

fundar

# Abrir sin paracaídas

La desregulación comercial  
y su impacto en el empleo

Leonardo Park  
Matías Gutman  
Nadia Schuffer  
Belén Bentivegna  
Santiago Capobianco

I.

Julio 2025

## 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.

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.

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.

---

## Cita sugerida

Park, L., Gutman, M., Schuffer, N., Bentivegna, B., Capobianco, S. (2025). [Abrir sin paracaídas: la desregulación comercial y su impacto en el empleo](#). 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

Este trabajo se vio enriquecido considerablemente por las conversaciones e intercambios con múltiples personas que brindaron generosamente su tiempo y compartieron su mirada experta y crítica sobre las distintas secciones del estudio. Agradecemos los comentarios de (en orden alfabético): Juan Martín Argoitia, Alejandro Avenburg, Federico Bernini, Tomás Bril Mascarenhas, Julia Cacciapuoti, Tomás Canosa, Fernando García Díaz, Juan Carlos Hallak, Roxana Maurizio, María Migliore, Santiago Poy, Ángeles Sancisi, Daniel Schteingart, Martín Trombetta, Fernanda Villafañe y Guido Zack.

---

## Índice

<b>Puntos de partida</b>	<b>4</b>
Resumen ejecutivo	5
¿Qué vas a encontrar en este reporte?	6
Hallazgos principales	6
Recomendaciones de política pública	7
Consideraciones sobre la implementación	8
<b>El estudio</b>	<b>9</b>
Argentina y el dilema de la apertura comercial	10
La reforma comercial de Milei	11
Estimaciones del empleo en riesgo de ser desplazado por nuevas importaciones	14
Desafíos de la estimación	
Construcción de la simulación	
Impacto en el empleo	
Efecto de la apreciación cambiaria	
Caracterización del empleo en riesgo	
Empleo en riesgo por rama de actividad	
<b>Box 1.</b> El caso de la industria textil-indumentaria	
Empleo en riesgo por provincias	
<b>Box 2.</b> El caso de Tierra del Fuego	
Empleo en riesgo por perfil sociodemográfico y laboral de los trabajadores	
<b>Recomendaciones de política pública</b>	<b>26</b>
Coordinar la política comercial con las políticas cambiaria, tributaria y productiva	
Incorporar estrategias segmentadas de transición laboral para los trabajadores desplazados por la apertura	
<b>Bibliografía</b>	<b>28</b>

1

# Puntos de partida

## Resumen ejecutivo

**A partir de su asunción en diciembre de 2023, el gobierno de Javier Milei inició un proceso de apertura del comercio exterior con la eliminación del Sistema de Importaciones de la República Argentina (SIRA) y las Licencias No Automáticas (LNA), las principales herramientas utilizadas para administrar el comercio, que en la práctica generaban un alto grado de discrecionalidad. Además, eliminó y reformuló numerosas medidas para arancelarias y redujo aranceles de importación para varios sectores y productos.**

Si bien estas reformas pretenden corregir las distorsiones generadas por el uso discrecional de estos instrumentos y facilitar el acceso a insumos, tecnología y bienes de consumo, también plantean riesgos significativos para el entramado productivo nacional. Los sectores productivos observan cómo aumenta su exposición a la competencia internacional sin las condiciones locales que les permitan competir en un plano de igualdad.

La evidencia muestra que estos procesos pueden derivar en pérdida de empleo, especialmente en sectores industriales. En un contexto de bajos niveles de actividad, el proceso de apertura agrava la vulnerabilidad de segmentos laborales específicos, con posibles efectos a largo plazo en la estructura productiva de Argentina.





## ¿Qué vas a encontrar en este reporte?

**Este informe presenta evidencia sobre los efectos laborales de la desregulación comercial en Argentina. Busca contribuir a una discusión más informada sobre los costos de una apertura comercial sin estrategia de transición productiva ni redes de protección. Recopila las medidas de apertura comercial tomadas por el gobierno y alerta sobre su impacto a nivel sectorial, provincial y sociodemográfico.**

Utilizando un modelo insumo-producto (ver [Anexo](#)), estima los puestos de trabajo en riesgo por el aumento de importaciones. Desagrega el impacto por sector, provincia y características sociodemográficas. Por último, analiza cómo el esquema de política económica y las características del entorno competitivo condicionan los impactos del proceso de apertura sobre la producción y el empleo.

---

## Hallazgos principales

- **La apertura comercial iniciada por el gobierno pone en riesgo 430.000 puestos de trabajo y no existe una estrategia de transición en el horizonte para los trabajadores afectados.** Mediante un modelo de simulación, se estima que 431.452 puestos de trabajo podrían perderse por el aumento de importaciones que desplazan producción nacional.
- **El 65% de los puestos de trabajo en riesgo se concentra en la industria manufacturera.** Particularmente en sectores como textil-indumentaria, calzado, madera, productos de metal y electro-electrónica, altamente expuestos a la competencia externa.
- **Impacto regional desigual: cuatro provincias concentran el 74% de los puestos de trabajo en riesgo.** Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Córdoba y Santa Fe son las jurisdicciones más afectadas en cantidad de trabajadores. En relación con el tamaño del empleo en cada provincia, sobresale el caso de Tierra del Fuego, donde está en riesgo el 5,5% del empleo privado.
- **Corren más riesgo los que tienen trabajo registrado, tienen entre 25 y 44 años y terminaron la secundaria.**
- **Un tipo de cambio apreciado agrava el impacto.** Si el tipo de cambio real se hubiera mantenido en los niveles de 2023, el empleo en riesgo sería de 355.158 puestos de trabajo, 76.294 menos que en el escenario con el tipo de cambio de abril de 2025.

# Recomendaciones de política pública

**Los resultados muestran que las medidas de apertura comercial tienen efectos laborales significativos, con impactos provinciales, sectoriales y sociodemográficos concretos. Una apertura comercial sin políticas que acompañen puede agravar la desigualdad territorial, debilitar sectores estratégicos y erosionar puestos de trabajo formales y de calidad.**

Para evitar estos efectos, es clave pensar una apertura que articule instrumentos de transición productiva y laboral, calibrando tiempos, magnitudes y condiciones. El diseño de políticas productivas y laborales debe considerar de forma explícita los sectores y perfiles más expuestos al cambio.

---

## Coordinar la política comercial con las políticas cambiaria, tributaria y productiva

Las medidas de apertura comercial impactan con mayor fuerza cuando no se articulan adecuadamente con otras políticas económicas. En particular, una apreciación del tipo de cambio real reduce la competitividad de la producción nacional frente a los bienes importados, acelerando el ingreso de productos externos y profundizando la pérdida de empleo. Por eso, es fundamental que el diseño de la política comercial contemple su interacción con el régimen cambiario, la política tributaria y la política productiva. De lo contrario, los efectos de la apertura comercial sobre el entramado productivo local se agravarán. Promover un tipo de cambio real competitivo, reducir la presión tributaria y facilitar el acceso a financiamiento deben ser parte de una estrategia integral.

---

## Incorporar estrategias segmentadas de transición laboral para los trabajadores desplazados por la apertura

La apertura comercial sin redes de protección genera desplazamientos que no son absorbidos automáticamente por el mercado. Para mitigar estos efectos, se requieren políticas activas que reconozcan la heterogeneidad del impacto entre sectores, provincias y perfiles de trabajadores. Es clave diseñar planes de reconversión específicos para los sectores más expuestos a la competencia externa, que históricamente han dependido de altos niveles de protección. Estos planes deben contemplar mecanismos de identificación y acompañamiento de los trabajadores desplazados, incluyendo capacitación, certificación de competencias y programas de reinserción laboral. Es clave su implementación desde los gobiernos locales, que conocen mejor la estructura productiva y las necesidades del territorio. Sin este enfoque diferenciado, el ajuste recaerá de manera desproporcionada sobre quienes tienen menos herramientas para adaptarse.

---

# Consideraciones sobre la implementación

Llevar adelante las recomendaciones propuestas requiere voluntad política y capacidad institucional.

**Es indispensable que el gobierno nacional demuestre compromiso con una apertura comercial que no deje a nadie atrás.** Esto implica acompañar las medidas de liberalización con reformas que mejoren la competitividad de las empresas y se anticipen a los efectos sociales de la apertura. Esta voluntad debe traducirse en acciones concretas con un *timing* adecuado. Una liberalización sin gradualismo ni acompañamiento amplifica los riesgos sobre el empleo.

**Los gobiernos subnacionales son actores clave para diseñar e implementar programas de reconversión productiva y laboral.** Su capacidad para hacerlo varía entre jurisdicciones, por lo que será necesario fortalecer sus herramientas técnicas, financieras e institucionales. El éxito de las estrategias de transición dependerá en buena medida del protagonismo que asuman estas provincias y municipios.





2

# El estudio

# Argentina y el dilema de la apertura comercial

Argentina es uno de los países más cerrados al comercio exterior del mundo. Si ordenamos a los países de más abiertos a más cerrados en función de cuánto representa la suma de las exportaciones e importaciones en relación con su Producto Interno Bruto (PIB), Argentina aparece año tras año al final del *ranking*. En 2023, se situó en el puesto 121 de 123 países, compartiendo los últimos lugares con Sudán y Etiopía<sup>1</sup>.

