CUADERNOS ORKESTRA
ISSN 2340-7638
https://doi.org/10.18543/NIBS1718

# ESTUDIOS DE FUTURO EN GOBIERNOS: MODELOS INTERNACIONALES Y SU POTENCIAL EN EUSKADI

Núm. 02/2025
https://doi.org/10.18543/NIBS1718

Ane Izulain
Mari Jose Aranguren
James R. Wilson

**CUADERNOS ORKESTRA, núm. 02/2025**

**ISSN 2340-7638**

Colección: https://doi.org/10.18543/RTWM2847

Cuaderno: https://doi.org/10.18543/NIBS1718

Resumen ejecutivo en euskera: https://doi.org/10.18543/GLXP6297

Resumen ejecutivo en inglés: https://doi.org/10.18543/HWYS5620

**Acerca de Orkestra:**

Con casi 20 años de experiencia y conocimiento, Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad (Fundación Deusto) es un centro de investigación referente en Europa en competitividad regional. Su misión es impulsar la competitividad al servicio del bienestar inclusivo y sostenible en el País Vasco. Para ello, el instituto trabaja día a día en proyectos de investigación transformadora con agentes locales e internacionales y aporta análisis rigurosos para la toma de decisiones.

➔ Accede a todas nuestras publicaciones en **www.orkestra.deusto.es**

# Agradecimientos

Este cuaderno es parte del proyecto de investigación “Competitividad para el bienestar de Euskadi. Agenda compartida multinivel, ciencias del futuro y Euskadi Talent” y ha contado con el apoyo financiero del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco durante la XII Legislatura (2020-2024). Los autores agradecen a las personas tanto del Departamento como de Lehendakaritza, que han traccionado el proyecto y cogenerado los resultados junto con Orkestra.

Las opiniones y comentarios recogidos en el cuaderno son autoría del equipo de investigación; que asume la responsabilidad de los posibles errores u omisiones en el contenido de este informe.

# Índice

Resumen ejecutivo ..... 6
Lista de tablas ..... 11
Lista de figuras ..... 12
Lista de abreviaturas y acrónimos ..... 13
Introducción ..... 14
1. ¿Qué son los estudios de futuro? ..... 15
2. ¿Por qué desarrollar estudios de futuro y prospectiva en los gobiernos? Y ¿Por qué ahora? ..... 18
3. Los métodos de los estudios de futuros ..... 19
4. Principales obstáculos en su ejercicio ..... 21
5. Casos internacionales de prospectiva en los gobiernos ..... 22
5.1. Buenas prácticas internacionales ..... 23
*Canadá* ..... *24*
*Finlandia* ..... *25*
*Flandes* ..... *25*
*Gales* ..... *26*
*Nueva Zelanda* ..... *27*
*Singapur* ..... *27*
*Resumen comparativo de los casos* ..... *29*
5.2. Aprendizajes sobre los rasgos importantes para la buena gobernanza de la prospectiva en los gobiernos ..... 32
*5.2.1. Criterios diferenciadores de los modelos de prospectiva en los gobiernos* ..... *32*
*5.2.2. Catalizadores de la efectividad de la prospectiva estratégica en los gobiernos* ..... *33*
6. Prospectiva en Euskadi. El proyecto Euskadi 2040 ..... 36
6.1. La iniciativa Euskadi 2040, en pocas palabras ..... 36
6.2. Principales aprendizajes ..... 38
7. Reflexión sobre las implicaciones para Euskadi ..... 40
Bibliografía ..... 44

# Resumen ejecutivo

El entorno mundial actual se caracteriza por un alto nivel de incertidumbre, volatilidad, rapidez de los cambios, interdependencia e hiperconectividad, lo que, a su vez, aumenta la complejidad de abordar los retos asociados a las transiciones digital, ecológica y demográficas por parte de los gobiernos. Ante este entorno, las aproximaciones de planificación tradicionales resultan insuficientes, y las ciencias de futuro surgen como una disciplina en auge para apoyar a los gobiernos y *policymakers* a construir un futuro más deseable. Concretamente, pueden apoyar a los gobiernos a avanzar en los siguientes aspectos:

- conocer tendencias a largo plazo y su potencial impacto en el territorio;
- responder a los nuevos avances sociales y tecnológicos;
- dar sentido a problemas complejos y conflictivos;
- tomar decisiones y planificar en condiciones de incertidumbre;
- evitar riesgos y el coste de no hacer nada.

En este contexto, un análisis del estado del arte internacional sobre la incorporación de análisis de futuros por parte de los gobiernos nos ayuda a generar un marco orientado a guiar la reflexión sobre su integración en Euskadi (y en otros territorios).

## Modelos para integrar la prospectiva en los gobiernos

No existe un único modelo de gobernanza óptimo para integrar la prospectiva en un gobierno que tenga un amplio consenso. Aquellos gobiernos que emplean asiduamente la prospectiva estratégica la han institucionalizado de diversas maneras. Existen, además, diferentes modelos según distintos criterios de clasificación:

- **Estructura donde incide la prospectiva**
  Se diferencia entre: *poder ejecutivo* (el más común), *poder legislativo*, *poder judicial* (particularmente en el ámbito de derechos de futuras generaciones) y *nuevos actores* de prospectiva creados por ley (por ejemplo, Comisionados o estructuras para la rendición de cuentas).

- **Nivel de centralización**
  Se diferencia entre, territorios *centralizados* (los gobiernos cuentan con una agencia central encargada de la prospectiva) o *descentralizados* (los departamentos gubernamentales desempeñan la función de manera autónoma).

- **Quién realice el análisis**
  Se diferencia entre *capacidad interna y expertos externos,* los cuales pueden ser expertos *locales* o *internacionales*.

- **Estructura de financiación**
  La iniciativa de prospectiva puede financiarse a través de los *presupuestos*; o a través de *financiación estable y a largo plazo*, ya sea a través de una unidad interna o financiación de una agencia o unidad externa.

## Seis buenas prácticas internacionales

De los diversos modelos existentes de institucionalización de la prospectiva, hemos analizado seis buenas prácticas internacionales, seleccionadas para reflejar enfoques variados de modelos que hayan tenido un impacto significativo en políticas públicas, y considerando la diversidad geográfica y de niveles de gobierno (estatal y regional).

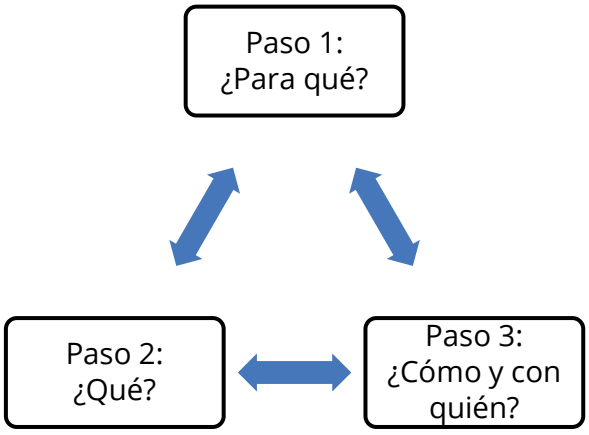
La siguiente tabla resume el principal órgano que desempeña funciones de prospectiva en cada uno de los territorios seleccionados, y las principales herramientas empleadas en su ejercicio:

