



Pensamiento & Gestión

ISSN: 1657-6276

ISSN: 2145-941X

Fundación Universidad del Norte - Barranquilla, Colombia.

Ducón Salas, Julio César; Torres, Andrea Cely; Muñoz, John Harold  
Aportes al fortalecimiento de la aglomeración productiva local como estrategia de  
manejo del riesgo operativo en la industria de cuero, calzado y marroquinería en Bogotá  
Pensamiento & Gestión, núm. 44, 2018, Enero-Junio, pp. 74-101  
Fundación Universidad del Norte - Barranquilla, Colombia.

DOI: <https://doi.org/10.14482/pege.44.9838>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64659524004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

 [redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Aportes al fortalecimiento de la aglomeración productiva local como estrategia de manejo del riesgo operativo en la industria de cuero, calzado y marroquinería en Bogotá

---

Contributions to the strengthening of local production agglomeration, as an operational risk management strategy.

Case: footwear and leather goods industry in Bogotá, Col.

Julio César Ducón Salas

*jcducon@unisalle.edu.co*

Administrador financiero y de sistemas por la Fundación Universitaria Agraria de Colombia, magíster en Desarrollo Educativo y Social por la Universidad Pedagógica Nacional y doctor en Análisis de Problemas Sociales por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Docente investigador de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables de la Universidad de La Salle.

Andrea Cely Torres

*lcely@unisalle.edu.co*

Economista en comercio internacional por la Fundación Universitaria Los Libertadores, magíster en Relaciones y Negocios Internacionales por la Universidad Militar Nueva Granada y doctora en Unión Europea por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Docente investigadora de tiempo completo de la Facultad Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle.

John Harold Muñoz

*jmuno@unisalle.edu.co*

Economista por la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Finanzas por la Escuela Superior de Administración Pública y magíster en Economía por la Universidad Santo Tomás. Docente investigador de la Universidad de La Salle.

pensamiento y gestión, N° 44

ISSN 1657-6276 (impreso)

ISSN 2145-941X (on line)

<http://dx.doi.org/10.14482/pege.44.9838>

## Resumen

El artículo enseña los resultados de un análisis realizado a los riesgos operativos presentes en la industria de cuero, calzado y marroquinería de Bogotá. Para ello, se toma como referencia la experiencia del proyecto Zasca CSE, la cual se considera como relevante para dicho análisis, debido a que esta intervención permite la descripción de las interrelaciones de los riesgos a que se exponen empresas del sector productivo que conforman la aglomeración industrial ubicada en el sector del barrio el Restrepo. El proceso metodológico empleado tuvo un enfoque cualitativo de tipo descriptivo, en el que se acudió a fuentes primarias de información tales como entrevistas a actores relacionados con el proyecto (coordinador, líderes de áreas y pequeños empresarios), y fuentes secundarias como bases de datos e informes institucionales, a partir de las cuales se construyó un caso que ilustra específicamente el objetivo propuesto. Como resultado final, se obtuvo una evidencia empírica de la situación por la que atraviesan pequeñas empresas en su contexto real y se resalta la necesidad e importancia que tiene la articulación de esfuerzos entre los pequeños productores y el apoyo institucional como estrategia para enfrentar los riesgos internos y externos para mejorar la posición competitiva, la productividad y el aprovechamiento de recursos.

**Palabras clave:** *aglomeración; competitividad; manufactura; mercado; riesgo.*



## Abstract

The article shows the results of an analysis of the operational risks present in the footwear and leather goods industry in the city of Bogotá. To do this, the experience of the Zasca CSE project is taken as a reference, which is considered relevant for this analysis, because this intervention allows the description of the interrelationships of the risks to which companies in the productive sector that make up the industrial agglomeration located in the sector of the Restrepo neighborhood. The methodological process employed had a qualitative approach of descriptive type, in which primary sources of information were used such as interviews with actors related to the project (coordinator, area leaders and small entrepreneurs), and secondary sources such as databases and institutional reports, from which a case was built specifically illustrating the proposed objective. As a final result, we obtained empirical evidence of the situation of

small enterprises in their real context and we highlight the need and importance of joint efforts between small producers and institutional support, as a strategy to face internal and external risks, in order to improve the competitive position, productivity and the use of resources.

**Keywords:** *Agglomeration, Competitiveness, Manufacturing, Market, Risk.*

*Quienes llevan las compañías de buenas a sobresalientes son movidos por un hondo impulso creativo, un ansia interior de excelencia por sí misma. Quienes crean mediocridad y la perpetúan, por el contrario, son motivados más por el temor de quedarse atrás. (Jim Collins)*

## 1. INTRODUCCIÓN

Si algo caracteriza el mundo contemporáneo es la inestabilidad y la falta de certeza. Estos dos aspectos, junto con el acelerado desarrollo de la tecnología, enfocan a las organizaciones hacia el mejoramiento y desarrollo de procesos productivos, prestación de servicios y comercialización, en contextos donde la competencia exige que cada organización esté en capacidad de aprovechar mejor los recursos disponibles. También se podría considerar que la reestructuración de los flujos de capital, los cambios en los modos de producción y comercialización, las fusiones empresariales, la emergencia de nuevos ejes de conflicto bélico, el surgimiento de nuevos sectores de demanda social, la crisis energética y la profundización del riesgo en el medio ambiente son, entre otros factores, los que propician la dinámica actual (Manucci, 2010).

Además, la globalización y la exacerbada competencia que de ella se deriva han dado como resultado que las organizaciones, independiente de su campo de acción, se vean inmersas en una carrera en la que los horizontes estratégicos transitan por el camino de la flexibilidad y la adaptación como bases para la perdurabilidad económica y la demanda de nuevas formas de producción y prestación de servicios que permitan un mejor posicionamiento en los mercados. Por esta razón, las certezas con que operaban las organizaciones hace unas décadas se han disminuido, mien-

tras que la práctica organizacional se ha vuelto cada vez más compleja y difícil de predecir, más aún, si se tiene en cuenta que la inestabilidad pasó de ser un estado transitorio a un estado permanente (Manucci, 2010).

Cabe resaltar que esta dinámica ha sido un factor de controversia en cuanto los beneficios o perjuicios resultantes del modelo generador del proceso de globalización produjeron cuestionamientos en torno a la desigualdad económico-social y la asimetría competitiva, derivadas de las posibilidades productivas y comerciales que pueden desarrollar pequeños productores de economías emergentes, por mencionar un ejemplo.