La falta de integración al mundo es uno de los principales obstáculos para el crecimiento y desarrollo nacional. Al ser uno de los países más australes del mundo, Argentina se encuentra geográficamente alejada de los grandes centros de comercio. Debido a los mayores costos de logística, esto constituye de por sí una barrera para su inserción en las cadenas globales de valor. Sin embargo, esta lejanía no explica la falta de integración: la principal razón es una política comercial fuertemente proteccionista ([Hallak, 2023](#)).

Este elevado nivel de protección comercial tiene dos fuentes principales. En primer lugar, Argentina cuenta con aranceles de importación de bienes relativamente altos. Ocupa el cuarto lugar dentro de América Latina y el Caribe en términos de arancel promedio más alto, superada únicamente por Bahamas, Barbados y Venezuela<sup>2</sup>. En segundo lugar, durante los últimos veinte años, Argentina ha implementado y acumulado diversas medidas no arancelarias (MNA) —como regulaciones técnicas, sanitarias y fitosanitarias, así como restricciones cuantitativas—, que en la práctica actúan como barreras comerciales.

Muchos países han recurrido al uso de estas medidas como forma de protección del empleo en sectores poco competitivos, la seguridad nacional, el ahorro de divisas o la adquisición de capacidades tecnológicas<sup>3</sup>. Sin embargo, el uso excesivo o discrecional de estos instrumentos puede tener efectos negativos sobre la competitividad del entramado productivo local<sup>4</sup>.

La eliminación de barreras comerciales puede impactar positivamente sobre el crecimiento económico ([Irwin, 2024](#)). La magnitud de este efecto depende de la eficiencia

---

<sup>1</sup> Este *ranking* fue elaborado utilizando la base de datos de [Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial](#), con fecha del 4 de octubre de 2024. Solo se consideraron los países con una población superior a 1 millón de habitantes.

<sup>2</sup> Este *ranking* fue elaborado utilizando la base de datos de aranceles del [WITS](#) del Banco Mundial, con fecha del 13 de noviembre de 2024. Se calcularon promedios simples de los aranceles a 6 dígitos.

<sup>3</sup> Entre 1997 y 2015, la incidencia de las MNA ha aumentado, afectando casi el 80% de los productos comercializados globalmente, especialmente en el sector agrícola. Aunque estas medidas prevalecen en los países desarrollados, su impacto es desproporcionado en los países en desarrollo, debido a los mayores costos que implica cumplir los requisitos de estándares de calidad, ensayos, certificaciones, entre otros ([Niu et al., 2018](#)).

<sup>4</sup> Por ejemplo, para el caso de Argentina, [Bernini et al. \(2024\)](#) encuentran que la implementación de Licencias No Automáticas sobre las importaciones de bienes generó que las firmas más dependientes de los insumos importados alcanzados disminuyeran su empleo y su competitividad en los mercados de exportación, con un impacto mayor en las empresas de menor tamaño y en los exportadores de bienes diferenciados fuera del Mercosur.

con que el aumento del comercio generado se traduzca en mejoras de productividad o en mayores inversiones en la economía ([Irwin, 2024](#); [Estevadeordal y Taylor, 2013](#)) y varía según el tipo de bienes involucrados. La eliminación de restricciones a los bienes de consumo puede mejorar el bienestar de los consumidores al reducir precios, mientras que la flexibilización en la importación de bienes de capital e insumos intermedios tiene un mayor impacto en el crecimiento futuro al facilitar el acceso a tecnologías más avanzadas e insumos de mejor calidad y menor precio.

La apertura comercial representa, al mismo tiempo, una amenaza a la producción local y el empleo asociado. En el caso de Argentina, [Cruces et al. \(2018\)](#) encontraron que en la liberalización comercial de las décadas de 1980 y 1990 aumentó la informalidad laboral, pero no de manera uniforme. A nivel agregado, la informalidad se redujo en el sector manufacturero, pero aumentó en el sector no transable. Esto se debió a que la liberalización comercial provocó la salida de empresas menos eficientes, al tiempo que desplazó trabajadores hacia sectores con mayor informalidad, menos regulados y potencialmente peor remunerados.

Por otra parte, más allá de efectos transitorios, la apertura comercial puede provocar impactos duraderos sobre el empleo y los salarios ([Dix-Carneiro, 2014](#); [Dix-Carneiro y Kovak, 2017](#); [Goldberg y Pavcnik, 2007](#)). Las rigideces del mercado laboral, los altos costos de movilidad, la lenta reasignación del capital y la presencia de economías de aglomeración contribuyen a que los efectos negativos se prolonguen o incluso se amplifiquen con el tiempo. Por lo tanto, la implementación de políticas de transición bien diseñadas es fundamental para mitigar las consecuencias a largo plazo y asegurar que los beneficios de la apertura no se obtengan a expensas de los segmentos más vulnerables de la fuerza laboral.

---

## La reforma comercial de Milei

El gobierno de Javier Milei, en ejercicio desde diciembre de 2023, ha emprendido un giro en la política comercial e implementado una serie de medidas orientadas a abrir la economía, que en los hechos integran una reforma comercial. Constituyen en la práctica modificaciones más profundas que las de la experiencia más reciente de apertura comercial, llevada a cabo entre 2016 y 2019.

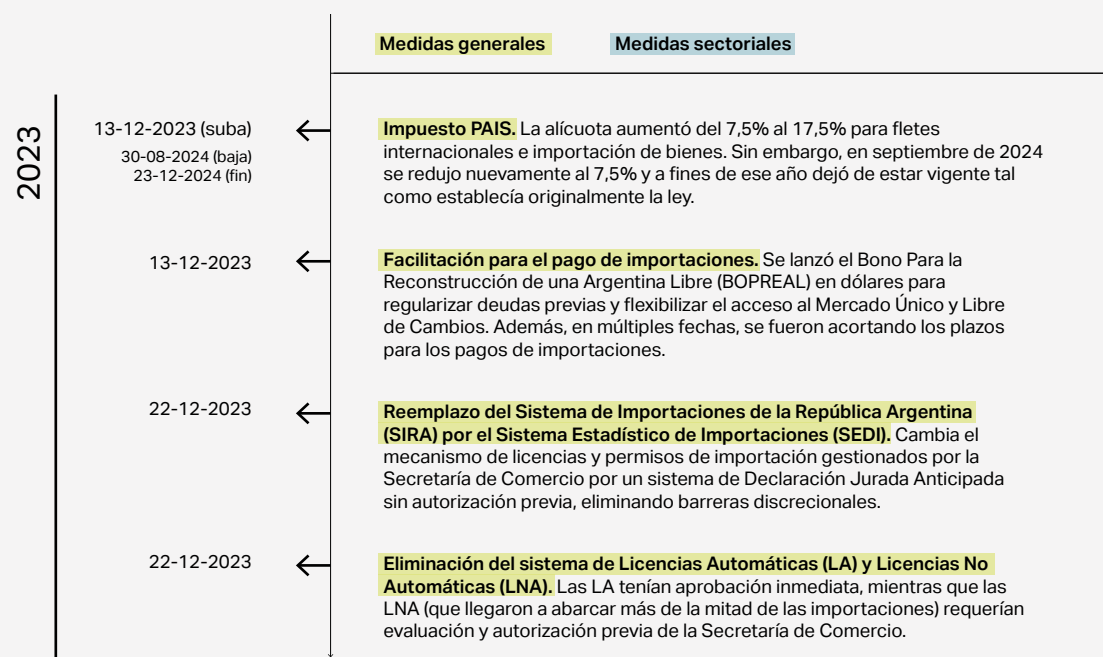
Este cambio en la política comercial se encuentra motivado por la idea de que, debido a la falta de transparencia y reglas claras, los instrumentos utilizados terminaron dañando la economía y obstaculizando la integración de Argentina al mundo. El objetivo principal es eliminar o flexibilizar los instrumentos y procedimientos considerados obstáculos para el libre flujo del comercio.

Las medidas buscan favorecer tanto a empresas, mediante un mejor acceso a insumos y bienes de capital importados, como a consumidores, al ampliar la oferta disponible y reducir los precios. No obstante, la entrada de nuevas importaciones representa un riesgo para el entramado productivo y el empleo local.

Esta reforma comercial se centra principalmente en la eliminación de barreras no arancelarias, en particular aquellas utilizadas como herramientas discrecionales para la gestión del comercio exterior. Aunque se han reducido aranceles a la importación en productos y sectores específicos, hasta el momento no se ha avanzado en una reducción generalizada de los mismos<sup>5</sup>.

La figura 1 enumera las principales medidas de política comercial impulsadas por este gobierno, distinguiendo entre aquellas de alcance general y aquellas dirigidas a sectores o productos específicos. El [Anexo](#) que acompaña este trabajo detalla las normativas principales.