| Territorio | Principal órgano y sus funciones | Herramientas de futuros |
|---|---|---|
| Canadá | - **Policy Horizons**: centro de excelencia en prospectiva del Gobierno, con más de 40 empleados, destinado a reforzar la toma de decisiones.<br>- Informa a un comité central de viceministros.<br>- Forma a funcionarios y líderes de equipos. | - Escaneo de horizontes<br>- Desarrollo de capacidades<br>- Perfeccionamiento de procesos prospectivos. |
| Finlandia | - **Informe gubernamental sobre el futuro** (desde 1993), contrastado con la ciudadanía, sector privado y universidades.<br>- **Comité para el Futuro** en el Parlamento (desde 2001).<br>- **Sitra**, *think tank* independiente que informa al Parlamento. | - Escaneo de horizontes<br>- Análisis de tendencias y señales débiles.<br>- Estudios sobre escenarios futuros.<br>- Análisis causal por capas. |
| Flandes | - **Unidad de Perspectivas y Análisis Estratégicos (SIA)**: dentro de la Cancillería y Ministerio de Asuntos Exteriores de Flandes. Bróker de conocimiento que conecta la academia y el sector privado.<br>- Alimenta las funciones del ministro-presidente de Flandes. | - Análisis de tendencias<br>- Escaneo de horizontes<br>- Mapeo de oportunidades y retos<br>- Creación de visiones y hojas de ruta. |
| Gales | - **Comisionado para las Futuras Generaciones**. Garantiza que las decisiones no tengan un impacto negativo en el futuro.<br>- Desarrolla recomendaciones e informes sobre el bienestar.<br>- "Amigo crítico" de los organismos públicos que deben cumplir los objetivos legales de bienestar. | A la hora de desarrollar la ley, se emplearon diversos métodos:<br>- consulta pública masiva;<br>- campañas publicitarias;<br>- métodos creativos, como videojuegos. |

| | | |
|---|---|---|
| **Nueva Zelanda** | - Informes de visión a largo plazo, que abordan tendencias, riesgos y oportunidades, elaborados por cada departamento gubernamental cada tres años.<br>- **Presupuestos del Bienestar**: uso de indicadores sociales, medioambientales, económicos y fiscales para guiar la inversión pública. | - Procesos de visión y retrospectiva. |
| **Singapur** | - **Centro para los Futuros Estratégicos (CSF)**: actualmente es parte de la Unidad Estratégica de la Oficina del primer ministro. Unidad que coordina el trabajo de prospectiva dentro del Gobierno. | - Scenario Planning Plus (SP+): planificación de escenarios y examen de señales y tendencias.<br>- Conferencia bienal de prospectiva. |

## Marco de reflexión para Euskadi (y otros territorios)

Una vez analizada la variedad de modelos existente, proponemos un marco de reflexión para aquellos territorios que quieran implantar y transversalizar la prospectiva estratégica en sus gobiernos, con el foco en Euskadi. La reflexión se plantea en tres pasos:




La siguiente tabla relaciona los tres pasos con aprendizajes clave traídos desde la literatura que garantizan la efectividad del modelo a plantear, y con aprendizajes empíricos de las autoras a través de la implementación de la iniciativa de construcción de visión compartida e identificación de retos de competitividad, Euskadi 2040.

**Paso 1: ¿Para qué?**

- ¿Qué valor vemos en incorporar la prospectiva en el gobierno?
- ¿Hasta qué punto consideramos que existe margen de actuación para orientar acciones hacia un futuro más deseable?
- ¿Hasta qué punto estamos abiertos a cambiar y revisar los procesos?

| **Catalizadores de la efectividad desde la literatura** | **Aprendizajes desde la práctica (Euskadi 2040)** |
|---|---|
| • El apoyo del liderazgo político, y, la implicación de los propios *policymakers* en espacios compartidos con el equipo de prospectiva.<br>• El interés y la relevancia pública del ámbito del futuro en la sociedad en general.<br>• La buena reputación de la prospectiva como herramienta política.<br>• Cultura de innovación en el sector público. | • Importancia de la involucración directa de perfiles políticos y de toma de decisiones en la visión.<br>• Impacto del liderazgo en el alcance o delimitación de la visión.<br>• Dificultad de conectar la visión con la acción. |

**Paso 2: ¿Qué?**

- ¿Qué queremos conseguir con la prospectiva (p.ej. definir un futuro deseable, identificar oportunidades y amenazas, etc.)?
- ¿Sobre qué foco temático? (p.ej., bienestar)
- ¿De qué herramientas y capacidades disponemos ya en el territorio?

| **Catalizadores de la efectividad desde la literatura** | **Aprendizajes desde la práctica (Euskadi 2040)** |
|---|---|
| • La disponibilidad de un conjunto de expertos confiables ya sea de carácter interno o externo al gobierno.<br>• La multidisciplinariedad.<br>• La calidad de los procesos prospectivos.<br>• La alfabetización en el ámbito de futuros de la sociedad en general.<br>• La asignación adecuada de recursos para que los procesos sean resilientes. | • La visión se concibe como una herramienta viva, donde ir combinando la reflexión y la acción.<br>• Existe una preferencia por marcos cuantitativos de seguimiento; sin embargo, existen aspectos identificados como importantes para el futuro de Euskadi que requieren de un seguimiento más cualitativo.<br>• El empleo de métodos innovadores, como los juegos serios (juegos diseñados con fines formativos) puede facilitar la participación de colectivos menos habituales. |

**Paso 3: ¿Cómo y con quién?**

- ¿Qué órgano/ente principal/tractor?
- ¿Cómo organizamos la coordinación interdepartamental y multinivel?
- ¿Qué actores territoriales queremos involucrar / priorizar y cómo?
- ¿En qué redes internacionales queremos colaborar?

| **Catalizadores de la efectividad desde la literatura** | **Aprendizajes desde la práctica (Euskadi 2040)** |
|---|---|
| • Marco administrativo estable.<br>• Coordinación intersectorial.<br>• Definición de roles y misiones.<br>• Independencia del órgano responsable.<br>• Alineación con el resto de los órganos existentes (no necesariamente jerarquía).<br>• Redes y capacidades de facilitación que fortalezcan la cooperación interinstitucional.<br>• Espacios seguros para la experimentación.<br>• Identificación de puntos estratégicos para la incorporación en el ciclo de políticas.<br>• Enfoque centrado en el usuario, con estos principios: legitimidad de inputs y outputs, responsabilidad y transparencia.<br>• Monitoreo de actividades y análisis de impactos.<br>• Gestión del conocimiento generado.<br>• Comunicación activa con audiencias relevantes para difundir los resultados. | • Ciclos electorales que se alternan, ralentizando el proceso de diseño e implantación de la visión, pero a su vez, garantizan que no se paralicen simultáneamente los procesos.<br>• Necesidad de hacer partícipes de manera activa a los diversos departamentos.<br>• Necesidad de dedicarle tiempo y esfuerzo a identificar e incorporar a agentes claves, de manera iterativa.<br>• Gestión de multitud de intereses y multitud de actores.<br>• Herramienta para identificar ámbitos de polarización. |

# Lista de tablas

Tabla 1: Explicación de los enfoques de los estudios de futuros (Padbury, 2020) ..... 15
Tabla 2: Definición de las principales herramientas de prospectiva ..... 19
Tabla 3: Tabla resumen comparativa de casos ..... 29
Tabla 4: Tabla resumen rasgos Euskadi 2040 ..... 38

# Lista de figuras

Figura 1: El cono de los Futuros (Voros, 2022) ..... 16
Figura 2: Diamante de prospectiva (Popper, 2008) ..... 20
Figura 3: Mapa de ejercicio de prospectiva (Fergnani, 2019) ..... 22
Figura 4: Proceso de construcción de la Visión y Retos Euskadi 2040 ..... 36
Figura 5: Preguntas clave para definir un modelo de prospectiva propio ..... 40