La volatilidad que se ha generado en los mercados a partir de los procesos de internacionalización de las economías evidencia una idea común que es el aumento en el riesgo, debido a la diversidad e interacción de variables inmersas en la ecología organizacional, lo cual ha ocasionado un incremento de la vulnerabilidad para aquellos sectores o actividades económicas que, por una miscelánea de causas, no estaban a la par de las nuevas exigencias que empezaban a marcar lo porvenir. Ante esta situación, en la que pareciera que la lógica del mercado fuera el determinante de la supervivencia de las organizaciones según su ecosistema, se plantea en el marco de Bogotá Humana<sup>1</sup> la necesidad de potencializar las zonas de concentración económica caracterizadas por desarrollar una misma actividad como las confecciones, cárnicos, curtiembres, muebles y maderas, cuero, calzado y marroquinería, en la que variables como la capacidad de generar empleo y valores agregados en los productos aportan desde la economía popular al desarrollo de la ciudad y el país. Esta perspectiva evidencia que los intentos de potencializar uno de los sectores que más se ha visto afectado por la volatilidad del mercado, como es la industria del cuero, calzado y marroquinería, es una necesidad estratégica que aporta valor a

---

<sup>1</sup> El plan de desarrollo presentado por la Alcaldía de Gustavo Petro para el periodo 2012-2016 se denominó Bogotá Humana, debido, principalmente, al enfoque de desarrollo humano propuesto para el distrito capital, en el que, por medio de políticas diferenciales, se buscaba reducir todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular (Secretaría de Planeación, s. f.), entre otros aspectos.

los eslabones que componen su cadena productiva y, por consiguiente, a la economía local, propiciando condiciones que impulsan, promocionan y articulan actividades realizadas por pequeños productores con el apoyo institucional, lo cual se consideraría como viable en cuanto a su aporte al incremento de la productividad en un entorno caracterizado por la alta competencia y por el riesgo operativo.

## 2. BASES CONCEPTUALES

De acuerdo con Vázquez (2005), “una de las fuerzas centrales del desarrollo económico reside en cómo se organiza el sistema productivo, ya que las relaciones entre las empresas afectan, directamente, el comportamiento de la productividad y, por tanto, los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías” (p. 47). Así es como, se logra considerar que, por medio de la aglomeración productiva, se apalanque el desarrollo, pues,

cuando las redes funcionan eficazmente, ejercen un efecto positivo sobre los procesos de desarrollo de la economía, la creación y el desarrollo de las redes de empresas, sean de grandes o pequeñas empresas, crean las condiciones para hacer eficiente la organización de la producción, hacer más rentables las inversiones y mejorar la productividad del sistema productivo. (p. 47)

Las aglomeraciones económicas se benefician, principalmente, de la proximidad de una geografía conjunta, donde están presentes los competidores, compradores e, incluso, en algunos casos, los proveedores, la cual elimina factores negativos para la industria, en especial en grandes ciudades, como distancias y tiempo de recorrido, materiales, análisis competitivo del sector, crecimiento, etc.

Según Marshall (1920), existen tres fuentes de las economías de aglomeración. La primera fuente, llamada *input-output* de enlaces verticales entre empresas, indica que las organizaciones productoras de bienes finales se benefician de la proximidad de otras de bienes intermedios por los costos que incurren en transportes y tiempos. Por lo general, se caracterizan por estar ubicadas en lugares con intensa actividad comercial y una gran oferta especializada que las hace ser potencialmente rentables. Otro tipo de beneficio que se puede obtener en este tipo de aglomeración se da por la relación

entre empresas productoras de bienes intermedios y finales, lo cual les asegura una demanda constante y una escala de producción eficiente.

La segunda fuente de economías de aglomeración, según la teoría marshalliana, se basa en aspectos de localización, donde hay una oferta de trabajo especializado para industrias que desarrollan una misma actividad industrial, lo cual beneficia a las empresas y a las familias en el entorno de la concentración de la industria. La tercera fuente por tener en cuenta son los *spillovers* tecnológicos, en la cual las empresas buscan estar en cercanía a sus competidores y así poder “copiar” informalmente algunas técnicas de producción, comercialización, mercadeo, tecnologías o la posibilidad de contratar empleados provenientes de otras empresas, usualmente en zonas de alta densidad económica. Los estudios sobre las aglomeraciones económicas, a partir de los fundamentos teóricos de Marshall, han tenido profundidad por diferentes autores que buscan explicar su aplicación, y con mayor relevancia en las economías urbanas, potencializando y aumentando los beneficios que estas presentan para diferentes actores vinculados a la industria, dado que permiten obtener mayores ventajas competitivas, las cuales son identificables por parte de las unidades productivas (véase figura 1).



Fuente: Elaboración propia según la Secretaría de Planeación SDDE (2014).

Figura 1. Ventajas competitivas obtenibles de la aglomeración

Es importante reconocer que en toda economía los riesgos a los que está expuesta una organización pueden provenir de diferentes fuentes, y así como, en general, se asocian a resultados negativos por su probabilidad de perjuicio que potencialmente puede producir, también llegan a ser favorables en la medida en que propicien la generación o aprovechamiento de beneficios.

En este orden de ideas, los riesgos se entienden como aquellos factores internos y externos de una organización que, aparte de representar la probabilidad de ocasionar una pérdida económica, encarnan los perjuicios sobre que pueden ocurrir en el alcance de los objetivos y la incertidumbre que con ello deviene, con lo cual se disminuye o erosiona la capacidad de generar valor y desempeño. De acuerdo con Mejía (2011, p. 54), los riesgos pueden clasificarse en dos grandes categorías: 1) aquellos generados por el entorno de la organización, como los derivados del manejo político, o los relacionados con la economía, y 2) los riesgos que surgen en la operación.

Este último tipo de riesgo se describe en función de las decisiones que toma la organización, específicamente, en torno a las que tienen que ver con el desarrollo de sus actividades y que potencialmente pueden generar una afectación negativa para la rentabilidad, imagen o recursos (Mejía, 2011). Dentro de esta categoría, se clasifica el riesgo operativo, el cual tiene, entre sus principales causas, las fallas internas en la ejecución de procesos, funciones, procedimientos, sistemas, modelos o fraudes, en el caso de empresas financieras.

Una vez identificados los riesgos y sus causas, el planteamiento de soluciones estratégicas debe estar enfocado en el control y manejo de aquellos factores que no son controlables por la organización, de forma tal que se reduzcan las variaciones que entran en la incertidumbre, den lugar a un trabajo de mejoramiento de los generadores de riesgos a fin de reducir sus variaciones y forjen un adelanto en la disminución de los riesgos operativos en cuanto a costos y estrategia.

Por lo general, las estrategias que se pueden implementar están relacionadas con la generación de nuevos productos, la focalización de nuevos mercados o clientes, el mejoramiento esfuerzo comercial y de ventas y el



manejo de costos, diseño o rediseño de procesos, para lo cual es necesario contar con un soporte tecnológico que represente una mejor posibilidad de ejecución a fin de reducir la probabilidad de ocurrencia negativa del riesgo.