**FIGURA 1**  
**Secuencia de las principales medidas de apertura comercial adoptadas desde diciembre de 2023**



<sup>5</sup> Unos meses antes de la asunción de Milei, en octubre de 2023, se implementó una reducción generalizada de aranceles a través del [Decreto 557/2023](#), que incorporó la [Decisión N° 08/22](#) del Consejo del Mercado Común (CMC) del MERCOSUR. En esta Decisión, el CMC introdujo dos novedades importantes. En primer lugar, estableció una reducción del 10% en el Arancel Externo Común (AEC) para productos con un AEC original de hasta 14%, que representan el 66% del universo arancelario. En el caso de los productos con un AEC original de 2%, el nuevo AEC se fijó en 0%. En segundo lugar, el CMC permitió a los Estados Parte del MERCOSUR reducir en un 10% el arancel de importación para productos con un AEC superior al 14%, con excepción de ciertos sectores (hilados, tejidos, confecciones, calzado, juguetes, duraznos en conserva, lácteos y automotriz). Con el Decreto 557/2023, Argentina internalizó la reducción del AEC para productos con un AEC original de hasta 14%. Sin embargo, hasta el momento, no ha ejercido la opción de reducir en un 10% el arancel de importación para productos con un AEC superior al 14%, a diferencia de Brasil, Paraguay y Uruguay, que sí lo han hecho.

			Medidas generales	Medidas sectoriales
2024	10-01-2024	←	<b>Eliminación del requisito de evaluación de Capacidad Económico Financiera (CEF).</b> Anteriormente, se exigía una verificación por parte de la AFIP para certificar que los importadores contaban con suficiente solvencia financiera para importar. En la práctica, limitaba el acceso a importaciones de manera poco transparente.	
	09-02-2024 (medida inicial)	←	<b>Implementación de medidas de facilitación de importaciones.</b> Se destacan la simplificación del ingreso de materiales eléctricos industriales y temporales de insumos para exportadoras (Régimen de Reposición de Existencias - REPOSTOCK), y la exención de aranceles y tasas para bienes de capital nuevos y repuestos bajo el Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI).	
	07-05-2024 08-07-2024 30-08-2024			
	26-02-2024 (DJCP)	←	<b>Eliminación de Declaración Jurada de Composición de Producto (DJCP) y control de etiquetado en textiles, prendas de vestir y calzado.</b> Se suprime la obligación de informar la composición de materiales y la revisión aduanera previa.	
	15-07-2024 (etiquetado)			
	04-04-2024	←	<b>Eliminación del canal rojo obligatorio.</b> Se suprimen controles aduaneros (físicos y documentales) para textiles, confecciones, calzado y productos con medidas antidumping vigentes, pasando a verificaciones aleatorias estándar.	
	03-05-2024 (medida inicial)	←	<b>Baja de aranceles de importación sobre varios productos.</b> Se reducen gravámenes a heladeras, lavarropas, hilados de poliéster, neumáticos, insumos plásticos, fertilizantes, herbicidas, café molido, bicicletas, pequeños electrodomésticos, moldes y matrices.	
	15-10-2024			
2025	04-06-2024 (medida inicial)	←	<b>Derogación y flexibilización de reglamentos técnicos.</b> Se suprimen normas sobre productos gráficos, papel, útiles escolares, tuberías de aluminio, tintas, barnices, sanitarios, acero, construcción, cerámicos y bicicletas, permitiendo certificaciones internacionales. También se modifica el Reglamento Técnico de Seguridad Eléctrica.	
	29-08-2024 11-09-2024 25-11-2024 24-02-2025			
	08-10-2024	←	<b>Eliminación de valores criterio de importación.</b> Se suprimen referencias mínimas de precios que se utilizaban para evitar subfacturación y competencia desleal en indumentaria, calzado, alimentos y otros bienes.	
	30-11-2024	←	<b>Reducción de impuestos en envíos Courier (PSP).</b> Se eliminan aranceles y tasa estadística a las importaciones no comerciales realizadas vía Courier (PSP), con un tope de USD 400 FOB por envío y un límite de 5 envíos anuales por persona.	
	15-01-2025	←	<b>Modificación del sistema antidumping.</b> Se acorta la duración de las medidas antidumping de una vigencia máxima de 5 años con renovaciones ilimitadas a una de 3 años con una única posibilidad de extensión por 2 años más.	
	24-02-2025	←	<b>Derogación del SEDI.</b> Se considera innecesario continuar recabando información anticipada sobre las operaciones de importación.	
	28-03-2025	←	<b>Baja de aranceles de importación en el sector textil-indumentaria y calzado.</b> Ropa y calzado pasan del 35% al 20%, telas del 26% al 18%, e hilados del 18% a un rango de entre el 12% y el 16%.	
	15-04-2025	←	<b>Bienes de capital usados.</b> Se elimina la obligación de tramitar el Certificado de Importación de Bienes Usados (CIBU).	
	19-05-2025	←	<b>Baja de aranceles de importación en celulares y consolas.</b> Celulares pasan del 16% al 8% (y pasarán al 0% en enero 2026), videoconsolas del 35% al 20%.	

Fuente: Fundar.



# Estimaciones del empleo en riesgo de ser desplazado por nuevas importaciones

## Desafíos de la estimación

La reforma comercial impulsada por la actual administración forma parte de un proceso más amplio de cambio de régimen económico. El nuevo escenario también incluye una profunda reforma fiscal y monetaria. En 2024 se ha registrado una caída en la actividad económica, una apreciación del tipo de cambio real y un aumento en el desempleo<sup>6</sup>. Esto ha resultado en una reducción en los ingresos de la población, lo que a su vez ha provocado una caída en la demanda, especialmente en las importaciones<sup>7</sup>. Como consecuencia, estos cambios dificultan medir con claridad el impacto que las medidas de apertura comercial están teniendo sobre el empleo.

Actualmente, la pérdida de empleo causada por la desregulación comercial se solapa con la pérdida de empleo asociada a la recesión económica. Mientras que la pérdida de empleo vinculada a la recesión podría considerarse transitoria, el empleo perdido en los sectores impactados por la reforma comercial difícilmente retorne a los niveles previos a la recesión. El giro en la política comercial implica una reconfiguración de la estructura productiva del país.

La disminución de las importaciones vinculada a la caída de la actividad económica en 2024 aminoró el impacto inicial de las medidas de apertura comercial sobre el empleo. Sin embargo, una vez que la economía y los ingresos se recuperen, la entrada de nuevas importaciones planteará desafíos para la recuperación del empleo perdido. De hecho, desde finales de 2024 se observan aumentos interanuales en las importaciones, con un crecimiento particularmente fuerte en vehículos automotores de pasajeros, bienes de consumo y bienes de capital<sup>8</sup>.

---

## Construcción de la simulación

Para estimar el empleo en riesgo se utilizó el modelo insumo-producto desarrollado por [Leontief \(1951\)](#). La matriz insumo-producto (MIP) asociada al modelo proporciona una representación de la economía y permite vincular los cambios en la demanda final

---

<sup>6</sup> El Producto Interno Bruto de 2024 se contrajo 1,7% en comparación con 2023 ([INDEC, 2025a](#)). Asimismo, la tasa de desocupación abierta promedió 7,2% en 2024, frente al 6,1% registrado durante el año anterior ([INDEC, 2025b](#)).

<sup>7</sup> Las importaciones de 2024 disminuyeron un 10,6% en relación con el año anterior ([INDEC, 2025a](#)).

<sup>8</sup> En octubre de 2024, las importaciones experimentaron un aumento interanual del 4,9%, marcando la primera variación positiva después de veinte meses consecutivos de caída desde febrero de 2023 ([INDEC, 2024b](#)). Desde entonces, se observa una dinámica creciente en las importaciones, alcanzando una variación interanual de 37,3% en abril de 2025 ([INDEC, 2025d](#)).

nacional (asociados a variaciones de las importaciones) con variaciones en la producción, que, combinadas con vectores de empleo sectorial, permiten estimar las variaciones en el empleo. A continuación, se describe el escenario simulado y se explica cómo fue construido. Luego se presentan los resultados agregados y desagregados de la simulación. El [Anexo](#) que acompaña este trabajo ofrece una descripción detallada y matemática sobre la metodología empleada.

La tabla 1 resume los principales supuestos de la simulación. En pocas palabras, se asume un retorno a la política comercial de 2017, con niveles de importación equivalentes a los de ese año. A ello se suman tres ajustes: se incorpora el efecto de la eliminación de las LNA vigentes en 2017, se modela el impacto de las diferencias arancelarias entre 2017 y 2025, y se ajustan las importaciones para reflejar el tipo de cambio real de abril de 2025. Por último, se mantiene constante el PIB real de 2023, lo que permite aislar los efectos específicos de la apertura comercial sobre el empleo.

**TABLA 1****Supuestos de la simulación**

	Dimensión	Valor asumido en la simulación	Objetivo del supuesto
1	Política comercial	a) Política comercial de 2017 b) Eliminación de Licencias No Automáticas c) Diferencias arancelarias 2025 vs. 2017	a) Simular nivel de apertura de 2017 b) Capturar efecto de la quita de barreras no arancelarias c) Modelar impacto de las rebajas arancelarias
2	Tipo de cambio real multilateral	Abril de 2025	Incorporar efecto de la apreciación cambiaria
3	Producto Interno Bruto real	2023	Aislar efecto específico de la apertura sobre el empleo

Fuente: Fundar.

Para estimar el empleo en riesgo es necesario estimar el aumento de las importaciones como resultado de las medidas de apertura comercial. Para ello, se simuló un escenario en el que la economía regresa a la política de apertura comercial de 2017 y se asume que las importaciones retornan a los niveles observados en ese año. El año 2017 fue elegido por representar un período de significativa liberalización comercial y por haber registrado el mayor nivel de importaciones de la historia argentina, según los índices de cantidades de las importaciones de [INDEC \(2025c\)](#)<sup>9</sup>.