# Lista de abreviaturas y acrónimos

| | |
|---|---|
| **CSF** | Centro para los Futuros Estratégicos de Singapur |
| **ESPAS** | Sistema Europeo de Estrategia y Análisis Político |
| **JRC** | Joint Research Centre |
| **OCDE** | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| **ONU** | Organización de las Naciones Unidas |
| **OTAN** | Organización del Tratado del Atlántico Norte |
| **UE** | Unión Europea |
| **UNESCO** | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |

# Introducción

El 22 de septiembre de 2024 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el "Pacto para el Futuro", conteniendo la "Declaración de las Futuras Generaciones" (A/RES/79/1). El Pacto parte de que estamos inmersos en "una profunda transformación mundial", y es necesario comprometerse a una serie de acciones para salvaguardar "las necesidades y los intereses de las generaciones presentes y futuras (…) para un futuro más halagüeño para todos los seres humanos". El compromiso, adoptado a nivel internacional, promueve el uso de la prospectiva estratégica como herramienta fundamental para que los gobiernos eviten y mitiguen riesgos (p. 63), identifiquen las potenciales repercusiones intergeneracionales de sus políticas y programas (p. 64) o promuevan sistemáticamente, a todos los niveles, la reflexión intergeneracional a largo plazo (p. 64).

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es **analizar el estado de arte internacional sobre la incorporación de análisis de futuros por los gobiernos para generar un marco que pueda guiar la reflexión sobre su integración en Euskadi (y en otros territorios)**. Se entiende prospectiva estratégica como un método para recabar información útil que permita explorar futuros posibles, y direccionar los esfuerzos territoriales hacia futuros más deseables. El momento de restructuración en el que se encuentra inmerso el Gobierno Vasco es propicio para mejorar su adaptación a las nuevas necesidades que surgen del entorno cambiante e incierto en el que nos encontramos.

Este trabajo se enmarca en el proyecto de colaboración denominado "*Competitividad para el bienestar de Euskadi. Agenda compartida multinivel, ciencias del futuro y Euskadi Talent*" entre Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad y el Gobierno Vasco, en concreto el antiguo Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, y Lehendakaritza.

Este Cuaderno se ha desarrollado desde una lógica constructivista (entendiendo que el conocimiento se construye de manera activa a través de las experiencias y la reflexión), y pone en valor distintos tipos de conocimientos. Las principales fuentes empleadas son: (i) una revisión sistemática de la literatura existente; (ii) la consulta de modelos o buenas prácticas reconocidas a nivel internacional por organizaciones multilaterales; y (iii) el aprendizaje de las autoras a lo largo del proceso de construcción de una visión compartida para el territorio a través de la iniciativa Euskadi 2040, desarrollada entre julio 2021 y diciembre 2024 con metodología de investigación-acción.

La estructura seguida es la siguiente: primero, se establecen las bases para comprender ¿qué son los estudios de futuro? (Capítulo 1), ¿por qué deben implementarse en los gobiernos? (Capítulo 2), los métodos que engloban los estudios de futuro (Capítulo 3), y los principales obstáculos para su ejercicio (Capítulo 4). En una segunda instancia, se presentan seis modelos internacionales identificados como buenas prácticas: Canadá, Finlandia, Flandes, Gales, Nueva Zelanda y Singapur, y se presentan una serie de aprendizajes sobre rasgos importantes para la efectividad de la prospectiva en gobiernos, emanados de la literatura práctica (Capítulo 5). Después, se presentan los principales aprendizajes emanados de la iniciativa Euskadi 2040 (Capítulo 6). Por último, se presenta una herramienta para la reflexión sobre cómo incorporar la prospectiva estratégica en Euskadi de manera efectiva (Capítulo 7).

# 1. ¿Qué son los estudios de futuro?

Los estudios de futuro aglutinan una gran variedad de enfoques y métodos de la disciplina de futuros. Se trata de un campo altamente fragmentado (Fergnani, 2019; Kuosa, 2011), aspecto que se traduce también en la diversidad terminológica existente, que incluye términos como "ciencias del futuro", "estudios de futuro", "predicción", "prospectiva", "futurología, "futurismo", etc. La selección de los conceptos adecuados sigue siendo tema de debate (Bell, 2009; Masini, 2010; Sardar, 2010).

### Delimitación conceptual

Para este trabajo, el término "estudios de futuro" se utilizará como el concepto aglutinador de toda el área temática. El concepto de prospectiva también se empleará, de acuerdo con las siguientes definiciones:

> **La prospectiva es "un proceso sistemático y participativo de recopilación de información sobre el futuro y de construcción de una visión a medio y largo plazo con el objetivo de tomar decisiones en el presente y movilizar acciones conjuntas" (EC, 2021, p. 3)**

> **La prospectiva territorial es "un conjunto estructurado de actividades participativas de construcción de visiones y planificación estratégica que permiten a las regiones pensar, considerar, debatir y dar forma al futuro a medio y largo plazo de sus regiones, provincias o ciudades" (Committee of the Regions. et al., 2011, p. 1)**

También resulta esclarecedora la tabla resumen de Padbury (2020), que explicita distintos enfoques de los estudios de futuro, las principales herramientas, y las asunciones implícitas de las mismas:

**Tabla 1: Explicación de los enfoques de los estudios de futuros (Padbury, 2020)**

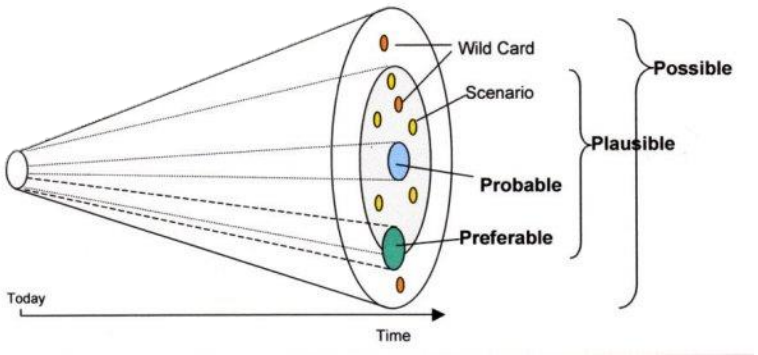
| ENFOQUE | MÉTODOS | ASUNCIONES IMPLÍCITAS | PRODUCTO |
|---|---|---|---|
| **Pronóstico** | - Exploración de tendencias<br>- Análisis de datos<br>- Extrapolación de tendencias<br>- Análisis de impacto de tendencias | El futuro es una extensión del presente. Las sorpresas surgen de los cambios en el valor de las variables conocidas. | Una comprensión del futuro esperado. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Prospectiva estratégica** | - Exploración de señales débiles de cambio<br>- Análisis de palancas<br>- Mapas de influencia<br>- Análisis de impacto cruzado<br>- Análisis de sistemas<br>- Escenarios<br>- Testeo de asunciones | El sistema subyacente está evolucionando. Las sorpresas surgen de los cambios que alteran el sistema. | Una comprensión de la variedad de futuros plausibles y las posibles sorpresas que las políticas e instituciones actuales no están preparadas para abordar. |
| **Prospectiva (aplicada)** | - Se basa en la prospectiva estratégica<br>- Análisis de stakeholders<br>- Pensamiento de diseño<br>- Diseño de visiones y estrategias de futuro | Al comprender cómo podría evolucionar el sistema y las sorpresas que podrían surgir, podemos desarrollar políticas, estrategias y visiones más sólidas. | Políticas, estrategias y visiones que sean sólidas en toda la variedad de futuros plausibles. |

*Fuente: Traducida de (Padbury, 2020, p. 250)*

El concepto de "futuros" se emplea en forma plural como signo de un cambio de paradigma en la disciplina y uno de los principios de los estudios de futuros contemporáneos. Así, se rechaza la noción de un futuro único y predecible y, en su lugar, reconoce la existencia de múltiples futuros alternativos. En este ámbito destaca la clasificación de futuros de Roy Amara, que diferencia entre las tres "P"-s de los futuros: posibles, probables y preferibles (Amara, 1974, 1981, 1984, 1988; Amara y Salancik, 1972). Hay autores que también añaden una cuarta "P" con los futuros plausibles (aquellos que podrían pasar de acuerdo con el conocimiento actual) (Voros, 2022). Esta clasificación o tipologías de futuros se ha visualizado a través del cono del futuro.