### 3. METODOLOGÍA

Dada la finalidad de obtener un conocimiento perceptual del riesgo operativo, se escoge como método de investigación el estudio de caso por su posibilidad de documentar de manera descriptiva las situaciones generadoras de este tipo de riesgo, así como su naturaleza en un entorno productivo y las acciones de manejo generadas a partir de su identificación, lo cual hace factible conocer hechos y situaciones problemáticas en un entorno concreto. En este sentido, el proceso metodológico realizado se consideró de tipo descriptivo, para lo cual se tomó como referencia la experiencia del proyecto Zasca CSE como base para la obtención de información relacionada con el tema de estudio, dado que se considera que esta experiencia evidencia la interacción en diferentes áreas de operación y administración con productores del sector analizado. Lo anterior también se sustenta en la importancia que tiene para la economía colombiana esta actividad, puesto que sus antecedentes industriales indican que es

una de las industrias que más empleo genera a escala nacional, después de confecciones, farmacéuticos, plásticos, panadería y muebles. Ha logrado, además, insertarse en el comercio internacional, a través de la exportación de calzado, cuota constituida principalmente por calzado de cuero. No obstante, los productores nacionales enfrentan grandes desafíos en el mercado exterior asociados a los diferenciales de diseño precios y calidad. (Riaño, Sierra, Sánchez, Róldan y Dussán, 2014, p. 7)

De acuerdo con Echavarría (2008, p. 14), la realización de un estudio de caso se debe llevar a cabo teniendo en cuenta cuatro actividades principales: 1) delimitación, 2) recolección, 3) análisis y 4) redacción del informe de investigación, por lo cual los datos utilizados para la construcción del caso fueron obtenidos por medio de fuentes primarias y secundarias de información (véase tabla 1).

**Tabla 1.** Información recolectada y fuentes de obtención

Necesidades de información	Áreas de información	Fuentes primarias	Fuentes secundarias
Descripción del proyecto Zasca	Estadísticas de producción	Observación directa por medio de visitas al CSE	Informes institucionales
CSE (objetivos, funcionamiento, áreas de operación, servicios ofrecidos por el CSE, componentes del proyecto)	Perfil de los empresarios	Entrevistas semiestructuradas (coordinador del proyecto y líderes de áreas y pequeños empresarios)	(Secretaría de Desarrollo Económico, DANE, DNP, registros del proyecto Zasca)
Datos de la industria nacional, local y del sector objeto de estudio	Problemáticas y riesgos por área		
	Cambios organizacionales		
	observados en las pequeñas empresas		

CSE: centro de servicios empresariales; DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística; DNP: Departamento Nacional de Planeación.

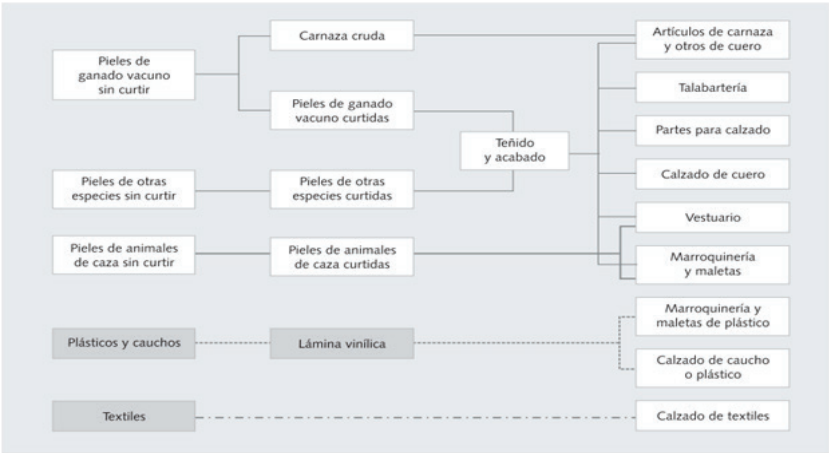
Fuente: Elaboración propia.

Para el análisis del contexto productivo de la actividad desarrollada por los empresarios del sector, se tuvieron en cuenta como categorías de análisis la producción del sector nacional y por regiones, la oferta productiva, las amenazas y las necesidades de los productores. En cuanto a la descripción del proyecto Zasca, se organizó la información según cinco áreas específicas, la cuales corresponden a los servicios ofrecidos por el centro de servicios empresariales (CSE) (véase figura 2).

Como resultado del análisis de la información obtenida, se elaboró una descripción del relacionamiento existente entre los diferentes factores de riesgos operativos identificados en el trabajo de campo, lo cual, en complemento con la contextualización de la actividad del sector productivo, permitió establecer los avances logrados del aprovechamiento estratégico de un antecedente industrial como lo es la aglomeración de productores del Restrepo Ampliado, para el manejo del riesgo operativo, en beneficio de esta parte de la población manufacturera de la ciudad. Esto se expone mediante un mapa de relaciones, en el que, según la información obtenida en las entrevistas realizadas, se clasificaron los riesgos como generadores o receptores, siendo los primeros aquellos que tienen una incidencia

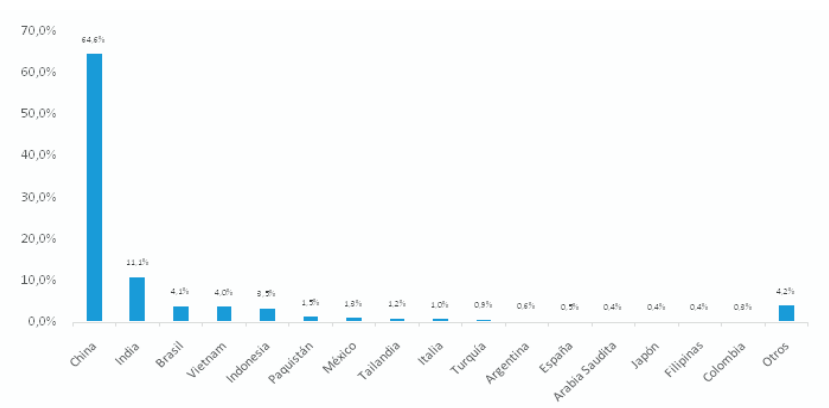


minados, mientras que el 49 % son negocios dedicados a la comercialización. Otra de las principales características que tiene la cadena es su composición, la cual está constituida casi en su totalidad por micro y pequeñas empresas (93 % micro y 5.4 % pequeñas). Solo 0.9 % son empresas medianas y el 0.6 % grandes (véase figura 4).



Fuente: Departamento Nacional de Planeación DPN (2004).

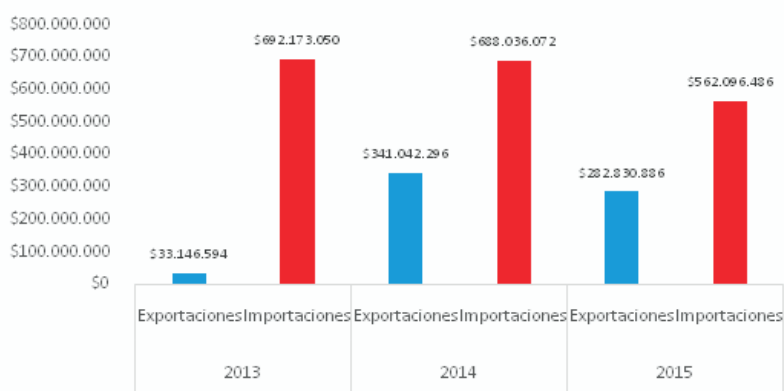
Figura 3. Cadena productiva de la industria de cuero, calzado y marroquinería



Fuente: Elaboración propia según la SDDE (2014).