Cabe destacar que en 2017 existían Licencias No Automáticas (LNA) que restringían las importaciones de ciertos productos. Durante ese año, el 24% de las importaciones estuvo sujeto a LNA. A fines de 2023, dichas barreras fueron eliminadas por el gobierno actual. Por esta razón, la simulación incorpora el aumento potencial de las

<sup>9</sup> La desagregación de este índice por uso económico revela que 2017 marcó un récord en Argentina, registrando las mayores cantidades importadas de "bienes de consumo" y "bienes de capital". Además, 2017 fue el segundo año con las mayores importaciones de "vehículos automotores de pasajeros", superado solo por 2013.

importaciones debido a la eliminación del esquema de LNA, utilizando las elasticidades estimadas por [Bernini y García-Lembergman \(2020\)](#), que miden cuánto se redujeron las importaciones en respuesta a la implementación de las LNA<sup>10</sup>.

Además, la simulación incorpora el impacto de las reducciones arancelarias sobre las importaciones implementadas por el gobierno de Milei hasta junio de 2025. Para ello, ajustamos las importaciones de 2017 según las diferencias arancelarias observadas entre 2017 y 2025, bajo el supuesto de que los cambios arancelarios se trasladan plenamente a precios y que su efecto sobre las cantidades importadas está mediado por las elasticidades precio sectoriales estimadas por [Fares y Zack \(2024\)](#)<sup>11</sup>.

Es importante tener en cuenta que las cantidades importadas no dependen únicamente de la política comercial, sino también de otras variables como el tipo de cambio real y el ingreso nacional. Un tipo de cambio real más apreciado (o depreciado), así como un ingreso nacional más alto (o más bajo), tiende a aumentar (o reducir) las importaciones.

La simulación supone un tipo de cambio real multilateral (TCRM) igual al promedio de abril de 2025 y un Producto Interno Bruto (PIB) real en los niveles observados en 2023. Esta elección permite capturar el efecto de la actual apreciación cambiaria sobre las importaciones. Al mismo tiempo, mantener constante el nivel de actividad económica permite aislar los efectos específicos de las medidas de apertura comercial sobre el empleo, controlando por cambios en el PIB (por ejemplo, por una recesión o una recuperación económica).

Dado que la simulación asume un TCRM 7% más apreciado y un PIB real 1,6% menor a los valores registrados en 2017, ajustamos las importaciones de 2017 utilizando las elasticidades ingreso y precio sectoriales estimadas por [Fares y Zack \(2024\)](#)<sup>12</sup>.

Las estimaciones de empleo en riesgo presentadas en este trabajo deben interpretarse como conservadoras, especialmente en aquellos sectores donde las barreras no arancelarias desempeñaban un rol relevante en la protección frente a la competencia externa. Esto se debe a que la simulación subestima los efectos del proceso de apertura comercial, ya que no contempla el impacto potencial de la eliminación de barreras no arancelarias vigentes en 2017 y distintas de las LNA, como la eliminación de los valores criterio de importación, del "canal rojo" obligatorio o la derogación y flexibilización de múltiples reglamentos técnicos. La principal dificultad radica en la ausencia de estimaciones confiables sobre cómo estos cambios podrían afectar las cantidades importadas.

Por último, es importante aclarar que no se contabilizan los empleos que podrían generarse en otros sectores que eventualmente se vean beneficiados por la apertura,

---

<sup>10</sup> Estos valores nos permiten simular que la eliminación de las LNA provocaría un aumento del 31% en las importaciones, tanto de "bienes intermedios" como de "bienes de consumo" sujetos a LNA, y un aumento del 80% en las importaciones de "bienes de capital" sujetos a LNA. En el caso de los "bienes de transporte", dado que el correspondiente aumento resulta ser muy elevado (903%), optamos por adoptar un enfoque conservador y reemplazarlo con el aumento promedio para un producto en general, que es del 36%.

<sup>11</sup> Dicho trabajo estima que la elasticidad agregada de las importaciones con respecto al tipo de cambio real es de -0,317.

<sup>12</sup> Dicho trabajo estima que la elasticidad agregada de las importaciones con respecto al ingreso nacional es de 2,559, mientras que, como se mencionó anteriormente, con respecto al tipo de cambio real es de -0,317.

por ejemplo, a través del acceso a insumos o bienes de capital más baratos o del crecimiento de las exportaciones. El ejercicio de simulación desarrollado en este trabajo es un análisis de equilibrio parcial, centrado exclusivamente en los riesgos que genera la apertura comercial sobre los puestos de trabajo y los sectores más afectados. Esta exclusión responde a la dificultad de anticipar con precisión qué sectores podrían expandirse en el nuevo contexto comercial y en qué magnitud y tiempo lo harían.

## Impacto en el empleo

La tabla 2 presenta las estimaciones de: (1) nuevas importaciones anuales que desplazan producción nacional y (2) el empleo en riesgo de ser desplazado por estas importaciones, ambos medidos en relación con los niveles registrados en 2023.

**TABLA 2**

**Impacto estimado de la apertura según modelo de simulación**

Variables	Impacto estimado de la apertura
<b>1. Nuevas importaciones anuales que desplazan producción nacional (en millones de USD de 2024)</b>	
a. Total	12.391
b. Bienes finales	6928
c. Bienes intermedios	5463
<b>2. Empleo en riesgo</b>	
a. Número de trabajadores	431.452
b. Porcentaje del empleo total	1,9%
c. Porcentaje del empleo privado total	2,3%

Fuente: Fundar.

Se estima que, dadas las condiciones descritas, el empleo en riesgo ascendería a 431.452 trabajadores, lo que representa el 1,9% del empleo total del país o el 2,3% del empleo privado total. Esta estimación se basa en el cambio proyectado en el valor bruto de producción de los distintos sectores de la economía, que a su vez depende del aumento proyectado de las importaciones anuales en cada sector. En la simulación se proyecta un aumento de 12.391 millones de USD anuales (a precios de 2024) en importaciones que podrían desplazar producción nacional, dividido en 6928 millones de USD anuales en importaciones de bienes finales y 5463 millones de USD de bienes intermedios.

El aumento en las importaciones de bienes finales se traduce en una disminución del 0,9% en la demanda final nacional. El aumento en las importaciones de bienes intermedios disminuye la utilización de bienes intermedios nacionales y altera la matriz de coeficientes técnicos. Este aumento en las importaciones tanto de bienes finales como de bienes intermedios produce conjuntamente una caída del 2,6% en el valor

bruto de producción y del 2,2% en el valor agregado bruto de la economía. Como resultado, esta caída en el valor bruto de producción pone en riesgo 431.452 puestos de trabajo.

### Efecto de la apreciación cambiaria

Una apreciación del tipo de cambio real reduce los precios relativos de los bienes importados frente a los bienes producidos localmente, lo que impulsa un aumento en las importaciones. Si el tipo de cambio real se hubiera mantenido en los niveles de 2023, el empleo en riesgo sería de 355.158 puestos, es decir, 76.294 menos que en el escenario simulado con el tipo de cambio de abril de 2025 (ver tabla 3). Esto implica que la apreciación cambiaria registrada durante el gobierno de Milei incrementaría el empleo en riesgo derivado de la apertura comercial en un 21%. Si bien las principales fuentes del impacto laboral continúan siendo las medidas de apertura comercial, estos resultados muestran que un tipo de cambio apreciado amplifica significativamente los efectos negativos sobre el empleo.

**TABLA 3**  
Efecto de la apreciación cambiaria según modelo de simulación

	Empleo en riesgo (número de trabajadores)
Con tipo de cambio real de abril de 2025	431.452
Con tipo de cambio real de 2023	355.158
Diferencia	76.294 (21%)

Fuente: Fundar.

### Caracterización del empleo en riesgo

La nueva política comercial tiene efectos desiguales en los distintos sectores de la economía argentina y el impacto final dependerá de la vulnerabilidad y exposición de cada sector frente a la nueva competencia importadora. El impacto sectorial heterogéneo, sumado a los diversos perfiles productivos e industriales de las regiones y provincias del país, supone que el proceso de apertura comercial generará efectos dispares a lo largo del territorio nacional. Al mismo tiempo, el perfil de los trabajadores en riesgo dependerá de cuáles son los sectores más afectados por la reforma. Dadas estas heterogeneidades, resulta fundamental comprender el impacto desagregado de



las medidas de apertura comercial, tanto a nivel sectorial como territorial, así como identificar el perfil sociolaboral de los trabajadores perjudicados.