**Figura 1: El cono de los Futuros (Voros, 2022)**




*Fuente: Voros (2022) adapted from Hancock & Bezold (1994)*

### Actores

Keenan y Popper (2008) diferencian diversas figuras o actores dentro de un proceso de prospectiva, que varían según el objetivo perseguido: los patrocinadores del ejercicio, el público objetivo y la escala de participación. El patrocinio o liderazgo de la prospectiva puede ejercerse desde diversos sectores del territorio como desde el gobierno, el tercer sector, la academia o el sector empresarial, entre otros.

A pesar de que existan numerosas iniciativas impulsadas desde el sector privado y que están proliferando (Dixon et al., 2022), el rol mayoritario todavía lo ejerce el sector público, y en concreto, el poder ejecutivo o los gobiernos (Frau, 2019; Keenan y Popper, 2008). En particular, destacan los gobiernos estatales, aunque son crecientes las aproximaciones desde otros ámbitos territoriales, como el regional o local (Committee of the Regions. et al., 2011).

**El rol mayoritario en el patrocinio de iniciativas de prospectiva lo ejercen los gobiernos, estatales y regionales.**

El cambio de paradigma respecto al reconocimiento de múltiples futuros posibles, plausibles y preferibles, ha tenido un amplio impacto también en los agentes implicados en los procesos de prospectiva y, por tanto, en la escala de participación. Hoy en día, la tendencia mayoritaria a la hora de diseñar ejercicios de prospectiva toma en cuenta marcos multi-nivel y multi-actor, proponiendo procesos participativos que aglutinen agentes territoriales de diversos sectores y disciplinas (Koschatzky, 2005). A la academia se le ha reconocido en multitud de ocasiones su rol como potencial facilitador de estos procesos (Dixon et al., 2022; Vallance et al., 2019)

### Ámbitos de trabajo

Como destacábamos en el apartado anterior, el sector público ha sido tradicionalmente la audiencia de los ejercicios de prospectiva, tanto de manera proactiva, encargando que se llevaran a cabo (interna u externamente), como de manera más pasiva, a título de destinatario de las recomendaciones o conclusiones extraídas en diversos estudios de futuro (Frau, 2019, p. 15). Por ello, las principales temáticas o dominios cubiertos por la prospectiva han sido también ámbitos de dominio o interés público. En concreto destacan principalmente tres ámbitos (Dreyer y Stang, 2013):

- **Geopolítica, asuntos de seguridad y militares**: es precisamente el ámbito donde históricamente surge la disciplina de la prospectiva, particularmente en Estados Unidos, y de donde se expande tanto geográfica como temáticamente.
- **Prospectiva tecnológica y orientada a la innovación**: proliferó en la década de los 80 del siglo pasado, con el objetivo de contribuir a las decisiones estratégicas en materia de política industrial (Frau, 2019).
- **Bienestar**: particularmente en vista de las limitaciones de financiación de la expansión del estado de bienestar en multitud de territorios, se ha empleado la prospectiva como mecanismo para diseñar políticas de bienestar orientadas y eficientes en términos de gasto (Dreyer y Stang, 2013).

# 2. ¿Por qué desarrollar estudios de futuro y prospectiva en los gobiernos? Y ¿Por qué ahora?

El entorno mundial actual se caracteriza por un alto nivel de incertidumbre, volatilidad, rapidez de los cambios, interdependencia e hiperconectividad, lo que, a su vez, aumenta la complejidad de abordar los retos asociados a las transiciones digital, ecológica y demográficas por parte de los gobiernos (EC, 2021; Tonurist y Hanson, 2020; Tse y Esposito, 2017). De hecho, en el entorno empresarial contemporáneo incluso lo imposible parece posible (Pohl, 2023), como han puesto de manifiesto las recientes crisis sociosanitarias, energéticas y económicas, políticas y humanitarias.

Ante las características de este entorno, aproximaciones de planificación tradicionales parecen quedarse obsoletas, y ser insuficientes para atender a dichos retos (Ramírez y Wilkinson, 2016). Las ciencias de futuro han surgido como una disciplina relevante y en auge (Gong, 2024) para apoyar a los gobiernos y *policymakers* a construir un futuro más deseable (Alayon, 2022), y direccionar las transiciones hacia modelos más sostenibles (medioambiental, económica y socialmente) (Fitzgerald y Davies, 2022). Concretamente, se argumenta (OPSI, 2020; Monteiro y Dal Borgo, 2023; Tonurist y Hanson, 2020) que pueden apoyar a los gobiernos a avanzar en:

- tomar decisiones y planificar en condiciones de incertidumbre;
- conocer tendencias a largo plazo y su potencial impacto en el territorio;
- dar sentido a problemas complejos y conflictivos;
- responder a los nuevos avances sociales y tecnológicos;
- evitar riesgos y el coste de no hacer nada.

A pesar de que existen diferentes maneras de entender la relación entre la prospectiva y la planificación dependiendo de la disciplina de la que proviene la persona autora, el enfoque más conciliador entiende que el trabajo de prospectiva "enriquece" la planificación estratégica, por lo que ambas disciplinas son complementarias (Schmidt, 2015; Voros, 2022). Según esta aproximación, la prospectiva forma parte del proceso de pensamiento estratégico (según la definición de Mintzberg, 1994) que alimenta el proceso de desarrollo de la estrategia, cuyo resultado es un plan, que se implementa, y a posteriori evalúa.

En concreto, se entiende que prospectiva puede apoyar el proceso de planificación a través de cuatro vías (Committee of the Regions. et al., 2011; Conway, 2015; EC, 2001; Inayatullah, 2012):

1) Prolongar el horizonte temporal (los ejercicios de planificación estratégica tienden a desarrollarse en un periodo de 3 a 5 años, mientras que el enfoque de futuros adopta una perspectiva a más largo plazo).
2) Fomentar una participación más amplia de actores en el proceso, invitando a aquellos que tradicionalmente no forman parte de procesos de planificación.
3) Incluir una mayor diversidad de fuentes de conocimiento, tanto cuantitativas como cualitativas, y métodos más creativos, como imágenes del futuro o gamificación.
4) Cuestionar las estructuras de poder existentes, imaginando futuros alternativos, desafiando creencias y visiones del mundo más profundas.

# 3. Los métodos de los estudios de futuros

Dado que el futuro no existe *per se*, se ha hecho un gran esfuerzo en la disciplina por identificar medios alternativos a través de los cuales crear imágenes o ideas del futuro. Por ello, uno de los aspectos más desarrollados dentro de los estudios de futuros han sido los métodos o herramientas (Bell, 2009, p. 78), con un gran foco en la práctica (Da Costa et al., 2008). Inicialmente las herramientas tenían el objetivo de "predecir" el futuro, con métodos basados en conocimiento experto como el método Delphi, o modelos de impacto cruzado (Amara, 1991), y, recientemente se ha visto una evolución hacia métodos cualitativos y más participativos.

