Departamento de Políticas de Desarrollo, Estadísticas e Investigación
Unidad de Investigación y Asesoramiento de Política

Inteligencia Estratégica y Gobernabilidad Industrial

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Inteligencia Estratégica y Gobernabilidad Industrial

El Desafío

La presión internacional está obligando a los países a transformar sus economías. La competencia es intensa, por lo que los países no pueden depender exclusivamente de sus dotaciones de recursos naturales y de sectores tradicionales para mantener el crecimiento, generar empleo y competir. La evidencia muestra que las políticas industriales que accionan el cambio estructural y la creación de capacidades han sentado las bases para el éxito de los nuevos países industrializados.

Decisiones cruciales de política son en su mayoría defectuosas como consecuencia de débil capacidad institucional, falta de información e insuficiente diálogo entre el sector público y privado.

El emprendimiento juega un papel fundamental en la transformación económica de un país. Sin embargo, los gobiernos de países en desarrollo enfrentan nuevos retos para apoyar a la empresa privada. Estos tienen que guiar el proceso de desarrollo de política industrial, definir objetivos, identificar limitantes, además de diseñar y aplicar instrumentos de política. No obstante, la experiencia muestra que estas decisiones cruciales de política son en su mayoría defectuosas como consecuencia de la débil capacidad institucional, falta de información e insuficiente diálogo entre el sector público y privado. Esto se traduce con frecuencia en gobiernos incapaces de desarrollar estrategias basadas en un análisis objetivo e imparcial. En algunos casos, las estrategias no se pueden implementar a través de planes de acción ya que para su ejecución el gobierno no cuenta con un equipo especializado de

técnicos calificados y comprometidos, ni con un mecanismo de coordinación que permita involucrar a otras partes interesadas durante el proceso de desarrollo de política industrial.

La respuesta de ONUDI

Los gobiernos de países en desarrollo cuentan con suficientes informes estratégicos y estudios sectoriales producidos por organismos internacionales y firmas consultoras. A pesar de que estos informes proveen información útil, y brindan asesoría sobre el enfoque que debería tomar el gobierno, no son suficientes para afrontar el proceso de desarrollo de política industrial, la "arquitectura institucional" requerida y la secuencia de acciones necesarias para transformar el conocimiento en acciones.

ONUDI busca apoyar a los gobiernos en el procesos de desarrollo de política industrial con asesoría, creación de capacidades y facilitación.

Para llenar este vacío, la ONUDI ha diseñado un programa que permite generar mecanismos de Inteligencia Estratégica y Gobernabilidad Industrial para el diseño e implementación de política industrial. En particular, el programa tiene como objetivo apoyar al gobierno durante el proceso de desarrollo de política industrial con asesoría, creación de capacidades y facilitación. El eje del programa es la creación y capacitación de equipos nacionales de implementación y unidades de inteligencia industrial en instituciones gubernamentales estratégicas, el establecimiento de observatorios industriales y la orientación general en la elaboración de diagnósticos industriales.

Las unidades son capacitadas en metodologías de la ONUDI sobre competitividad industrial y desempeño sectorial y de cadena de valor. Estas fueron diseñadas bajo la supervisión del Catedrático Sanjaya Lall de la Universidad de Oxford, quien formuló una serie de indicadores e índices para medir el rendimiento de la industria y las capacidades de los países. Estos indicadores constituyen la base del Índice de Rendimiento Industrial Competitivo (CIP – siglas en inglés) de la ONUDI. El CIP es un índice combinado que captura la habilidad de los países para producir y exportar manufacturas competitivamente. Dicho índice se publica por la ONUDI en el Informe de Desarrollo Industrial (IDR – siglas en inglés), el cual es altamente demandado por países que desean evaluar y comparar el desempeño de la industria nacional.