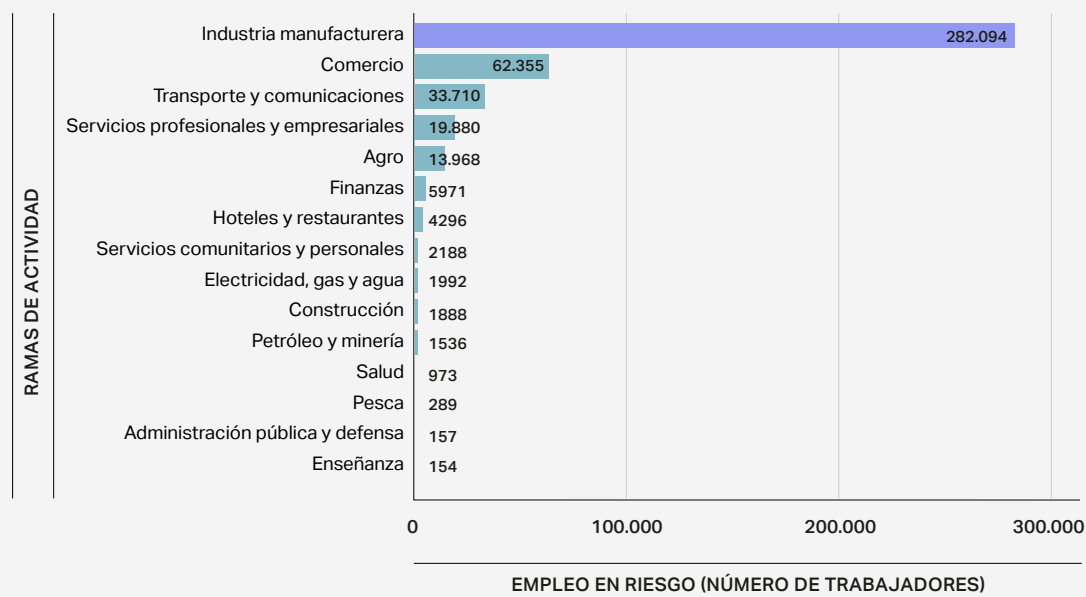
A continuación, se presentan las estimaciones del empleo en riesgo desagregadas por sector, provincia, variables sociodemográficas del trabajador en riesgo (género, edad y nivel educativo) y categoría ocupacional (asalariado registrado, asalariado no registrado y no asalariado).

## Empleo en riesgo por rama de actividad

El gráfico 1 muestra el empleo en riesgo desagregado por rama de actividad. Como era de esperar, dado su carácter transable, la mayor parte del empleo en riesgo se encuentra en la “Industria manufacturera”, que concentra el 65% del empleo total en riesgo de la economía (282.000 puestos de trabajo). Este número representa el 11% del empleo industrial del país. Le siguen las ramas de servicios de “Comercio”, con 62.000 empleos en riesgo (14% del total en riesgo) y “Transporte y comunicaciones”, con 34.000 empleos en riesgo (8% del total en riesgo).

### GRÁFICO 1

Empleo en riesgo estimado según modelo de simulación, desagregado por rama de actividad



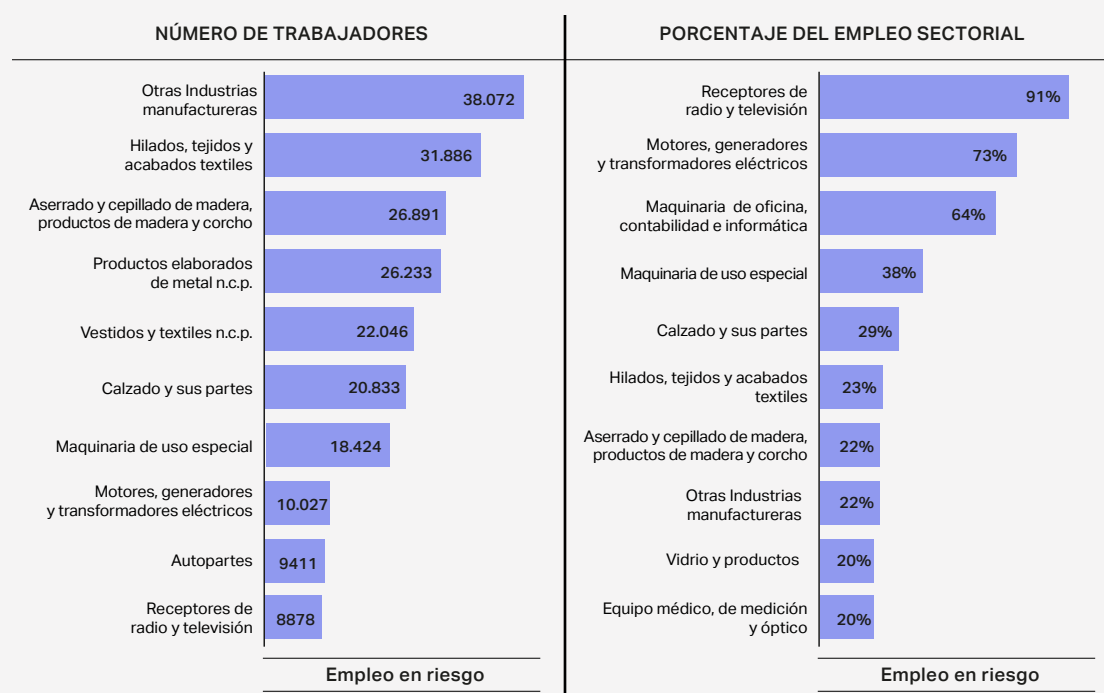
Fuente: Fundar.

El gráfico 2 ofrece un análisis más desagregado que el gráfico 1 y muestra los sectores industriales que se verían más impactados por el proceso de apertura comercial, considerando dos métricas distintas. El gráfico 2a presenta los 10 sectores industriales con mayor número de trabajadores en riesgo, mientras que el gráfico 2b presenta

los 10 sectores industriales con mayor porcentaje del empleo sectorial en riesgo, lo que refleja la vulnerabilidad del sector ante el *shock* de importaciones.

## GRÁFICO 2

Los 10 sectores industriales con mayor empleo en riesgo estimado según modelo de simulación: (a) en número de trabajadores y (b) como porcentaje del empleo sectorial



Fuente: Fundar.

El sector "otras industrias manufactureras" concentra la mayor cantidad de empleo industrial en riesgo, con 38.000 empleos, lo que representa el 9% del total en riesgo. Este sector abarca actividades como la fabricación de muebles y colchones, juegos y juguetes, y otros artículos manufacturados. Le siguen en el *ranking* los sectores de "hilados, tejidos y acabados textiles" (32.000 empleos, 7%) y "aserrado y cepillado de madera, productos de madera y corcho" (27.000 empleos, 6%).

En términos de porcentaje del empleo sectorial, el sector más vulnerable es el de "receptores de radio y televisión", donde casi 9 de cada 10 empleos (91%, casi 9000 empleos) estarían en riesgo. Este sector incluye productos de electrónica de consumo, como los celulares y los televisores. Otros sectores destacados son "motores, generadores y transformadores eléctricos" (73%, 10.000 empleos) y "maquinaria de oficina, contabilidad e informática" (64%, 3700 empleos).

Cabe destacar que los sectores que sobresalen en ambos *rankings* no solo enfrentan los mayores riesgos ante el proceso de apertura comercial, sino que también han sido tradicionalmente los principales beneficiarios de la protección comercial otorgada por los aranceles y otras barreras no arancelarias (ver "Box 1. El caso de la industria textil-indumentaria").

**BOX 1****El caso de la industria textil-indumentaria**

El régimen de administración del comercio exterior tuvo especial impacto en la industria textil-indumentaria, uno de los sectores tradicionalmente más protegidos de la economía frente a la competencia externa, junto a los del calzado y el automotriz ([Hallak, 2023](#)). Incluso en la comparativa global, los aranceles de este sector resultan elevados. Según el documento de Fundar [Plan de acción para la sustentabilidad de la industria textil-indumentaria argentina](#) (Schteingart et al., 2024a), Argentina se encontraba entre los diez países del mundo con mayores aranceles para productos textiles y de indumentaria. A esto se sumaban las medidas no arancelarias, como las Licencias No Automáticas (eliminadas a finales de 2023), que afectaban los productos de esta industria. El uso creciente de esas medidas provocó importantes restricciones cuantitativas en el mercado, así como limitaciones en el acceso a mayor variedad y calidad de productos.

En consecuencia, este esquema también repercutió en los precios. La evolución de los precios locales de la indumentaria y el calzado en Argentina se desacopló de la dinámica global y regional desde la salida de la convertibilidad. El documento de Fundar [Los precios de la ropa en la Argentina](#) (Schteingart et al., 2024b) señala que, entre 2001 y el primer trimestre de 2024, los precios relativos locales de la ropa y el calzado se encarecieron un 32% en relación con los demás bienes y servicios, mientras que en otros 48 países analizados, los precios se contrajeron en torno al 32%<sup>13</sup>. El estudio mencionado plantea que, entre 2002 y 2024, los precios relativos de la ropa subieron más que el promedio de los bienes en casi todos los años. Esta dinámica alcanzó su pico máximo en 2022; desde entonces, los precios de la ropa han aumentado a un ritmo más lento que el de los demás bienes, demostrando un importante cambio de tendencia.

Las barreras a las importaciones son solo una de las razones que explican los mayores precios. Otras razones incluyen la brecha cambiaria y la inestabilidad macroeconómica, que han aumentado en los últimos quince años y afectan en mayor medida los bienes que los servicios<sup>14</sup> y, especialmente, las cadenas de producción largas, como la textil-indumentaria. Por otro lado, el uso de la regulación de precios como ancla antiinflacionaria, principalmente en tarifas, incidió en la dinámica de los precios relativos y provocó que los bienes no regulados (como la ropa) tiendan a aumentar por encima del promedio.

En el contexto actual, el sector textil-indumentaria enfrenta un doble desafío: a la eliminación de barreras no arancelarias se suma la reducción de aranceles. En marzo de 2025, el gobierno implementó recortes significativos: la ropa y el calzado bajaron del 35% al 20%; las telas del 26% al 18%, y los distintos tipos de hilados experimentaron reducciones variables, ubicándose ahora entre 12% y 16%.