Los métodos pueden clasificarse de varias maneras. Por ejemplo, por su naturaleza cuantitativa o cualitativa, si son exploratorios o normativos, el nivel de conocimientos necesarios, o el nivel de interacción (Puglisi, 2001). Muchas de las herramientas empleadas también han sido desarrolladas en distintas disciplinas, como la psicología, la economía, los estudios empresariales, la sociología, etc. Algunas de las herramientas especificas más predominantes en los estudios de futuro se recogen en la Tabla 2.

**Tabla 2: Definición de las principales herramientas de prospectiva**

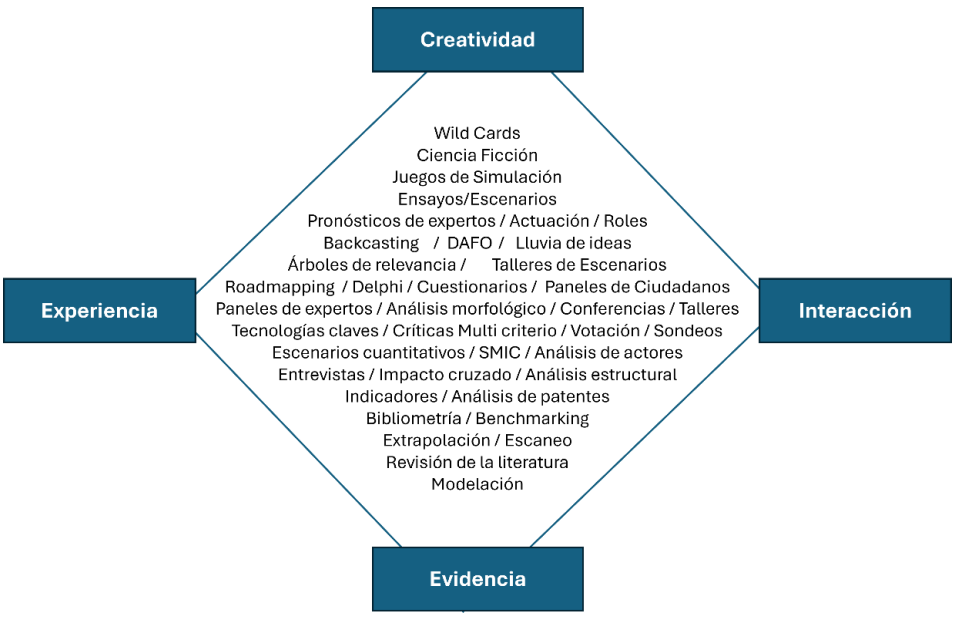
| Herramienta | Definición |
|---|---|
| ***Tendencias o megatendencias*** | Las megatendencias se definen como "cambios globales a largo plazo que afectan a las empresas, la economía y la cultura, tanto a nivel social como individual" y las tendencias como "trayectorias de desarrollo reconocibles que, al menos en teoría, pueden verificarse con datos cuantitativos" (Kuosa y Stucki, 2021, p. 10). |
| ***Escenarios*** | Son "descripciones de las trayectorias alternativas de desarrollo futuro. Son gráficos en forma de narraciones o previsiones cuantitativas en forma de curvas. No son predicciones del futuro, pero ayudan a explorar lo que podría ocurrir y cómo prepararse para diversas contingencias" (Kuosa y Stucki, 2021, p. 11). Existen muy diversos tipos de escenarios, entre ellos el método de variables múltiples o el de variables dobles, y también las técnicas del mejor y el peor escenario (Inayatullah, 2008). |
| ***Wild cards*** **(cartas salvajes)** | Se trata de "un suceso o acontecimiento de muy baja probabilidad, pero de gran repercusión en caso de producirse" (Larsen et al., 2020, p. 7). El análisis de cartas salvajes consiste en identificar estos sucesos y acontecimientos y evaluar sus posibles implicaciones |

| | |
|---|---|
| ***Weak signals*** **(señales débiles)** | Se trata de indicios precoces de posibles discontinuidades y problemas emergentes, que aún están en fase incipiente y que potencialmente pueden tener gran impacto. Están en conocimiento de un pequeño grupo de personas, aunque con el tiempo pueden con el tiempo convertirse en tendencias (Kuosa y Stucki, 2021). |
| ***Visiones y visiones compartidas*** | Existen numerosas definiciones de las visiones. Nanus (1992) define una visión como una "imagen energizante de un futuro más deseable". Kuosa (2012, p. 35) opta por "declaración convincente del futuro preferido que una organización o comunidad desea crear". Las visiones compartidas tienen tres principales características: son normativas (basadas en valores específicos), orientadas a la acción, e imaginadas colaborativamente. |
| ***Backcasting*** **(retrospectiva)** | Se trata de una herramienta utilizada para crear futuros preferidos imaginando un futuro en el que nuestras metas y objetivos estratégicos ya se han alcanzado y rastrear los pasos que nos han llevado hasta allí (UNDP RBAP, 2022). |

*Fuente: Elaboración propia a partir de Kuosa & Stucki (2021), Inayatullah (2008), Larsen et. al. (2020), Nanus (1992), Kuosa (2012) y UNDP RBAP (2022)*

Popper (2008) ideó el "diamante de la prospectiva", una representación visual que clasifica los métodos de prospectiva en función de dos ejes: (i) el nivel de conocimientos especializados o interacción requerido; y (ii) el nivel de pruebas o creatividad necesario.

**Figura 2: Diamante de prospectiva (Popper, 2008)**




*Fuente: Elaboración propia basada en Popper (2008)*

# 4. Principales obstáculos en su ejercicio

A pesar de que el empleo de la prospectiva estratégica en los gobiernos ha proliferado considerablemente, ampliándose a diversos ámbitos territoriales, temáticos y geográficos, numerosos estudios (Dreyer y Stang, 2013; Monteiro y Dal Borgo, 2023; OPSI, 2020; Schmidt, 2015; SOIF, 2021; Tonurist y Hanson, 2020) apuntan a las dificultades que enfrentan los gobiernos a la hora de integrar la prospectiva en sus procesos de generación e implementación de políticas públicas. Se exponen a continuación los obstáculos a los que apuntan la mayoría de los estudios señalados:

**Elementos culturales: corto vs. largo plazo y resistencia al cambio**

- La presión por parte de los gobiernos para obtener resultados positivos a corto plazo, que determinan el marco temporal y de decisión más inmediato en el plano político.
- La falta de relevancia social del largo plazo cuando existen problemáticas acuciantes en el presente.
- Presión política, electoral o mediática.
- Tendencia a extrapolar modelos del pasado hacia el futuro.
- Aversión al riesgo y miedo a alejarse de la zona de confort.

**Organización o estructuración interna**

- La departamentalización y el trabajo en silos en las instituciones públicas, que no permite abordar problemáticas globales o de carácter sistémico como requiere, en la mayoría de los casos, la prospectiva estratégica.
- Dificultad de incluir a altos responsables políticos en procesos de prospectiva, particularmente en los procesos de carácter participativo.
- La falta de acuerdo sobre el diseño institucional óptimo para aunar la prospectiva con la política; y necesidad de adaptación al contexto institucional existente en el territorio.