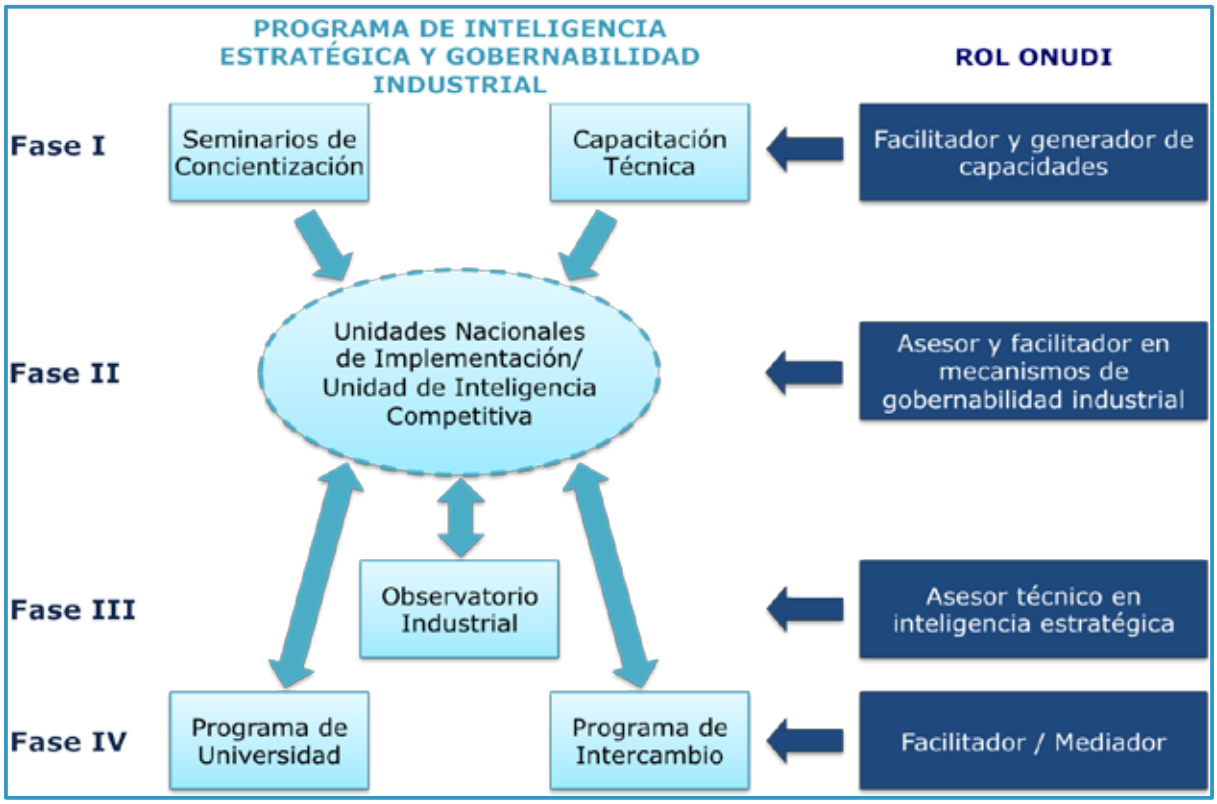
El Enfoque

El enfoque de la ONUDI se deriva de la literatura sobre "Buenas Prácticas de la Nueva Política Industrial". Sus partidarios coinciden en que uno de los elementos clave para desarrollar políticas industriales exitosas es enfocarse en el *proceso de desarrollo de política* mas que en su resultado (ej. documento de política industrial). Una estrategia o un documento de política industrial es sin duda un resultado deseado que necesita revisión y retroalimentación constante. Sin embargo, muchos reportes de política no llenan las expectativas ya que no logran incorporar las capacidades institucionales requeridas y los elementos de transparencia y colaboración del proceso de desarrollo de política (ej. participación de partes interesadas). El apoyo a este proceso requiere un énfasis especial en el "cómo hacer" en lugar de "qué hacer".

La creación de capacidad institucional es la clave para el diseño e implementación exitoso de política industrial.

El proceso de Política Industrial Estratégica (SIP – siglas en inglés) tiene cuatro etapas: diagnóstico, diseño, implementación y evaluación. Durante el proceso la ONUDI provee desarrollo de capacidades, asesoría técnica y facilitación. El fortalecimiento institucional

Gráfico 1. Fases del programa de Inteligencia Estratégica y Gobernabilidad Industrial y el rol de la ONUDI



es un factor transversal fundamental para un exitoso desarrollo de política. Ningún país en el mundo ha podido diseñar e implementar políticas sin instituciones capaces e influyentes que cuenten con servidores públicos calificados y comprometidos. A pesar de ser un proceso largo, la evidencia de algunos proyectos de la ONUDI muestra que un impacto significativo en las capacidades institucionales puede alcanzarse en un lapso de 2-3 años.