Figura 4. Principales productores mundiales de la industria de cuero, calzado y marroquinería

A nivel mundial, Colombia hace parte de los principales veinte países productores de la industria de cuero, calzado y marroquinería; sin embargo, se aprecia que esta tiene una gran asimetría, siendo China el mayor productor mundial, con el 64.4 % de participación en el mercado. El segundo país con mayor participación es la India, con el 11.1 %. Por su parte, Colombia ocupa el puesto 18, con el 0.3 % del mercado, siendo sus principales clientes Chile, Costa Rica, los Estados Unidos y Puerto Rico (ver figura 5).



**Fuente:** Elaboración propia según la Asociación Colombiana de Industriales del Calzado, el Cuero y sus Manufacturas (Acicam, 2015).

**Figura 5.** Importaciones y exportaciones de la cadena durante el periodo 2013-2015

El comportamiento de la oferta productiva de la cadena demuestra un déficit en la relación exportaciones-importaciones (ver figura 5). De acuerdo con la Acicam, la balanza comercial que ha tenido el calzado nacional durante el periodo 2013-2015 evidencia que uno de los mayores problemas de esta industria es la fuerte competencia que hay frente a productores internacionales.

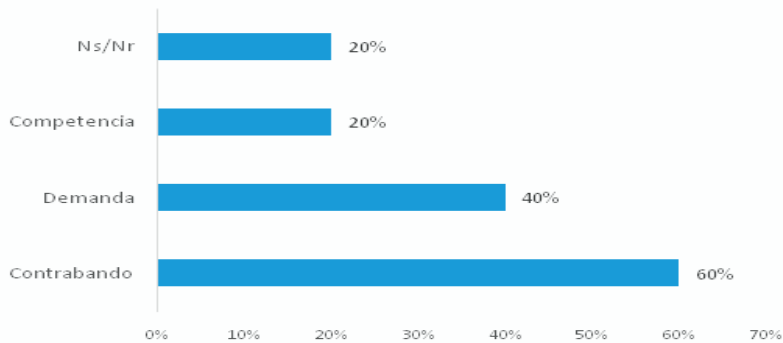
En este orden de ideas, cabe resaltar que la industria durante 2015 reportó exportaciones superiores a USD 282 millones, con una variación de -17.06 %, frente a las mismas registradas en 2014 (Acicam, 2015), mientras que sus importaciones fueron superiores a los USD 391 millo-

nes, también con una variación negativa de  $-18.3\%$ . Estas variaciones negativas presentadas en los últimos años reflejan un retroceso en el comportamiento de las ventas y compras hacia y desde el exterior.

De acuerdo con el diagnóstico presentado en el plan de negocios elaborado en 2013 por el PTP, el entorno de la industria de cuero, calzado y marroquinería tiene como principal problema la débil articulación institucional entre la cadena productiva y la oferta gubernamental de apoyo y regulación. Esta problemática tiene, entre sus principales causas, la ausencia de un modelo formativo para empresas acorde con las exigencias del mercado internacional, una débil actitud frente a la normativa y la regulación y las brechas entre la oferta de servicios de apoyo y la débil infraestructura competitiva.

Entre las consecuencias identificadas en el mismo diagnóstico, están la alta variabilidad en los métodos productivos y, por ende, el deterioro del índice competitivo, lo cual se evidencia en los el bajo desarrollo tecnológico y altos costos de abastecimiento, distribución e ingreso a mercados internacionales. Asimismo, se reconoce la competencia desleal derivada del contrabando, la subfacturación y la informalidad, entre las principales dificultades que enfrenan los productores. Además, la poca articulación entre los gobiernos locales y los empresarios ha influido en que se pierdan oportunidades productivas y comerciales. Finalmente, la repercusión también se evidencia en la parte ambiental, ya que la industria tiene bajos estándares ambientales y, por tanto, de sostenibilidad.

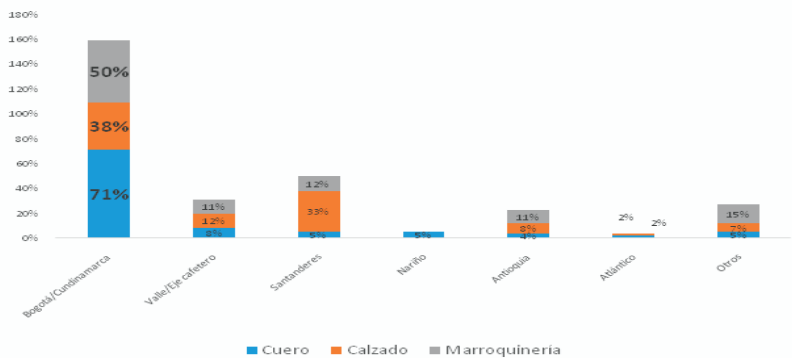
Por su parte, la *Encuesta de opinión industrial conjunta*, realizada por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI, 2016), indica que los productores consideran como un aspecto favorable en la cadena el uso de la capacidad instalada, la cual, a diciembre del año en referencia, estaba en el  $70\%$ ; sin embargo, la expectativa del futuro manifestada en dicha encuesta señala que la situación se mantendría estable, aspecto que no necesariamente es favorable, si se tiene en cuenta que los principales riesgos o amenazas que se han identificado en el mercado tienen que ver con el contrabando, la demanda y la competencia, lo cual ha sido un obstáculo para el aumento en la productividad y el desarrollo competitivo de la cadena (véase figura 6).



Fuente: Elaboración propia según la Acicam (2015).

**Figura 6.** Principales amenazas identificadas en la cadena de la industria de cuero, calzado y marroquinería durante 2015

Por otra parte, el contexto productivo nacional se caracteriza por la aglomeración en las actividades de la cadena productiva, las cuales son relevantes por su aporte al desarrollo económico a través de cada uno de los eslabones que la componen. En este marco, sobresale la región Bogotá/Cundinamarca frente a otras regiones del país, ya que, de acuerdo con el PTP (s. f.), esta región participa con el 71 % en la obtención y transformación del cuero, con el 38 % en la manufactura de calzado y con el 50 % en la marroquinería (véase figura 7).



Fuente: Elaboración propia según el PTP (s. f.).

**Figura 7.** Descripción de la cadena productiva por regiones

En este sentido, el desarrollo regional por el que ha atravesado el distrito capital y los municipios de borde urbano que lo rodean deben en buena parte su importancia a una serie de actividades productivas y comerciales gestadas en la economía popular.<sup>2</sup> Estas acciones cumplen un papel significativo en varios aspectos que se ejemplifican en el presente caso por medio de la oferta que resulta de la aglomeración localizada en la zona del Restrepo Ampliado.