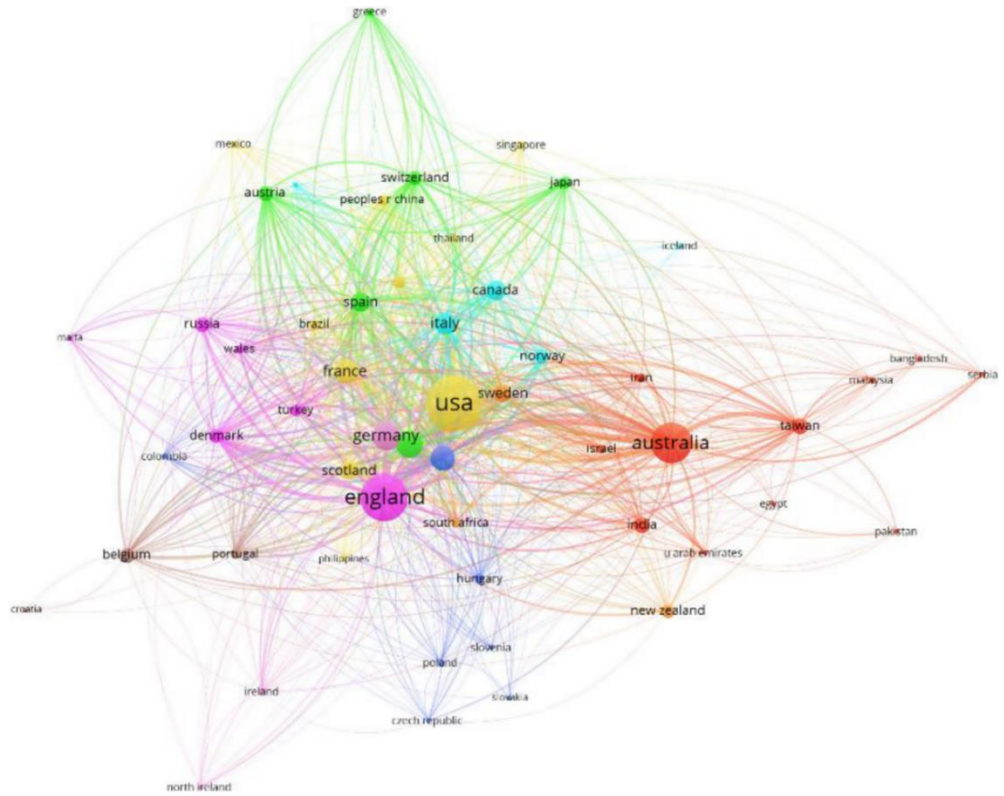
**Conocimiento y capacidades específicas necesarias**

- Gran diversidad y heterogeneidad de fuentes de información (tanto cuantitativas como cualitativas) que requiere de alta pericia y conocimiento.
- Falta de conocimiento o capacidad interna en los gobiernos en el ámbito de la prospectiva.
- Falta de conexión entre las comunidades de expertos en prospectiva y el ámbito gubernamental.
- Ausencia de mecanismos para compartir conocimiento sobre la prospectiva y cómo integrarla en los procesos existentes, por parte de los diversos departamentos / agencias que lo ejercen.
- Falta de continuidad en los procesos de prospectiva, basados en proyectos únicos y discontinuos.

# 5. Casos internacionales de prospectiva en los gobiernos

A pesar de que su implementación ha sido bastante esporádica, ya existen países pioneros en el uso de enfoques orientados a futuro para el diseño de sus políticas públicas (Tonurist y Hanson, 2020). A partir de un estudio bibliométrico, Fergnani (2019, p. 120) apunta que los estudios de futuro se producen "por un grupo de instituciones activas y con fuertes lazos, sobre todo en Europa, el Reino Unido y Estados Unidos, y en otras pocas instituciones activas pero relativamente aisladas en Australia y el norte de Europa", como puede observarse en el mapeo de la Figura 3. Se trata de una disciplina creciente también a nivel regional, con iniciativas que apuestan por un mayor reconocimiento a las regiones en el ámbito del futuro, como la iniciativa *Fit for the Future* la liderada por Flandes, de la que el País Vasco ha formado parte.

**Figura 3: Mapa de ejercicio de prospectiva (Fergnani, 2019)**




*Fuente: (Fergnani, 2019, p. 120)*

Cabe señalar, que las instituciones multilaterales desempeñan un papel cada vez más importante a la hora de promover la prospección estratégica en los gobiernos y apoyar su puesta en práctica[1] (Dreyer y Stang, 2013; Kuosa, 2012; Schmidt, 2015). Destacan, entre ellas:

- La **Organización de las Naciones Unidas (ONU)**y sus agencias internacionales, incluyendo UNESCO Futures Literacy, dedicada a la formación en estudios de futuro desde 2012. Es reseñable que la última Cumbre de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2024, se denominó la Cumbre del Futuro y culminó con la adopción del Pacto por el Futuro, que incluye el Pacto Digital Global y la Declaración sobre las Generaciones Futuras (A/RES/79/1).
- La **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)** cuenta con una unidad de prospectiva estratégica, que da apoyo a *policymakers* a la hora de identificar diferentes futuros plausibles con las oportunidades y amenazas que estos suponen, a través de materiales como estudios de tendencias, o casos de estudio de buenas prácticas gubernamentales. Además, ha puesto en marcha la Comunidad de Prospectiva Gubernamental de la OCDE.
- La **Unión Europea** (UE) ha desarrollado el ámbito de la prospectiva estratégica de manera muy ligada a la innovación y la tecnología. En la actualidad, y desde 2019, recae bajo el mandato político de uno de los Comisarios de la UE (en concreto, el vicepresidente ejecutivo, Maroš Šefčovič), con el apoyo técnico del Secretariado General y del Joint Research Centre (JRC). Se lanza un Informe Anual de Prospectiva Estratégica. Además, también colaboran estrechamente con el Sistema Europeo de Estrategia y Análisis Político (ESPAS), que desarrolla una Conferencia Anual en este ámbito temático. Por último, se desarrolla una labor prospectiva con anterioridad al lanzamiento de los planes estratégicos y programas marco de investigación e innovación (como Horizonte Europa), del que se encarga el directorado general de Investigación e Innovación (DG R&I).

## 5.1. Buenas prácticas internacionales

A continuación, se describen seis buenas prácticas internacionales, seleccionadas por las autoras de acuerdo con los siguientes criterios:

- Reflejan una variedad de enfoques y modelos sobre cómo integrar la prospectiva en la gestión gubernamental.
- Incluyen modelos de prospectiva que han tenido un impacto significativo en las políticas públicas, promoviendo la resiliencia del ecosistema institucional entre diferentes administraciones.
- Destacan, además de prácticas a nivel estatal, ecosistemas regionales con elementos innovadores y de creciente relevancia a nivel internacional.
- Consideran la diversidad geográfica

[1] En el ámbito militar, por ejemplo, destaca la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Se resumen a continuación las principales características, órganos y mecanismos que forman los ecosistemas de prospectiva en los casos seleccionados, por orden alfabético, sin diferenciar por nivel territorial (sea estatal o regional).

## Canadá

Canadá tiene uno de los ecosistemas de prospectiva más resilientes en el mundo, mantenido a lo largo de diversas administraciones. SOIF (2021) destaca el sistema canadiense por su alto nivel de impacto y actividad, a pesar de que su nivel de innovación es medio/alto. Se trata de un modelo considerablemente centralizado en un único órgano denominado Policy Horizons, que actúa como facilitador de redes y generador de capacidades en todo el sistema. Se resumen a continuación, las principales funciones de este centro y el resto de mecanismos del ecosistema canadiense (Dreyer y Stang, 2013; Prityi et al., 2022; SOIF, 2021).