Es importante advertir sobre los riesgos de las medidas de apertura comercial en este sector. La principal razón por la cual diversos gobiernos han sostenido la protección de esta industria es su capacidad para generar una importante cantidad de empleo: en 2022, la industria textil-indumentaria explicaba 293.000 puestos de trabajo. Además, los trabajadores del sector suelen tener escasas posibilidades de reinserción laboral.

<sup>13</sup> Este comportamiento anómalo no fue exclusivo de la ropa, sino que se observó en los bienes en general. Al comparar los precios relativos de los bienes frente a los servicios en Argentina con los de 19 países de la OCDE, se advierte que, entre 2001 y 2024, los bienes en Argentina se encarecieron un 43% en términos relativos, mientras que en los países de la OCDE se abarataron un 5%. No obstante, mientras que en los países de la OCDE la ropa se abarató un 28% frente a los bienes, en Argentina solo lo hizo un 7%.

<sup>14</sup> En periodos de incertidumbre económica, las empresas productoras de bienes tienden a protegerse más frente a aumentos en los costos de insumos importados vinculados al dólar. En cambio, las empresas de servicios, con menores costos en insumos, pero con mayor peso en salarios y alquileres, enfrentan costos más rígidos a corto plazo ([Schteingart et al., 2024b](#)).

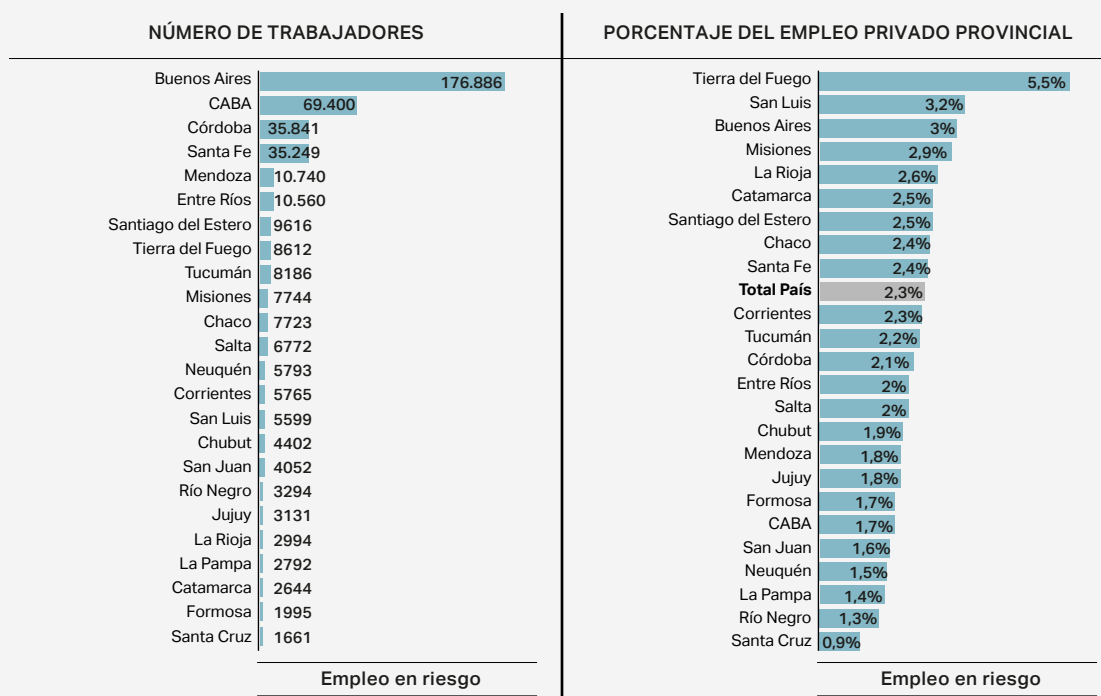
## Empleo en riesgo por provincias

El gráfico 3 muestra el impacto sobre el empleo desagregado por provincia. Como se observa en el gráfico 3a, la mayor parte del empleo en riesgo, el 74%, se concentra en solo cuatro jurisdicciones: la provincia de Buenos Aires (41% del empleo total en riesgo, 177.000 empleos), CABA (16%, 69.000 empleos) y las provincias de Córdoba (8%, 36.000 empleos) y Santa Fe (8%, 35.000 empleos). Esto no sorprende, dado que estas provincias albergan el 76% del empleo industrial del país y la industria manufacturera es la más afectada por el proceso de apertura comercial.

El gráfico 3b muestra el empleo en riesgo en cada provincia como porcentaje del empleo privado provincial, ajustando así la tasa de riesgo según el tamaño de las economías provinciales. Se destaca la provincia de Tierra del Fuego, con el 5,5% del empleo privado provincial en riesgo, concentrado principalmente en el sector de "receptores de radio y televisión" (ver "Box 2. El caso de Tierra del Fuego"). Además, sobresalen las provincias de San Luis (3,2%), Buenos Aires (3,0%) y Misiones (2,9%), que tienen una tasa de afectación superior al promedio nacional (2,3%)<sup>15</sup>.

### GRÁFICO 3

Empleo en riesgo estimado según modelo de simulación, desagregado por provincia: (a) en número de trabajadores y (b) como porcentaje del empleo privado provincial



Fuente: Fundar.

<sup>15</sup> Es probable que el impacto en el empleo no se distribuya de manera uniforme dentro del territorio de una misma provincia, sino que se concentre, por ejemplo, en las regiones o municipios más industriales. No obstante, este trabajo no realiza un análisis más desagregado que el nivel provincial debido a la falta de datos disponibles para tal fin.

**BOX 2****El caso de Tierra del Fuego**

La metodología empleada en este trabajo indica que el proceso de apertura comercial iniciado en diciembre de 2023 tendría un impacto particularmente fuerte sobre la provincia de Tierra del Fuego. La simulación muestra que habría 8612 empleos en riesgo, de los cuales un 66% corresponde al sector de “receptores de radio y televisión”, que abarca a los trabajadores de la industria electrónica, dedicada principalmente a la producción de celulares, televisores y aires acondicionados<sup>16</sup>.

En el marco de las medidas generales de apertura comercial detalladas en la sección “[La reforma comercial de Milei](#)”, en mayo de 2025 el gobierno implementó reducciones impositivas que afectan directamente a la industria electrónica de Tierra del Fuego. Entre ellas, los aranceles a los celulares importados bajaron del 16% al 8%, y se reducirán al 0% en enero de 2026. La eliminación de aranceles abarata el producto importado, lo que genera presión sobre la producción local de celulares y el empleo asociado, que involucra aproximadamente 2800 trabajadores ([Hallak et al., 2023b](#)).

La apertura comercial que está implementando la actual administración difiere de manera significativa de la propuesta de la serie de trabajos [Hacia una transformación productiva posible en Tierra del Fuego](#) de Fundar ([Hallak et al., 2023a](#); [Hallak et al., 2023b](#), y [Bril Mascarenhas et al., 2023](#)). En primer lugar, mientras que la apertura actual se ha llevado a cabo bajo una modalidad de *shock*, la propuesta de Fundar tiene como precepto central la gradualidad: la reformulación del subrégimen industrial fueguino se implementa en un plazo de once años. En segundo lugar, a diferencia de la apertura en curso, Fundar argumenta en esa serie la importancia de atar el destino del ahorro fiscal que se obtendría con la reformulación del subrégimen industrial a financiar las políticas necesarias para ampliar la matriz productiva de Tierra del Fuego y, con ello, generar nuevos empleos en la provincia, al tiempo que se sostiene esa transición sectorial con un robusto programa de empleo.

## Empleo en riesgo por perfil sociodemográfico y laboral de los trabajadores

Finalmente, el gráfico 4 descompone el empleo en riesgo según género, edad, nivel educativo y categoría ocupacional del trabajador. En el gráfico 4a se observa el número estimado de trabajadores en riesgo en cada categoría, mientras que el gráfico 4b muestra el empleo en riesgo como porcentaje del empleo privado dentro de cada grupo. Esta última métrica permite identificar los segmentos de la población relativamente más expuestos a la entrada de nuevas importaciones, al ajustar la tasa de riesgo según la participación de cada segmento en el mercado laboral.