Geográficamente, el Restrepo Ampliado está ubicado en el sur del distrito capital, entre las localidades de Antonio Nariño y Rafael Uribe. Limita al oriente con la avenida Caracas, al occidente con la carrera 30, al norte de la zona con la avenida la Hortúa y al sur con la calle 28 sur hasta su intersección con la avenida General Santander (véase figura 8).



Fuente: Secretaría Distrital de Desarrollo (2014).

**Figura 8.** Mapa de Bogotá por localidades y Restrepo Ampliado

Como tal, la zona del Restrepo se caracteriza por sus actividades comerciales e industriales, siendo la producción y comercialización de cuero,

<sup>2</sup> El concepto de *economía popular*, según Luis Razeto, es un fenómeno que acuña la realización de actividades informales, pequeñas producciones de carácter popular, que, en general, son el medio de subsistencia de la población. Entre estas actividades, está la actividad por cuenta propia, la producción a pequeña escala de microempresas familiares, las organizaciones económicas populares, etc.



calzado y marroquinería la principal, que representa cerca del 30 % de los establecimientos del sector como zona aglomerada y el 77 % de los establecimientos dedicados a calzado de cuero y piel de la ciudad (Secretaría Distrital de Desarrollo, 2014, p. 5), lo cual sustenta la gran participación y relevancia que tiene esta aglomeración industrial en la economía local. Cabe resaltar que la oferta productiva de la cadena industria de cuero, calzado y marroquinería está compuesta por una amplia variedad de productos (véase figura 9).



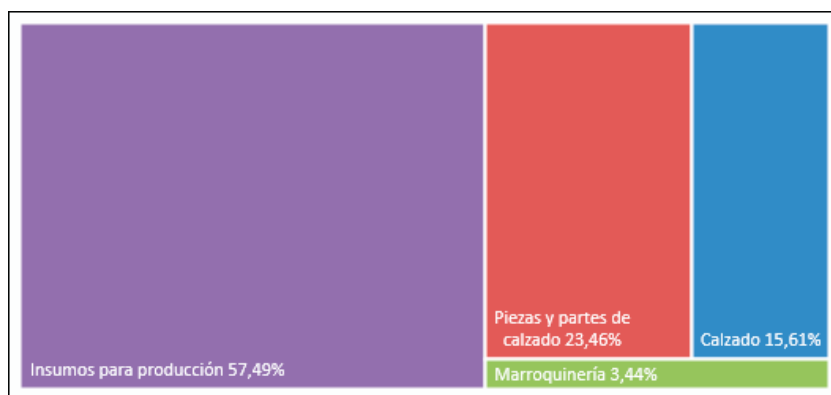
NCP: no clasificado previamente.

Fuente: Elaboración propia según la Secretaría Distrital de Desarrollo (2014).

**Figura 9.** Oferta productiva de Bogotá

Como se aprecia en la figura 9, la oferta productiva del Restrepo Ampliado se puede clasificar en producción de curtido y preparados de cuero, calzado y artículos de viaje. De acuerdo con el censo realizado por la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (2014), el 57.49 % de las unidades productivas localizadas en la zona de estudio producen o comercializan insumos (cuero, suelas, viras, entre otros) requeridos para la fabricación de los productos finales de la cadena. El 23.46 % producen piezas y partes de calzado, como lengüetas, palas, orejas y forros, mientras

que el 15.61 % de las empresas fabrican calzado (en cuero y material sintético para hombre y mujer, deportivo y niños). Finalmente, el 3.44 % de la oferta productiva lo componen la producción marroquinera de bolsos, carteras, correas, cinturones, billeteras, manicarteras en material sintético o cuero (véase figura 10).

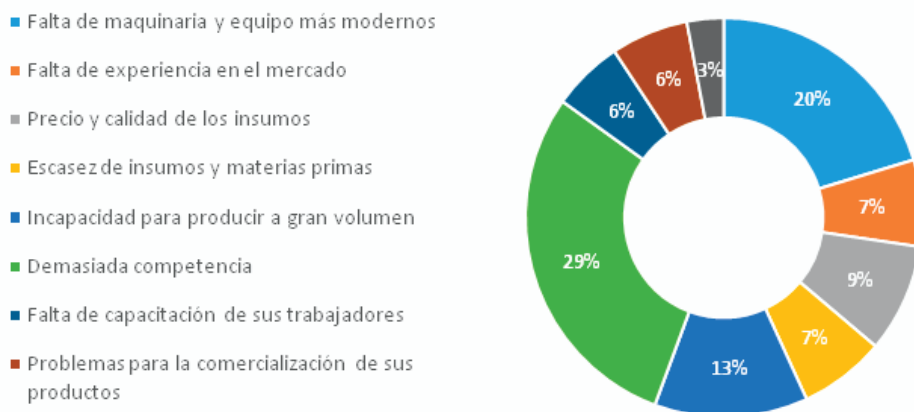


Fuente: Elaboración propia según la Secretaría de Desarrollo Económico (2014).

**Figura 10.** Composición de la oferta productiva de las empresas del Restrepo

Desde la perspectiva de los empresarios, las principales necesidades o problemas que tiene el desarrollo de la actividad económica radica, principalmente, en la competencia que, de acuerdo con los datos del entorno de la cadena, tiene como principal amenaza la entrada de productos provenientes de China. Además, la necesidad de maquinaria y equipos más modernos se considera como el segundo factor en orden de importancia dadas sus posibilidades para la generación de procesos de optimización, lo cual se ve reflejado en la incapacidad de producir en grandes volúmenes (Secretaría de Desarrollo Económico, 2014).

Otras necesidades de las empresas del sector están en relación con la falta de experiencia en el mercado, el precio y la calidad de los insumos, la falta de capacitación, los problemas de comercialización, aspectos que, en orden de importancia, se reconocen por debajo del 9 % (véase figura 11).



Fuente: Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (2014).

**Figura 11.** Necesidades/problemas de los productores del Restrepo

## 5. NATURALEZA DEL PROYECTO ZASCA CSE

Frente a la problemática presentada por los productores de la cadena cuero, calzado y marroquinería de Bogotá, específicamente aquellos que, como se ha mencionado, están ubicados en el Restrepo Ampliado, la Alcaldía Mayor de Bogotá pone en 2013, en alianza con varias instituciones (entre ellas algunas educativas), una estrategia basada en los conceptos de la aglomeración, con la intencionalidad de potenciar aquellas zonas caracterizadas por tener una importante afluencia de negocios o empresas con similar actividad productiva, brindando apoyo al emprendimiento local, productividad e innovación, por medio del ofrecimiento de servicios empresariales. Producto de esta iniciativa, surge el centro de servicios empresariales Zasca.

Este proyecto se organizó de acuerdo con cinco líneas, por medio de las cuales se ofrecería un portafolio compuesto por diversas áreas, en las que pequeños empresarios podrían obtener apoyo y acompañamiento (véase tabla 2).