Para generar inteligencia estratégica y apoyar mecanismos de gobernabilidad industrial, la estrategia de la ONUDI tiene cuatro fases (ver gráfico 1):

Fase I. Concientizando y creando habilidades técnicas

La ONUDI organiza seminarios para funcionarios gubernamentales de alto nivel y representantes influyentes del sector privado para presentar y discutir elementos clave de política industrial como:

- Nuevas políticas industriales: fundamentos y mejores prácticas internacionales;
- La "arquitectura institucional" requerida para el desarrollo de políticas;
- Tendencias de la industria y comercio: implicaciones para la competitividad del país;
- Cambio estructural y diversificación: ¿Cuál es su importancia?;

Un grupo pequeño (12-15 personas) de profesionales altamente calificados del sector público y privado será seleccionado para ser capacitado en las metodologías de la ONUDI. Los cursos duran aproximadamente dos semanas y requieren participantes que tengan

conocimiento previo en economía, estadística y teoría de industria y comercio. Los alumnos son expuestos al manejo y procesamiento de bases de datos de industria y comercio, la creación de indicadores e índices de competitividad macro y sectorial, al uso de técnicas de comparación entre países, y al análisis e interpretación de resultados. Los cursos de mayor demanda son:

- Indicadores de competitividad industrial y comercio para diagnóstico de países;
- Competitividad sectorial y análisis de cadena de valor;
- Análisis de cambio estructural.

Bajo el marco del Instituto para la Creación de Capacidades de la ONUDI, el programa de Inteligencia Estratégica y Gobernabilidad Industrial organiza cursos ejecutivos en la sede central de la ONUDI en Viena. El objetivo es capacitar a grupos de tomadores de decisión en metodologías y prácticas de la ONUDI en los campos de competitividad y política industrial. También se organizan visitas de estudio a lugares relevantes que permiten a los encargados de formular políticas ver ejemplos reales de las mejores prácticas en países desarrollados y en desarrollo.

Fase II. Creación de unidades nacionales de implementación e inteligencia competitiva

Unidades técnicas especializadas son creadas en instituciones influyentes del país. Estas adoptan diferentes formas dependiendo de los necesidades y prioridades del gobierno. Algunos países pueden requerir unidades de inteligencia que actúen únicamente como grupos de análisis y discusión ("think-tanks"), mientras que otros necesitan unidades de implementación que transformen la generación de conocimiento en programas y proyectos. En cualquier caso, las unidades están idealmente compuestas por personal proveniente de varias instituciones y que ha

sido previamente capacitado por la ONUDI. Las unidades se encuentran equipadas con el observatorio industrial de la ONUDI, bases de datos internacionales, biblioteca electrónica en "mejores prácticas internacionales", y las principales publicaciones de la ONUDI (Informe de Desarrollo Industrial, Anuario de Estadísticas para la Industria, y diferentes ensayos académicos). La ONUDI no pretende crear unidades donde ya existen. En esos casos la ONUDI fortalece las bases analíticas del grupo técnico ya existente, guía la elaboración de informes específicos de política industrial y crea un vínculo institucional con unidades similares creadas por la ONUDI en otros países.

La unidad tiene un rol crucial en respaldar el proceso de desarrollo de política industrial mediante tres insumos para la creación de un documento de estrategia/política industrial:

- *Producción de un diagnostico industrial horizontal y sectorial*, como informes de competitividad industrial, estudios de cadena de valor y perfiles sectoriales;
- *Elaboración de líneas base y metas.* El uso de evidencia estadística sólida es necesario

La unidades establecidas por ONUDI apoyan el proceso de desarrollo de política industrial de tres maneras: la producción de un diagnóstico industrial horizontal y sectorial, la elaboración de líneas de base y metas, y la creación de consensos.

para: a) la evaluación del estado actual de la industria y sus sectores estratégicos; b) la identificación de modelos de rol y posibles amenazas entre los países; c) el establecimiento de metas realistas a futuro que serán alcanzadas mediante intervención política; y d) el monitoreo continuo de la fase de implementación de la política;

- *Desarrollo de la visión estratégica nacional.* La unidad puede tener un rol fundamental en la creación de consensos y la socialización transparente de resultados técnicos y objetivos. El proceso de legitimación debe ser directo ya que es probable que en la unidad existan representantes del sector privado. No obstante, las mesas de discusión necesitan ser organizadas para definir las metas de corto y largo plazo para la industria y las estrategias y capacidades necesarias para cumplir dichas metas.