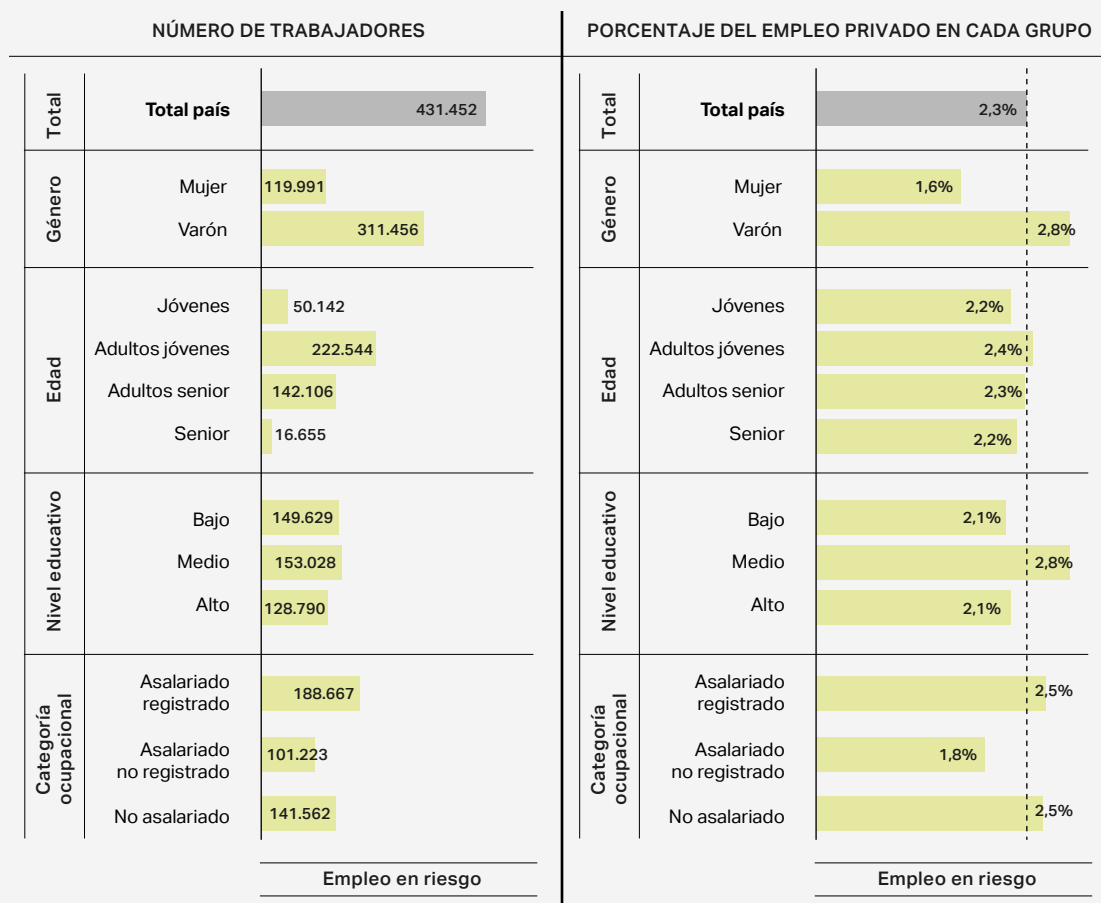
---

<sup>16</sup> Si bien tanto este documento como el de [Hallak et al. \(2023b\)](#) realizaron simulaciones sobre el impacto en el empleo en Tierra del Fuego bajo distintos cambios de política pública, es importante señalar que estos trabajos aplican metodologías diferentes y evalúan dos conjuntos de políticas sustancialmente distintos.



GRÁFICO 4

Empleo en riesgo estimado según modelo de simulación, desagregado por género, edad, nivel educativo y categoría ocupacional: (a) en número de trabajadores y (b) como porcentaje del empleo privado en cada grupo



Fuente: Fundar.

**Nota:** Sobre las categorías de edad: "jóvenes" se refiere a trabajadores de hasta 24 años; "adultos jóvenes", a aquellos entre 25 y 44 años; "adultos senior", a aquellos entre 45 y 64 años, y "senior", a personas de 65 años o más. Con respecto a las categorías de nivel educativo: "bajo" incluye a trabajadores con estudios hasta secundario incompleto; "medio" incluye a aquellos con estudios secundarios completos, y "alto" incluye a aquellos con estudios terciarios o universitarios, tanto completos como incompletos.

**Género.** En términos absolutos, las medidas de apertura comercial afectarán más a los varones (311.000 empleos en riesgo, que representan el 72% del empleo total en riesgo) que a las mujeres (120.000 empleos, 28%). Esta diferencia se debe, por un lado, a la mayor participación de los varones en el mercado laboral y, por otro, a una tasa de riesgo asociado a la apertura más elevada entre los trabajadores varones (2,8%) que entre las trabajadoras mujeres (1,6%). Esto se explica principalmente porque la mayor parte del empleo en riesgo se concentra en la industria manufacturera, un sector donde se estima que el 70% de los trabajadores son varones<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Estimación propia con base en la [EPH-INDEC \(2024a\)](#).

**Edad.** El empleo en riesgo se concentra en los adultos jóvenes de entre 25 y 44 años, con 223.000 trabajadores en riesgo en este rango etario, lo que representa el 52% del empleo total en riesgo. Esta concentración se debe principalmente a la mayor participación de este grupo en el mercado laboral, ya que las tasas de riesgo asociado a la apertura son similares entre los distintos grupos etarios. En este sentido, los impactos del proceso de apertura comercial no parecen estar sesgados hacia un grupo etario específico una vez que se considera la participación desigual de los distintos grupos en el mercado laboral.

**Nivel educativo.** Los trabajadores en riesgo por la apertura comercial tienden a pertenecer al segmento medio, con el secundario completo como máximo nivel alcanzado. En el modelo de simulación, se estima que 153.000 trabajadores con secundario completo están en riesgo (representan el 35% del empleo total en riesgo), seguidos por 150.000 con estudios inferiores (35%) y 129.000 con estudios superiores (30%). Cabe destacar que las tasas de riesgo asociado a la apertura reflejan un sesgo hacia el segmento medio, con un 2,8% de afectación en este grupo, frente al 2,1% observado tanto en el segmento bajo como en el alto. Nuevamente, esta disparidad se explica, en gran medida, porque la industria manufacturera —donde se concentra la mayor parte del empleo en riesgo— emplea relativamente más trabajadores con estudios secundarios completos (36% del empleo industrial pertenece al segmento medio) que el promedio del sector privado (29%)<sup>18</sup>. Sin este sesgo hacia el segmento medio, los trabajadores del segmento bajo serían los más afectados en números absolutos debido a su mayor prevalencia en el mercado laboral del sector privado. Estos resultados resaltan la necesidad de cuidar las transiciones laborales de los trabajadores en riesgo, quienes tienden a tener mayores calificaciones que el trabajador promedio y probablemente hayan adquirido habilidades específicas en sus trabajos, lo que les dificultará encontrar nuevos trabajos que se ajusten a sus capacidades.

**Categoría ocupacional.** Se observa que los más afectados son los asalariados registrados, con 189.000 trabajadores en riesgo, lo que equivale al 44% del empleo total en riesgo. Además, se estima que 101.000 asalariados no registrados (23%) y 142.000 no asalariados (33%) también estarían en riesgo. En términos de tasas de afectación, la apertura comercial impacta con mayor intensidad en los asalariados formales (2,5%) y los no asalariados (2,5%), en comparación con los asalariados informales (1,8%). Esta concentración del riesgo en los empleos formales se explica, en parte, por la menor prevalencia de la informalidad en el sector industrial en comparación con el resto del sector privado.

---

18 Estimación propia con base en la [EPH-INDEC \(2024a\)](#).

# Recomendaciones de política pública

Para crecer y desarrollarse, Argentina necesita profundizar su integración con el mundo. Para ello, es necesario establecer reglas claras, transparentes y previsibles para el comercio, además de facilitar el acceso a insumos y maquinaria importados. La experiencia reciente nos enseña que debe evitarse la implementación de esquemas de administración del comercio con altos grados de discrecionalidad, como el SIRA o el uso extensivo de Licencias No Automáticas (LNA), que introdujeron fuertes distorsiones en la producción y en los precios: mayor dependencia de los sectores más protegidos, comportamientos empresariales de captura de rentas de corto plazo, dificultades en el acceso a insumos para la producción y precios internos elevados para los consumidores.

Sin embargo, las medidas de apertura comercial pueden ser dañinas si no van acompañadas de otras políticas igualmente importantes —cambiaria, tributaria, productiva y laboral—, que compensen los efectos negativos de la apertura comercial, fortalezcan la competitividad de las empresas y brinden apoyo a los trabajadores afectados.

---

## Coordinar la política comercial con las políticas cambiaria, tributaria y productiva

Para que estos cambios puedan efectivamente beneficiar al sector productivo argentino, se requiere una mayor sincronía entre la velocidad y profundidad de la reforma comercial y lo que ocurre en el plano de las políticas cambiaria, tributaria y productiva, entre otras dimensiones. De lo contrario, la reforma comercial generará un desbalance entre las condiciones de competitividad en las cuales producen las empresas argentinas y las de sus competidores extranjeros.

En esta línea, el modelo de simulación desarrollado en este trabajo muestra que la apreciación del tipo de cambio real agrava el impacto negativo de la apertura sobre el empleo. De haberse mantenido el nivel de 2023, el empleo en riesgo sería un 21% menor. Aunque las medidas de apertura comercial siguen siendo la principal fuente del impacto, una política cambiaria desalineada amplifica sus efectos negativos sobre el entramado productivo.

Sin atender los desniveles que enfrentan las empresas argentinas —tipo de cambio real apreciado, alta carga impositiva, elevados costos de logística, acceso limitado a financiamiento, entre otros—, un aumento de las importaciones en este contexto económico puede derivar en mayores pérdidas de empresas y puestos de trabajo.

---

## **Incorporar estrategias segmentadas de transición laboral para los trabajadores desplazados por la apertura**

La apertura comercial, al producir cambios estructurales y reconfiguraciones sectoriales en la economía, genera pérdidas de empleo en los sectores más expuestos y vulnerables frente a la competencia externa. Sin mecanismos adecuados de transición laboral, estos impactos no son absorbidos automáticamente por el mercado y pueden traducirse en pérdidas sostenidas de empleo formal, aumentos de la informalidad y mayor desigualdad. Por ello, resulta imprescindible acompañar cualquier proceso de apertura con políticas activas de transición productiva y laboral, que permitan contener los efectos negativos en el corto plazo, reconvertir capacidades productivas y generar nuevas oportunidades de inserción laboral en sectores más dinámicos y resilientes.