Tabla 2. Portafolio Zasca CSE

Objetivo	Línea de servicios	Sublíneas	Áreas
Diseñar y poner a disposición estrategias y servicios que contribuyan a aumentar la productividad de la economía popular aglomerada en el distrito capital	Asistencia técnica	Diagnóstico, planes de mejora, asistencia en mejoramiento productivo y desarrollo de productos, formación complementaria, banco de maquinaria	Gestión financiera y costos administrativos o complementarios
	Diseño y conceptos de moda	Información y tendencia, asesoría, formación y planes de negocio	
	Insumos y materias primas	Información de precios, evaluación de calidad, asesoría y formación, planes de negocio	Diseño
	Mercado	Eventos con compradores, eventos con compradores, gestión de asociatividad, asesoría, formación y planes de negocio	Comercial y de mercadeo
		Bolsa de empleo, centro de información, salas de negocios y auditoría	Mejora continua

Fuente: Elaboración propia según Zasca CSE (2016).

En medio de la vorágine generada a partir de los procesos de apertura y liberalización de los mercados, se reconoce la importancia de aprovechar la aglomeración que históricamente ha caracterizado algunas zonas de Bogotá por medio de este tipo de proyectos, los cuales se identifican como un punto de encuentro y de referencia para los productores ubicados en la zona de influencia. De esta manera, el propósito de incidir favorablemente en una oferta agregada e integral de servicios empresariales especializados y estratégicos con impacto positivo en la productividad se materializó, principalmente, con acciones de asistencia técnica en calidad, intermediación y acceso a mercados.

## 6. RIESGOS OPERATIVOS IDENTIFICADOS

Los riesgos operativos corresponden a la probabilidad de que se presenten pérdidas en los resultados financieros de las organizaciones o en sus recursos, a causa de errores o fallas en los procesos realizados como parte de la actividad productiva. Estos riesgos pueden surgir por la tecnología, la infraestructura, las personas o, incluso, por los eventos externos a la propia organización.

El análisis realizado al proyecto permitió encontrar que la repercusión que tiene este tipo de riesgo en las organizaciones productivas se evidencia en cada una de las áreas, ya sean estas misionales, ya sean de apoyo. Precisamente, es allí donde se interviene con la oferta hecha por medio del CSE, propiciando una serie de alternativas que conducen a la generación de cambios, orientados a convertir estas empresas en entes más productivos y competitivos que, si bien es cierto, se encuentran lejos del potencial de otros países, podrían ser más perdurables en el mercado.

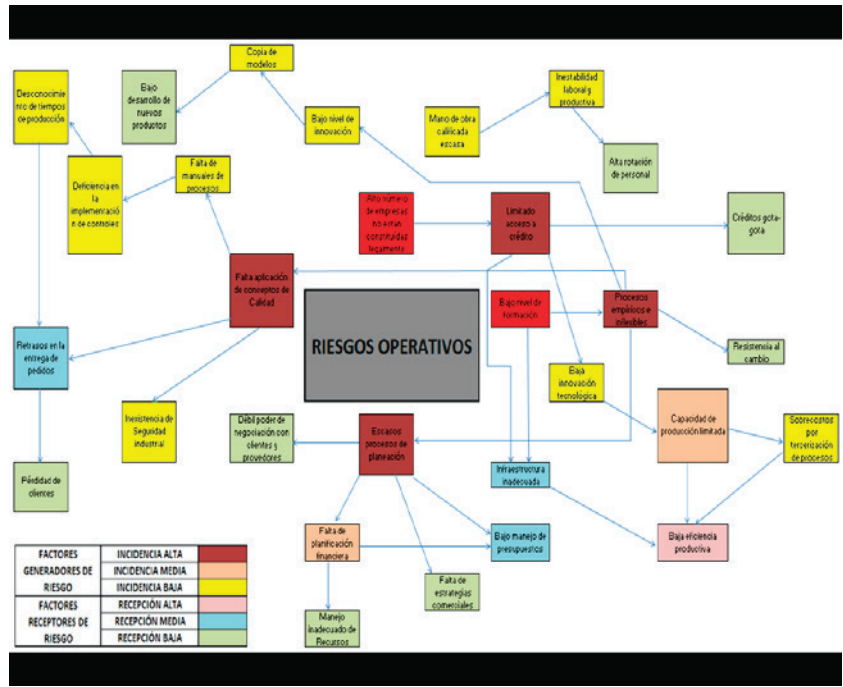
Según el trabajo de campo realizado, en el que se entrevistó a líderes de las áreas del CSE y a empresarios del sector productivo que hacían parte del proyecto, se elaboró una clasificación compuesta por dos categorías de riesgos: la primera se denominó *Factores generadores de riesgo*, debido a la capacidad de incidencia alta, media o baja que tienen en otros factores, y la segunda *Factores receptores de riesgo*, los cuales, como su nombre lo indica, se ven afectados por los componentes de la primera categoría también en la misma medida. La calificación de cada medida, tanto de generación como de recepción, se estableció de la manera como se describe en la tabla 3.

**Tabla 3.** Medidas de calificación de categorías de riesgo

Medida	Factor generador	Factor receptor
Alta	Incide en tres o más factores	Es afectado por tres o más factores
Media	Incide en dos factores	Es afectado por dos factores
Baja	Incide en un solo factor	Es afectado por un solo factor

Fuente: Elaboración propia.

El mapa de relaciones de riesgos operativos (véase figura 12) expone la incidencia que tienen factores como la realización de procesos de manera empírica y sin aplicación de conceptos de calidad, la escasa planificación y el limitado acceso a recursos financieros, específicamente créditos, en los componentes que hacen parte de los procesos misionales y de apoyo de las empresas del sector. De acuerdo con las relaciones establecidas, los factores mencionados indican una alta influencia en el desarrollo operativo de la industria de cuero, calzado y marroquinería del Restrepo, dado que su capacidad para incidir en varios procesos ha sido proclive para la generación de lo que se podría considerar como una serie de desventajas competitivas.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 12. Mapa de relaciones de riesgos operativos identificados

Asimismo, se considera como uno de los factores críticos la falta de procesos de planificación o presupuestación, especialmente en el área financiera, lo cual ha sido significativo en cuanto al manejo y aprovechamiento óptimo

de recursos. Por otra parte, la falta de formalización o legalización ha sido un obstáculo para que las empresas del sector puedan acceder a financiación externa, lo cual ha sido una limitante para la consecución de capital externo que sirva de apalancamiento de la actividad y mejoramiento de la infraestructura y capacidad instalada, y evidencia de que, en un buen número de casos, la operación se desarrolla en el mismo lugar donde se ubica la vivienda familiar y, además, no se cuente con tecnología acorde para producir de una manera más innovadora por medio de la cual se aumente la productividad y competitividad. En este mismo sentido, se encuentra que estas falencias se suman, dan como resultado el aumento de los costos de producción e impiden la generación de economías de escala.