Policy Horizons es el centro de excelencia en prospectiva del Gobierno de Canadá, cuya función principal es reforzar al gobierno en la toma de decisiones (Government of Canada, 2024), a través de su interacción con un comité central de viceministros de todo el Gobierno (Dreyer y Stang, 2013, p. 22). Cuenta con más de 40 empleados y es una de las agencias más extensas del mundo en el ámbito de la prospectiva, con el desarrollo de capacidades y perfeccionamiento de procesos que eso conlleva (Prityi et al., 2022). Otra de sus funciones recae en la generación de capacidades a través de formaciones en todo el sistema público: funcionarios, líderes de equipos y ministerios a lo largo del gobierno. Para garantizar el impacto en las políticas públicas, la Oficina del Consejo Privado (Privy Council Office, la agencia central del gobierno, al servicio del primer ministro) forma parte del consejo de administración de Policy Horizons.

Además del órgano central, existen capacidades de prospectiva descentralizadas en diversos ministerios gubernamentales: en particular, en la Agencia Tributaria, el Ministerio de Sanidad, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional.

Por último, en relación con la generación de redes y llegada al público en general, destacan las siguientes actividades:

- La Red Federal de Prospectiva o Red de Profesionales de la prospectiva en el sector público de Canadá: Esta red es parte fundamental para la generación de capacidades en el ámbito de futuros en el sector público.
- La semana de la prospectiva (Foresight Week): Una iniciativa organizada por Policy Horizons en la que se busca involucrar un público más amplio.
- Canadá forma parte de la Red de Instituciones para las Generaciones Futuras[2].

[2] Se autodefinen como “una red internacional independiente que engloba a instituciones, organizaciones y líderes nacionales que trabajan para garantizar los derechos, los intereses y el bienestar de las generaciones futuras dentro de la ambición del desarrollo sostenible”. Red inicialmente creada al amparo de la ONU.

## Finlandia

De entre los diversos territorios activos desde los gobiernos en prospectiva estratégica en Europa, Finlandia destaca como uno de los principales, por la naturaleza holística de su sistema y extensa trayectoria (Amini et al., 2021). SOIF evalúa el sistema de prospectiva finlandés como de alto nivel de impacto, alto nivel de actividad y de innovación (SOIF, 2021). Se describen a continuación los principales órganos y mecanismos empleados en el territorio escandinavo (OECD, 2022; Prime Ministers Office Finland, s. f.-b; Prityi et al., 2022; SOIF, 2021).

Desde 1993, en Finlandia se desarrolla un Informe gubernamental sobre el Futuro por cada ciclo electoral, que incluye contrastes con el público, tercer sector, sector privado y universidades, y se presenta en el Parlamento. Los Ministerios del Gobierno finlandés también realizan informes del futuro propios, y existen iniciativas a nivel regional y local.

Además de las herramientas ligadas al ejecutivo, destacan:

- El Comité para el Futuro en el Parlamento de Finlandia, que actúa como órgano permanente desde 2001.
- Sitra, un think-tank independiente (política y financieramente) que informa al Parlamento, y que también forma parte del ecosistema de futuros en Finlandia.
- El Centro de Investigación de Futuros de Finlandia, un centro de investigación especializado en el ámbito de estudios de futuro en el seno de la Universidad de Turku.

Por último, destacan tres redes que se han desarrollado con diversos objetivos (Prime Ministers Office Finland, s. f.-a).

- La Red Nacional de Prospectiva, que reúne a los productores finlandeses de datos de prospectiva. La red está coordinada por la Oficina del primer ministro y Sitra. Funciona como foro de debate y coordinación para los operadores de prospectiva y organiza diversos actos.
- Un Grupo de Prospectiva Gubernamental, grupo de expertos que apoya el trabajo del Gobierno sobre el futuro y las actividades de la Red Nacional de Prospectiva. El objetivo del grupo es desarrollar y reforzar los vínculos entre las actividades de prospectiva y los procesos de toma de decisiones.
- Finlandia también es parte de la Red de Instituciones para las Generaciones Futuras, al igual que Canadá, donde trabajar el ámbito internacional.

## Flandes

Ante el entorno crecientemente cambiante y volátil de los últimos tiempos, el gobierno de Flandes ha visto en la prospectiva estratégica una herramienta fundamental, y en la que ha trabajado para profundizar de la mano de la OCDE (OECD, 2024). El principal órgano en el sistema flamenco es la Unidad de Perspectivas y Análisis Estratégicos (Insights and Analyses Unit- SIA), creada en 2021 como parte de la Cancillería y Ministerio de Asuntos Exteriores de Flandes.

Las principales funciones de la Unidad son actuar como bróker de conocimiento, conectando academia y sector privado, así como alimentar las funciones del ministro-presidente de Flandes

a través del apoyo en la toma de decisiones. Destacan cuatro ámbitos o métodos empleados por la Unidad:

- El descubrimiento de tendencias y disrupciones, a través del análisis de tendencias, señales débiles, análisis causal por capas.
- La exploración de inteligencia anticipatoria, a través del escaneo de horizontes, análisis de patrones y sistemas, o diálogos ciencia a la política.
- El mapeo de oportunidades y retos, a través de la rueda de futuros, escenarios, o indicadores de resiliencia.
- La creación de impacto, a través de visiones y hojas de ruta.

Flandes también destaca por las redes de las que ha formado parte, tanto a nivel europeo (ForLearn, Mutual Learning Exercise on R& I Foresight, CostAction A22, Forward-Looking Information and Sevices), como a nivel internacional (OCDE Government Foresight Network) y nacionales (Egmont Foresight Network). En 2024, también lideró un proceso de unificación de regiones europeas para reivindicar el rol regional para solventar problemas globales a través de la prospectiva, y el potencial impulso de una Red Regional de Prospectiva.

## Gales

La región de Gales ha adoptado un enfoque diferente a la hora de abordar el futuro, donde se busca, más allá de la prospectiva en sentido estricto, garantizar que las actuaciones gubernamentales en el presente no comprometen el bienestar de las generaciones futuras. Se ha promovido esto a través de una figura de vigilancia, denominada el Comisionado para las Futuras Generaciones[3], creado por Ley en 2015 (Monteiro y Dal Borgo, 2023).

El Comisionado para las Futuras Generaciones, actúa como guardián de los intereses de las futuras generaciones de Gales, para garantizar que no hay un impacto negativo a futuro de las acciones desarrolladas. El comisionado es nombrado por el gobierno, pero no responde jerárquicamente al mismo.[4] Las principales funciones del Comisionado para las Generaciones Futuras de Gales son el asesoramiento, la investigación, la formulación de recomendaciones y la elaboración de un Informe sobre las Generaciones Futuras.

La Ley de las Futuras Generaciones se desarrolló tras un proceso participativo con la ciudadanía para definir "¿Cuál es el Gales que quieres?", que llegó a unas 10.000 personas. Se desarrollaron campañas publicitarias y conversaciones con grupos específicos (comunidad y sector empresarial), se organizaron reuniones y consultas locales, y también talleres interactivos (a través del juego Minecraft) en escuelas.

---

[3] La descripción de esta buena práctica ha sido elaborada en base a los contenidos discutidos en la "High-level discussion on *Well-being of Future Generations (Wales) Act* and links to the *Basque Competitiveness for Wellbeing Initiative"* del 25 de febrero del 2022 con la entonces comisionada de las futuras generaciones Sophie Howe.

[4] En un futuro, se valora que el Comisionado de las Futuras Generaciones pudiera ser controlado por el Parlamento de Gales.