Fase III. El Observatorio industrial

En un mundo de constantes cambios el desarrollo efectivo de una política industrial requiere de herramientas tecnológicas que proporcionen soluciones rápidas y confiables. En respuesta a esta necesidad la ONUDI ha diseñado el software "Sistema de Inteligencia de Competitividad Industrial" (SICI). Este es un observatorio industrial virtual que centraliza indicadores de rendimiento y capacidad industrial a nivel nacional e internacional para:

El desarrollo efectivo de política industrial requiere de herramientas tecnológicas que proporcionen soluciones rápidas y confiables.

- Monitorear tendencias globales y regionales de comercio;
- Comparar el rendimiento nacional a nivel macro y sectorial;
- Comparar los factores determinantes de la competitividad industrial internacionalmente;
- Identificar los países que pueden ser considerados modelos de rol, amenazas inmediatas y futuras, además de evaluar el patrón de desarrollo industrial;

Gráfico 2. Ejemplo de la aplicación del Software SICI

- Monitorear el impacto de la política industrial sobre la competitividad de sectores estratégicos específicos;

- Evaluar el impacto en otras dimensiones, incluyendo pobreza y medio ambiente.

Fase IV. Creando vínculos con centros de conocimiento nacionales e internacionales

La ONUDI ha creado un mecanismo inter-institucional para facilitar la participación de centros de conocimiento en el debate de política industrial. Unidades establecidas por la ONUDI se encuentran vinculadas a universidades (mediante el programa de universidades) y otras unidades de la ONUDI en otros países (a través del programa de intercambio). Esto genera beneficios a gran escala, pues se tiene acceso a gran cantidad de capital humano capacitado para producir investigación aplicada, imparcial y objetiva, y así poder contribuir con insumos de calidad para la elaboración de política industrial.

ONUDI crea un mecanismo inter-institucional para facilitar la participación de centros de conocimiento en el debate de la política industrial.

Las actividades durante la fase IV pueden tomar distintas formas. Por ejemplo, la ONUDI auspicia un programa de pasantes para que algunos graduados formen parte de la unidad por 3-6 meses. A candidatos de excelencia se les ofrece posiciones pagadas. Es posible organizar seminarios en política industrial y competitividad en universidades nacionales, y se puede adjudicar temas de investigación para apoyar la labor de la unidad. A través del programa de intercambio, los miembros de la unidad tienen la oportunidad de trabajar algunos meses en otras unidades establecidas por la ONUDI, o participar en visitas de estudio para aprender de las actividades de otras unidades. Estas iniciativas están diseñadas para incentivar la cooperación inter-institucional Sur-Sur a través de la difusión y transferencia de conocimiento y experiencia.

Resultados del programa

El programa de la ONUDI de fortalecimiento de capacidades institucionales para el diseño e implementación de política industrial tiene los siguientes productos tangibles:

1. *Unidades nacionales de implementación o unidades de inteligencia competitiva (ver fase II)*;

2. *Observatorio industrial (Sistema de Inteligencia de Competitividad) (ver fase III);*

3. *Publicación de insumos analíticos clave para el desarrollo de política industrial, que incluye:*

    a. *El Informe de competitividad industrial.* Éste posiciona al país dentro del escenario industrial global, comparando su rendimiento con otros países. Además, evalúa los factores que determinan el desempeño competitivo de la industria y provee recomendaciones horizontales de política;

    b. *Informe de línea base y metas de desarrollo industrial.* Utilizando un número considerable de indicadores, este informe presenta los datos de línea base (a nivel macro y sectorial) para evaluar los niveles de desempeño actuales y para definir metas a futuro;

    c. *Estudios de competitividad sectorial y cadena de valor*. Estos evalúan el desempeño competitivo de sectores estratégicos identificados, comparándolos con los de otros países. Los informes muestran la captura de valor en la cadena, identifican mercados atractivos y dan recomendaciones para identificar e incrementar valor

agregado, así como el "upgrading" del sistema productivo;