Los resultados de la simulación presentada en este trabajo permiten identificar con mayor precisión dónde y sobre quiénes podrían concentrarse los efectos negativos de la apertura. En particular, los trabajadores en riesgo se concentran en sectores industriales históricamente protegidos, con predominancia de empleo formal y adultos jóvenes de entre 25 y 44 años con secundario completo. Además, se observa una fuerte concentración territorial, con mayor incidencia en Buenos Aires, CABA, Córdoba y Santa Fe, así como en provincias más pequeñas como Tierra del Fuego, San Luis y Misiones. Esta caracterización permite segmentar las políticas de transición. En algunos casos, se requerirá contención social directa, mediante políticas de sostenimiento de ingresos. En otros, serán necesarios programas de reconversión laboral y capacitación, vinculados a las necesidades de los sectores productivos con mayor potencial de crecimiento.

El diseño e implementación de estas estrategias exige una coordinación intergubernamental robusta, donde los gobiernos provinciales y municipales asuman un rol central, aprovechando su conocimiento del entramado productivo local y del perfil laboral de los trabajadores desplazados. A su vez, será clave articular el diálogo con los sectores productivos para anticipar demandas de empleo y definir las habilidades requeridas. Sin este abordaje integral y territorialmente sensible, los costos sociales de la apertura comercial recaerán desproporcionadamente sobre los grupos con menores herramientas de adaptación.

---

## Bibliografía

- Bernini, F. y García-Lembergman, E. (2020). [The impact of import barriers on firm performance: Evidence from Import Licenses in Argentina 2000-2011](#). Asociación Argentina de Economía Política.
- Bernini, F., García-Lembergman, E. y Juárez L. (2024). [The Consequences of Non-Tariff Trade Barriers: Theory and Evidence from Import Licenses in Argentina. Preliminary Results](#). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bril Mascarenhas, T., Gatto, F., Aggio, C., Pezzarini, L., Cunial, S. y Sancisi, A. (2023). [Tierra del Fuego: análisis de la viabilidad de la transformación productiva](#). Fundar.
- Consejo del Mercado Común del MERCOSUR. (2022). [Decisión N° 08/2022](#).
- Cruces, G., Porto, G. y Viollaz, M. (2018). [Trade liberalization and informality in Argentina: exploring the adjustment mechanisms](#). *Latin American Economic Review*, Vol. 27.
- Dix-Carneiro, R. (2014). [Trade Liberalization and Labor Market Dynamics](#). *Econometrica*, Vol. 82, Núm. 3.
- Dix-Carneiro, R. y Kovak, B. K. (2017). [Trade Liberalization and Regional Dynamics](#). *The American Economic Review*, Vol. 107, Núm. 10.
- Estevadeordal, A. y Taylor, A. M. (2013). [Is The Washington Consensus Dead? Growth, Openness, And The Great Liberalization, 1970s-2000s](#). *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 95, Núm. 5.
- Fares, F. y Zack, G. (2024). [Influence of demand and supply factors on trade flows: Evidence for Argentina \(1996–2016\)](#). *Metroeconomica*, Vol. 75, Núm. 2.
- Goldberg, P. K. y Pavcnik, N. (2007). [Distributional Effects of Globalization in Developing Countries](#). *Journal of Economic Literature*, Vol. 45, Núm. 1.
- Hallak, J. C. (2023). [La necesidad de una orientación pro-exportadora en Argentina](#). *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Año 17, Vol. 26.
- Hallak, J. C., Bril Mascarenhas, T., Pezzarini, L., Bentivegna, B. y Park, L. (2023a). [Diagnóstico del Régimen de Tierra del Fuego](#). Fundar.
- Hallak, J. C., Park, L. y Bentivegna, B. (2023b). [Reformulación del subrégimen industrial de Tierra del Fuego: propuesta y simulación de impactos esperados](#). Fundar.



- INDEC. (2024a). [Encuesta Permanente de Hogares \(EPH\). Bases de microdatos](#).
- INDEC. (2024b). [Intercambio comercial argentino. Cifras estimadas de octubre de 2024](#). Informes técnicos, Vol. 8, Núm. 261.
- INDEC. (2025a). [Informe de avance del nivel de actividad. Cuarto trimestre de 2024](#). Informes técnicos, Vol. 9, Núm. 62.
- INDEC. (2025b). [Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos \(EPH\). Cuarto trimestre de 2024](#). Informes técnicos, Vol. 9, Núm. 63.
- INDEC. (2025c). [Índices de precios y cantidades del comercio exterior. Bienes. Primer trimestre de 2025](#). Informes técnicos, Vol. 9, Núm. 102.
- INDEC. (2025d). [Intercambio comercial argentino. Bienes. Cifras estimadas de abril de 2025](#). Informes técnicos, Vol. 9, Núm. 117.
- Irwin, D. A. (2024). [Does Trade Reform Promote Economic Growth? A Review of Recent Evidence](#). *The World Bank Research Observer*, Vol. 40, Núm. 1.
- Leontief, W. W. (1951). [Input-Output Economics](#). *Scientific American*, Vol. 185, Núm. 4.
- Niu, Z., Liu, C., Gunessee, S. y Milner, C. (2018). [Non-tariff and overall protection: evidence across countries and over time](#). *Review of World Economics*, Vol. 154.
- Schteingart, D., Ludmer, G. y Schuffer, N. (2024a). [Plan de acción para la sustentabilidad de la industria textil-indumentaria argentina](#). Fundar.
- Schteingart, D., Ludmer, G., Schuffer, N., Sidicaro, N. e Ibarra, I. (2024b). [Los precios de la ropa en la Argentina](#). Fundar.

## Acerca del equipo autoral

### **Leonardo Park**

#### **Investigador del área de Política Productiva de Fundar**

Leonardo Park es magíster en Economía por la Universidad de Stanford y por la Universidad de San Andrés (UdeSA) y licenciado en Economía por la Universidad de San Andrés. Se especializa en temas relacionados con el comercio internacional, la política industrial y la economía pública. En el ámbito público, fue asesor en el Ministerio de Desarrollo Productivo (2019-2020) en áreas vinculadas al Mercosur, el comercio exterior y la industria argentina. También trabajó en consultoras internacionales y como consultor independiente. Actualmente, se desempeña como Investigador de Política Productiva en Fundar, como Profesor Adjunto en el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA) y como Asistente de Docencia en la Universidad de Buenos Aires (UBA).

### **Matías Gutman**

#### **Coordinador del área de Política Productiva de Fundar**

Matías Gutman es licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires y magíster en Economía por la Universidad de San Andrés. También completó la Maestría en Ciencia de Datos en la misma universidad. Se especializa en políticas de calidad, comercio internacional y desarrollo productivo. Fue Director de Políticas de Calidad y responsable del Plan Nacional de Calidad en el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, donde coordinó la elaboración del primer plan estratégico del Consejo Nacional de Calidad. Allí trabajó con más de 20 áreas gubernamentales, cámaras empresariales y otros actores privados en el diseño e implementación del primer Plan Anual de Calidad. Actualmente se desempeña como coordinador del área de Política Productiva de Fundar y como docente de Microeconomía y Teoría de los Juegos en la Universidad Católica Argentina.

### **Nadia Schuffer**

#### **Investigadora del área de Política Productiva de Fundar**

Nadia Schuffer es licenciada en Economía 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 el Ministerio de Economía, en áreas vinculadas a la política industrial y el comercio exterior. También fue asesora legislativa en temas vinculados a presupuesto y desarrollo económico y docente de la carrera de Economía Política en la Universidad Nacional de Lanús. Actualmente, se desempeña como Investigadora de Política Productiva en Fundar y como docente en la Universidad de Buenos Aires.

### **Belén Bentivegna**

#### **Investigadora del IIEP (UBA-CONICET)**

Belén Bentivegna es licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), maestranda en Economía por la Universidad Nacional de La Plata, y doctoranda en Economía por la UBA. Se ha especializado en temas de desarrollo productivo, comercio e inserción internacional. Ha sido consultora para organismos internacionales, instituciones nacionales públicas y privadas. En el ámbito público, se ha desempeñado como asesora en la Subsecretaría de Desarrollo y Planeamiento Productivo (2016-2018) y en la Subsecretaría de Inserción Internacional (2019) del Ministerio de Producción de la Nación. Actualmente se

desempeña como investigadora en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-UBA-CONICET) y como Asistente de Docencia en la UBA.

### **Santiago Capobianco**

#### **Consultor**

Santiago Capobianco es economista (FCE-UBA) y magíster en investigación en Ciencias Sociales (FSOC-UBA). Se especializó en análisis insumo-producto y se desempeña como docente en la Maestría en Generación y Análisis de Información Estadística de Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

---

## **Equipo de Fundar**

**Dirección ejecutiva:** Martín Reydó

**Dirección de proyectos:** Lucía Álvarez

**Edición:** Maia Persico / Gonzalo Fernández Rozas

**Corrección:** Pablo Stancanelli

**Diseño:** Jimena Zeitune