Los aspectos mencionados en este contexto han dado como resultado la pérdida de clientes y la baja eficiencia productiva, estos dos son los resultados más relevantes en cuanto a la recepción de riesgo, se catalogan por absorber mayor cantidad de situaciones que conllevan una mayor posibilidad de generación de pérdidas y permiten develar a través de esta sintomatología la situación en la que se encuentran las empresas del sector.

El desencadenamiento que ha implicado la interrelación de los factores identificados permite corroborar que los riesgos no siempre actúan de manera individual, sino que, en general, lo hacen en el ecosistema empresarial acompañados de diversas situaciones que multiplican la capacidad de generación de pérdidas para las organizaciones productivas, como la falta de aplicación de conceptos de calidad, factor que replica de manera importante su riesgo en los procesos de producción y en la falta de controles, lo cual ha generado perjuicios dado que incide muchas veces en el incumplimiento y la pérdida de clientes y, por consiguiente, en la disminución de ingresos.

## **7. APORTES DEL PROYECTO ZASCA CSE AL FORTALECIMIENTO DE LA AGLOMERACIÓN PRODUCTIVA LOCAL**

Teóricamente, el concepto de *aglomeración* brinda la posibilidad de obtener una serie de ventajas que son importantes para el desarrollo competitivo de los sectores que conforman el aparato productivo de una econo-

mía. En algunos casos, la aglomeración se genera de manera planificada, producto de estrategias territoriales o políticas públicas que tienen la intencionalidad de intervenir prioritariamente en un territorio por sus características, potencial industrial u otras posibilidades. Sin embargo, como en el caso del Restrepo, la actividad surge de la concentración de una actividad realizada en la economía popular, aspecto que genera un antecedente industrial relevante, debido a lo llamativo que ha sido, para un apreciable número de productores, que han visto en este una estrategia de localización, dada la convergencia de fuerzas en el sector que han generado una dinámica para tener en cuenta por su importancia y aporte como motor de crecimiento y generación de empleo.

En este orden de ideas, el proyecto Zasca CSE, como alternativa de intervención, permite identificar una serie de aportes que demuestran la importancia que tiene el papel del Estado, representado en este caso por la Administración distrital, contrarrestando las fallas del mercado que ponen en desventaja a los productores nacionales. Entre los ejemplos que se pueden resaltar, se destaca el cambio en las prácticas empíricas que realizaban algunos empresarios en relación con la implementación técnica de procesos administrativos que les permitiera mejorar en la toma de decisiones, lo cual contribuyó a un mejoramiento en el manejo de presupuestos y a la generación de procesos de formación, con el fin de solucionar el acceso a créditos y tratar de acabar con la dependencia a los gota-gota, al igual que diferenciar los gastos del negocio y los del hogar, situación que sucedía con frecuencia, dado que muchas de las empresas son familiares e, incluso, se caracterizan por desarrollar su operación en la misma vivienda de los productores.

La falta de conciencia respecto de una producción de calidad se ha visto reflejada en la irrelevancia que para muchos empresarios tiene el mejoramiento continuo como parte de los procesos diarios, de ahí que el proyecto Zasca haya contribuido a mejorar la toma de decisiones, como en la adquisición de tecnología, lo cual ha sido un problema, porque algunos de los microempresarios compran maquinaria, casi siempre usada o en oferta, sin conocer sus beneficios y la forma de lograr su máximo aprovechamiento, por lo cual la inversión se pierde, se dejan de recibir utilidades o se convierte en un gasto innecesario.



En el área de producción, los empresarios empezaron a llevar fichas técnicas de sus productos, en las que se plasma detalladamente las características de estos y los insumos requeridos para su manufactura. De esta forma, se comenzaron a diseñar colecciones, concepto que no hacía parte de la actividad productiva y que se relacionó con aspectos de mercadeo, como el tipo de consumidor al cual se orientaría el producto y las tendencias, con lo cual se benefició la producción al disminuir la copia de modelos e incentivar la innovación y nuevos diseños. En este sentido, vale la pena resaltar que una de las soluciones propuestas para hacer frente a las falencias de los procesos productivos es la especialización en la producción, ya que, al analizar los procesos de fabricación, se identificó que había la capacidad desarrollar ciertas especialidades que podrían ser aprovechadas por medio de la tercerización, lo cual contribuiría a la minimización de costos y aumento de la calidad. Como ejemplo de lo anterior, se puede mencionar el caso de la relación establecida con la empresa Smith Shoes, la cual surge producto de una rueda de negocios en la que cinco empresas del sector<sup>3</sup> se contactaron con esta, debido a una nueva idea de negocio y de comercialización. A pesar de estos pequeños logros, se reconoce la importancia que tiene mejorar en cuanto a la cualificación de la mano de obra, aspecto que ha sido uno de los principales problemas presentes en la industria, debido a que es limitada y genera problemas de rotación e inestabilidad, por lo cual el destajo y la informalidad son unas de las principales características en la contratación de personal.

En cuanto al mercadeo, se pueden identificar varios logros específicos. Por ejemplo, se creó la marca Hecho en el Restrepo, estrategia que no se hizo con el fin de lograr un posicionamiento en el mercado, dado que no se puede registrar, ni tener un certificado de origen. Las actividades realizadas estaban encaminadas a lograr un acomodamiento en torno a lo que significa estar “hecho en”, lo cual apuntaba más a generar una cultura, dando a entender que lo que está hecho en el Restrepo es de buena calidad y responde a las necesidades de los consumidores, lo cual genera confianza y aceptación en ellos.

Como se mencionó, el proyecto Zasca CSE se originó a partir del Plan de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana. Con el cambio de Administra-

---

<sup>3</sup> Sus nombres se omiten por razones de confidencialidad comercial.

ción para el periodo siguiente (2016-2020), se dio continuidad a esta iniciativa, dada la importancia que tiene el sector, no solo para la economía distrital, sino también la nacional. En este sentido, se privilegia, como uno de los principales aspectos por mejorar, el mejoramiento en relación con estándares ambientales frente a desarrollar una industria más sostenible que logre aprovechar significativamente las materias primas utilizadas en los procesos de producción y en el uso de suministros e insumos.

De acuerdo con lo anterior, se asume la importancia que tiene para el desarrollo y progreso del sector el PTP, diseñado para la ejecución de la política industrial nacional, mediante el estímulo de la productividad y competitividad que toma como base cinco aspectos considerados como estratégicos: 1) fomento de mejoras en la productividad y la calidad, 2) optimización del marco normativo, 3) potencialización de procesos de infraestructura y logística, 4) generación de capacidades en el capital humano y 5) acceso a financiación (Sánchez y Moreno, 2017), problemas que en el desarrollo del caso fueron identificados.

El horizonte estimado para la implementación de las diferentes estrategias de mejoramiento contempla un periodo de diez años (2018-2028) (véase tabla 4).