d. *Informe sobre el ambiente de negocios para la actividad Industrial: costo de los factores, transacciones, marco legal y regulatorio*. Esta guía de referencia presenta una hoja de ruta para inversionistas mostrando costos, transacciones y procedimientos necesarios para establecer y administrar un negocio en el sector industrial;

e. *Perfiles de política.* Estos son resúmenes mensuales sobre problemas relevantes y de actualidad para la industria y el comercio que son de importancia para las partes involucradas en el programa;

f. *Perfiles sectoriales.* Estos son resúmenes cortos producidos para socializar los resultados de los estudios de competitividad sectorial y cadena de valor descritos anteriormente;

4. *Documento de estrategia/política industrial.* En base a todos los documentos analíticos generados anteriormente, éste describe la visión del gobierno para mejorar la competitividad industrial del país, define estrategias, presenta de manera general las áreas de intervención y describe lo vínculos institucionales y los mecanismos de coordinación;

5. *Hoja de ruta para la implementación.* Basados en las áreas de intervención identificadas en el documento de estrategia/política, la hoja de ruta presenta programas y proyectos con presupuesto estimado, indicadores de monitoreo, grupo(s) objetivo, medios de verificación, clausulas de suspensión y agencia(s) implementadora(s).

Experiencia en países

El primer programa de la ONUDI fue lanzado en Ecuador en el año 2004. Después de varios seminarios y capacitaciones se estableció la primera unidad técnica especializada (UTEPI – Unidad Técnica de Estudios para la Industria) en el Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca (MICIP). En conjunto con la contraparte, la ONUDI definió los términos de referencia, productos entregables y el requerimiento de capital humano. En 2006 la unidad fue formalmente integrada a la estructura del Ministerio a través de un decreto en el cual se convertía en el Departamento de Estadísticas y Estudios para la Industria. Este tuvo la tarea de contribuir a la elaboración de la Política Industrial del Ecuador 2008-2012 y además producir una hoja de ruta para su implementación. El departamento se ha convertido en el "think-tank" del Ministerio y produce el Informe de Competitividad Industrial de manera bianual, análisis de cadena de valor, perfiles sectoriales, perfiles de política, además de ofrecer acceso en línea a información y bases de datos de la industria mediante el observatorio. Es totalmente independiente y autónomo.

Paraguay y Colombia fueron los siguientes países que formaron parte del programa. UTEPI Paraguay, siguiendo el modelo ecuatoriano, fue formalmente creada mediante decreto en 2007 y actualmente funciona en su totalidad. La ONUDI capacitó y dotó de personal técnico a la unidad de inteligencia, la misma que al momento produce documentos analíticos para el desarrollo de política industrial. En Colombia, la ONUDI ha fortalecido las unidades de inteligencia existentes en el país y ha contribuido al fortalecimiento y cooperación entre agencias. Gran cantidad de instituciones incluyendo el Ministerio de Industrias y Comercio, el Departamento de Planificación Nacional, y el Instituto Nacional de Estadísticas contribuyeron a la elaboración del primer Informe de Competitividad Industrial de Colombia.

El programa de la ONUDI en Latinoamérica ha resultado en una red de unidades de inteligencia para la competitividad que utiliza las metodologías de la ONUDI y publicaciones estándar para el debate de

política industrial. Una característica adicional de la expansión de la red de unidades técnicas en Latinoamérica es la oportunidad que ofrece para el intercambio de capital humano, de información, conocimiento y metodologías, a través de acuerdos inter-institucionales.

El programa de la ONUDI en Latinoamérica ha resultado en una red de unidades de inteligencia para la competitividad que utiliza las metodologías de la ONUDI y publicaciones estándar para el debate de política industrial.

En la actualidad, la ONUDI se encuentra activa en África Sub-Sahariana. En Camerún, una capacitación fue organizada en 2005 con la participación de jóvenes profesionales de ministerios relevantes, cámaras de comercio e industria y el banco central regional, Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC). El resultado fue la publicación del informe "Rendimiento Industrial y Capacidades de Camerún: Análisis del Sector Industrial". El gobierno apoya la implementación de la unidad y el establecimiento del observatorio.

