%	7,6%
28	34,3%	7,0%
29	31,7%	6,5%
30	29,0%	6,0%
31	26,4%	5,4%
32	23,8%	4,9%
33	21,1%	4,3%
34	18,5%	3,8%
35	15,8%	3,2%
36	13,2%	2,7%
37	10,6%	2,2%
38	7,9%	1,6%
39	5,3%	1,1%
40	2,6%	0,5%
41 o más	0%	0%

Nota: se considera que las contribuciones patronales sin descuento representan el 25,8% del costo laboral.

Fuente: Fundar.

# Bibliografía



- Bril Mascarenhas, T., Freytes, C., O'Farrell, J. y Palazzo, G. (2020). "[La discusión sobre el desarrollo en la Argentina](#)", Fundar.
- Chang, H.-J. (2004). *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Hallak, J. C. (2023). "[La necesidad de una orientación pro-exportadora de políticas en Argentina](#)", Documento de Trabajo N° 85, Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP).
- Juhász, R. y Steinwender, C. (2023). "[Industrial Policy and the Great Divergence](#)", *Annual Review of Economics*, vol. 16.
- Lieutier, A. (2010). *Esclavos*, Buenos Aires, Retórica.
- Ludmer, G. (2020). "[Análisis de las causas de la informalidad laboral en la industria de confección de indumentaria. Argentina: 1975-2018](#)", tesis de doctorado, Universidad Nacional de Quilmes.
- Ludmer, G. y Panigo, D. T. (2019). "[Subestimación de importaciones de ropa en Argentina. Nueva metodología para estudios sectoriales](#)", *Realidad Económica*, año 48, N° 327, pp. 95-128.
- Ministerio de Economía (2023). "[Argentina Productiva 2030. Plan para el Desarrollo Productivo, Industrial y Tecnológico](#)", documento integrador, Ministerio de Economía de la Nación.
- Ortiz-Ospina, E., Beltekian, D. y Roser, M. (2018). "[Trade and Globalization](#)", Our World In Data.
- Señorans, D. (2018). "[El derecho a la vida digna: formas de militancia en la economía popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires](#)", tesis de doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Terranova, L. (2022). "[Empalme de series a nivel de subramas para la industria argentina \(1950-2020\): propuesta metodológica para la obtención de datos de ocupación, remuneraciones, producto, productividad y costo laboral](#)", Documentos de Investigación, Facultad de Ciencias Económicas-CEPED, Universidad de Buenos Aires.

## 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.

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

Dirección general: Daniel Schteingart

Coordinación general: Paula Isaak

Investigación y análisis: Daniel Schteingart, Gustavo Ludmer y Nadia Schuffer

Procesamiento, análisis y visualización de datos: Daniel Schteingart, 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

---

Schteingart, Daniel

Plan de acción para la sustentabilidad de la industria textil-indumentaria Argentina / Daniel Schteingart ; Gustavo Ludmer ; Nadia Schuffer. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2024.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-6610-27-0

1. Industria Textil. 2. Indumentaria. 3. Planificación. I. Ludmer, Gustavo II. Schuffer, Nadia III. Título  
CDD 330.82

ISBN 978-631-6610-27-0