**Tabla 4.** Objetivos de desarrollo de la industria en el periodo 2018-2028

Año	Objetivos
2018	Desarrollar y consolidar un modelo de gestión que mejore la productividad y competitividad de las empresas del sector, transforme la formación, articule con la oferta institucional del Estado y, principalmente, estreche lazos entre productores y comercializadores para recuperar el mercado interno.
2023	Fortalecer el desarrollo de productos de calzado y marroquinería de gama media y alta en cuero a partir de la incorporación de mayores estándares de diseño y calidad, así como desarrollar productos en materiales sintéticos, textiles y ecológicos que tengan en cuenta las dinámicas de la moda.
2028	Consolidar una cadena productiva conformada por empresas robustas con alto grado de apropiación tecnológica, el desarrollo de líneas de producción y el posicionamiento de marcas tanto en el mercado interno como el exterior.

Fuente: Elaboración propia según Sánchez y Moreno (2017).

Para el desarrollo del proyecto que orienta el PTP, se toma como referencia la experiencia lograda en México con el programa MexicanShoes Quality, que, junto con la Acicam y el Servicio Nacional de Aprendizaje, empezaron en 2017 su implementación con cerca de 500 microempresas y llevaron a cabo las etapas de 1) diseño de un modelo de gestión replicable en el que se establezca la directriz operacional, 2) diseño de un programa de certificación, 3) implementación de las mejoras que posibiliten un aumento del nivel competitivo y 4) certificación.

## 8. CONCLUSIONES

El diagnóstico realizado permitió encontrar que las empresas pertenecientes al sector estudiado carecen de un proceso administrativo que permita tanto planear como organizar sus actividades, lo cual ha limitado las posibilidades de alcanzar mejores niveles de competitividad. Sumado a lo anterior, se identificó que tienen una infraestructura básica e informal, con la que realizan sus procesos productivos de manera poco eficiente, con técnicas obsoletas de fabricación y poco rentables, lo cual ha desgastado los recursos hasta el punto de afectar negativamente sus resultados financieros y limitado el acceso a capital. Esta situación permite concluir que el manejo de riesgos operativos requiere estrategias basadas en un análisis de contexto por medio del cual se comprenda la complejidad del ecosistema en el que se realiza la actividad, ya que la interrelación de factores demanda respuestas orientadas, no solo a solucionar o corregir deficiencias en la forma en que se desarrolla la actividad empresarial, sino a plantear rutas estratégicas por medio de las cuales sea posible generar ventajas competitivas y aprovechar la aglomeración existente.

Los cambios efectuados en la aglomeración son impulsados en su mayoría por los herederos (segundas y terceras generaciones) y nuevos empresarios, quienes, con algún estudio técnico o profesional, entienden la importancia de capacitar, organizar y generar cambios en aspectos específicos de las empresas. Además, es importante tener en cuenta que muchas veces las transformaciones no son inmediatas, sino que se van dando paulatina y progresivamente, pues la resistencia al cambio evidenciada por parte de los empresarios y de los operarios es alta, lo cual requiere una intervención que también promueva un cambio cultural.

Desde una perspectiva teórica, los cambios más relevantes que se identificaron en la práctica permitieron develar la importancia y aplicación que tiene la teoría de la ecología de las organizaciones, puesto que su planteamiento indica que las transformaciones son producto de la necesidad de mantenerse frente a la competencia, dado que el mercado selecciona aquellas empresas que tienen una mayor capacidad competitiva y mayores posibilidades para permanecer y desarrollarse dentro de este. De acuerdo con este planteamiento, en su mayoría, los productores del Restrepo que permanecen en el mercado utilizan estrategias pasivas como la reducción de costos de transporte por la proximidad a los proveedores; por el contrario, algunas empresas más agresivas hacen uso de sus ventajas y sacan provecho de su proximidad horizontal copiando modelos informales, compitiendo deslealmente con la vinculación de trabajadores y bajando sus costos con respecto a los demás productores.

Finalmente, el apoyo institucional se reconoce como uno de los factores más relevantes para el desarrollo y éxito de las actividades en la aglomeración productiva. Sin embargo, obstáculos como los constantes cambios en la dirección del proyecto han generado incredulidad en los empresarios, además se deben tener en cuenta los cambios en las políticas de las administraciones distritales, ya que, de acuerdo con el mandato de turno, se ofrece un tipo diferente de apoyo, lo cual va de la mano de la política pública que se plantee. Lo anterior es perjudicial para el aparato productor si se tiene en cuenta que el fortalecimiento de una aglomeración como la del Restrepo, que tiene un antecedente industrial marcado por la informalidad, requiere intervenciones pensadas a largo plazo con continuidad presupuestal. Sin embargo, es de resaltar que hubo objetivos que se cumplieron con éxito y que, a pesar de las barreras culturales, organizacionales o gubernamentales, algunas empresas lograron tener un crecimiento notable, una mejora en los procesos, mayor eficiencia en sus prácticas y la posibilidad de ingresar a nuevos mercados. En suma, este es el impacto que se busca generar por medio de este tipo de programas y proyectos.

## REFERENCIAS

- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (2016). *Encuesta de opinión industrial conjunta*. Recuperado de file:///C:/Users/Julio%20Cesar%20Duc%C3%B3n/Downloads/comovaelsector\_diciembre%202015.pdf
- Echevarría, H. D. (2008). *La investigación cualitativa y el análisis computarizado de datos*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- Manucci, M. (2010). *Contingencias: 5 desafíos de cambio para una nueva década*. Bogotá: Norma.
- Marshall, A. (1920). *Principles of economics*. Londres: McMillan.
- Mejía, R. (2011). *El riesgo y la historia empresarial antioqueña*. Medellín: Universidad Eafit.
- Programa de Transformación Productiva (s. f.). *Programa de mejoramiento productivo y de calidad*. Recuperado de <https://www.ptp.com.co/contenido/contenido.aspx?conID=1263&catID=743>
- Riaño, M., Sierra, V., Sánchez, N. M., Roldán, J. M. y Dussán Z., L. F. (2014). *“El Restrepo Ampliado”: la cadena productiva del cuero, calzado y marroquinería*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Sánchez, N. M. y Moreno, E. (2017). Descripción del mercado de trabajo en el clúster de cuero, calzado y marroquinería. *Cuadernos de Desarrollo Económico*, 35. Recuperado de <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/descargas/public/cuaderno35.pdf>
- SDDE.(2014). *El Restrepo Ampliado. La Cadena Productiva del Cuero, Calzado y Marroquinería*. Bogotá: Milenio Ediores.
- Secretaría de Planeación (s. f.). Objetivo del plan. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaHumana>.
- Razeto, L. (1993). *De la Economía Popular a la Economía de Solidaridad, en un proyecto de desarrollo alternativo*. Santiago de Chile: Instituto mexicano de doctrina social cristiana.
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Madrid: Antoni Bosh.
- Zasca CSE (2016). Portafolio de Servicios. Bogotá: Zasca CSE Cuero, Calzado y Marroquinería.