En Ruanda, financiado por el plan "One UN", la ONUDI inició la fase de implementación del programa. Una capacitación en "indicadores de competitividad industrial y comercial para diagnóstico de países" se realizó en Octubre de 2008 y se produjo un borrador del Informe de Competitividad Industrial de Ruanda.
En el caso de Gambia, se inició también la primera fase del programa que incluye una evaluación de debilidades institucionales en agencias gubernamentales, lo cual es clave para identificar cuellos de botella para el diseño de políticas industriales, y una capacitación de quince oficiales del gobierno en la metodología de la ONUDI. En la actualidad el programa se encuentra totalmente financiado para el 2013 y tiene por objetivo generar inteligencia industrial, entregar estrategias y un plan de acción para el Gobierno de Gambia.

En Tanzania, la ONUDI se encuentra implementando el Programa de Inteligencia Estratégica y Gobernabilidad Industrial con el fin de establecer la función de monitoreo de la política industrial en el Ministerio de Comercio e Industria.

En Cabo Verde, la unidad de política industrial de la ONUDI se encuentra participando en el plan "One UN", entregando asistencia técnica dentro del componente "Promoción del Crecimiento Económico en Comunidades". El proyecto de Creación de Capacidades Institucionales para la Competitividad en Cabo Verde apunta al fortalecimiento del sector público en el diseño e implementación de una política industrial para la diversificación.

La ONUDI ha establecido la Unidad de Inteligencia para la Competitividad (UIC) en el recientemente establecido Centro de Políticas Estratégicas. Los miembros de la UIC han sido capacitados en la metodología de la ONUDI para el análisis de la competitividad industrial y comercial, y para el análisis de la competitividad sectorial y cadena de valor. El equipo ha finalizado el Informe de Competitividad Industrial de Cabo Verde 2011 y ha participado en varios estudios de cadena de valor.

En Vietnam, la unidad de política industrial de la ONUDI se encuentra dando asistencia técnica a través del plan "One UN". El objetivo del proyecto de la ONUDI es fortalecer al sector público, particularmente al Ministerio de Industrias y Comercio (MIC), para el diseño

de políticas industriales de gran impacto. Durante 2010 la ONUDI asistió al MIC en el establecimiento de un Grupo inter-ministerial para la Competitividad de la Industria (GCI) para que actúen como "think-tank" en el área de industria y competitividad.

Los miembros del GCI han sido capacitados y reclutados por ONUDI. El GCI produjo el Informe de Competitividad industrial de Vietnam 2011 (VICR 2011 – siglas en inglés), el cual posiciona al país dentro del escenario industrial internacional y señala estrategias para promover el crecimiento del sector manufacturero y el cambio estructural.

Tras el lanzamiento del VICR 2011, se organizó una capacitación ejecutiva dirigida a veinte representantes del sector público, encargados de formular política en Vietnam (incluyendo el Viceministro), en la sede central de la ONUDI en Viena en abril de 2012. La capacitación de cinco días cubrió las áreas de especialización de la ONUDI, incluyendo inteligencia industrial, creación de capacidades y política industrial, eficiencia de recursos, producción limpia y energías renovables.

En Palestina, el programa de Inteligencia Estratégica y Gobernabilidad Industrial apuntó al fortalecimiento de capacidades del Centro Palestino de Comercio (Paltrade), la Federación Palestina de Industrias (FPI), y el Ministerio de Economía para el diseño de políticas económicas. Un equipo de tecnócratas fue capacitado y posicionado en Paltrade con el objetivo de identificar productos y mercados de exportación que son estratégicos para mejorar el crecimiento de las exportaciones manufactureras de Palestina.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican juicio alguno por parte de la Secretaría de la ONUDI sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites. Las calificaciones de "desarrollados", "industrializados" y "en desarrollo" se utilizan únicamente para facilitar la presentación estadística y no entrañan necesariamente un juicio sobre la etapa a la que pueda haber llegado determinado país o zona en el proceso de desarrollo. La mención de empresas o productos comerciales no entraña respaldo alguno por parte de la ONUDI.

Printed in Austria
job no.—date—copies

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL
Vienna International Centre, P.O. Box 300, 1400 Vienna Austria
Teléfono: (+43 -1) 260026 - 0, Fax: (+43 -1) 26926 - 69
Correo Electrónico:policy@unido.org, Página Web: www.unido.org/researchpolicy