El Comisionado colabora con los 44 organismos públicos obligados por la Ley, en un rol similar a un "amigo crítico", ya que estos deben reportar al Comisionado su desempeño en los objetivos de bienestar. Como el Comisionado tiene una "visión de helicóptero" (o capacidad de ver el panorama general más allá de los detalles), también tiene un rol en aunar necesidades con buenas prácticas dentro del sistema público, y, además, proporciona orientaciones prácticas, y formaciones específicas sobre "pensamiento de futuro" a los *policymakers*. Otro organismo, el Auditor General de Gales, revisa el grado de cumplimiento de distintas vías de trabajo y el Comisario se centra en los objetivos de bienestar. El sector privado no está obligado por ley. Sin embargo, dado que la administración pública debe cumplir los objetivos de bienestar, el sector empresarial se ve atraído a su cumplimiento.

Respecto a las redes, destacan el Consejo de Asociación Social, que reúne agentes públicos y privados nacionales, y la Red Internacional de Instituciones para las Generaciones Futuras.

## Nueva Zelanda

Nueva Zelanda tiene un ecosistema de prospectiva con una alta actividad y un alto nivel de innovación, y con un nivel de impacto medio-alto de acuerdo con SOIF (2021). Destacan mecanismos de diversa índole que se resumen a continuación.

Por un lado, la Ley de Función Pública de 2020 exige que desde el liderazgo de cada departamento gubernamental se elabore un informe de visión a largo plazo, abordando, tendencias, riesgos y oportunidades (a medio y largo plazo) cada tres años (SOIF, 2021). Además, también existen capacidades específicas de prospectiva en varios ministerios como el de Defensa, y Comercio y Asuntos Exteriores, el de Hacienda y el de Transportes/Movilidad.

Otra de las herramientas mundialmente conocidas y pioneras en Nueva Zelanda son los Presupuestos del Bienestar. En un enfoque parecido al de Gales, desde 2019 los presupuestos neozelandeses se rigen por el uso de indicadores sociales y medioambientales, además de los económicos y fiscales para guiar la inversión y financiación del Gobierno (Wellbeing Economy Alliance, 2020). Se distinguen dos líneas de actuación: bienestar presente y bienestar futuro.

A su vez, el Comisionado para el Medio Ambiente es una figura independiente que reporta al Parlamento, con amplios poderes para investigar los problemas medioambientales de manera independiente al Gobierno de turno. Los comisarios son nombrados por un mandato de cinco años (Parliamentary Commissioner of Environment, 2024).

Por último, existen redes semiformales para personal funcionario interesado en la prospectiva, pero suelen carecer de financiación. El mundo académico, las organizaciones sin ánimo de lucro y algunos proveedores privados desempeñan un papel en la oferta y la transferencia de conocimientos.

## Singapur

El Centro para los Futuros Estratégicos (*Centre for Strategic Futures- CSF*) de Singapur fue creado en 2009 como una unidad de la División de Servicios Públicos, y en 2015 se movió a la Unidad Estratégica de la Oficina del primer ministro (CSF, 2024). Coordina el trabajo de prospectiva hacia dentro del gobierno e interactúa con otros socios externo.

Desde el CSF, han desarrollado herramientas propias como la Scenario Planning Plus (SP+) que "es utilizada por los organismos gubernamentales para planificar escenarios y examinar señales y tendencias probables y menos probables en preparación para el futuro" (SOIF, 2021, p. 64). Además, organizan Conferencias de Prospectiva de manera bienales (en las dos últimas ediciones lo han denominado "Conversaciones de Futuros") (CSF, 2023).

Respecto a las redes generadas en el territorio, destacan la Red de Futuros Estratégicos y comunidades Sandbox (Strategic Futures Network and Sandbox communities) que aúna *policymakers* de alto nivel para generar y desarrollar capacidades de prospectiva, y en la que se celebran reuniones con regularidad, y también existe colaboración regular con profesionales de la academia a nivel internacional de alto prestigio y experiencia.

## Resumen comparativo de los casos

Tras el análisis de los seis casos considerados buenas prácticas, la Tabla 3 hace un resumen comparativo de cómo se aproxima al análisis de futuros cada caso.

**Tabla 3: Tabla resumen comparativa de casos**

| País / Territorio | Principal órgano y sus funciones | Unidades adicionales | Nivel de descentralización | Principales herramientas de futuros empleadas | Redes y modos de llegada al público |
|---|---|---|---|---|---|
| Canadá | - **Policy Horizons**: Centro de excelencia en prospectiva del Gobierno, con más de 40 personas en plantilla, destinado a reforzar la toma de decisiones.<br>- Informa a un comité central de viceministros.<br>- Ofrece formaciones a personal funcionario y líderes de equipos. | - **Agencia Tributaria**, **Ministerio de Sanidad**, **Ministerio de Asuntos Exteriores** y **Ministerio de Defensa Nacional** con capacidades propias de prospectiva. | **Moderada descentralización**: Varias agencias y ministerios con capacidades propias de prospectiva. | - Escaneo de horizontes<br>- Desarrollo de capacidades<br>- Perfeccionamiento de procesos prospectivos. | - **Red Federal de Prospectiva**: generación de capacidades en el sector público.<br>-**Foresight Week**: involucración del público.<br>- **Red Internacional**: Red de Instituciones para las Generaciones Futuras. |
| Finlandia | - **Informe gubernamental sobre el Futuro** (desde 1993), contrastado con público, sector privado y universidades.<br>- **Comité para el Futuro** en | - **Grupo de Prospectiva Gubernamental**: apoya el trabajo del Gobierno. | **Alta descentralización**: Ministerios realizan informes propios sobre el futuro. | - Escaneo de horizontes<br>- Análisis de tendencias y señales débiles<br>- Estudios sobre | - **Red Nacional de Prospectiva**: coordinada por la Oficina del primer ministro y Sitra.<br>- **Red Internacional**: |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | el Parlamento (desde 2001).<br>- **Sitra**, think tank independiente que informa al Parlamento. | - **Centro de investigación Futuros** de Finlandia, en la Universidad de Turku | Iniciativas a nivel regional y local. | escenarios futuros.<br>- Análisis causal por capas. | parte de la Red de Instituciones para las Generaciones Futuras. |
| Flandes | - **Unidad de Perspectivas y Análisis Estratégicos (SIA)**: dentro de la Cancillería y Ministerio de Asuntos Exteriores de Flandes. Bróker de conocimiento conectando academia y sector privado.<br>- Alimenta las funciones del ministro-presidente de Flandes. | | **Alta centralización**: La unidad central (SIA) se encarga de la prospectiva, con vínculos a través de la cancillería y otras redes internacionales. | - Análisis de tendencias<br>- Escaneo de horizontes<br>- Mapeo de oportunidades y retos<br>- Creación de visiones y hojas de ruta. | - Participación en redes europeas e internacionales como OECD Government Foresight Network.<br>- Trata de impulsar el lanzamiento de una red de prospectiva regional. |
| Gales | - **Comisionado para las Futuras Generaciones**: Garantiza que las decisiones no tengan un impacto negativo en el futuro.<br>- Desarrolla recomendaciones e informes sobre el bienestar.<br>- Actúa como "amigo crítico" de los organismos públicos que deben cumplir los objetivos de bienestar establecidos por la ley. | - **Auditor General** revisa el cumplimiento de las vías de trabajo y el Comisionado se centra en los objetivos de bienestar. | **Moderada descentralización**: Colabora principalmente con los 44 organismos públicos obligados por la Ley de las Futuras Generaciones. | A la hora de desarrollar la ley, se emplearon métodos como:<br>- Consulta pública masiva<br>- Campañas publicitarias<br>- Métodos creativos como el videojuego Minecraft para involucrar a escolares en la planificación del futuro. | - **Consejo de Asociación Social**: reúne agentes públicos y privados nacionales.<br>- **Red Internacional**: parte de la Red de Instituciones para las Generaciones Futuras. |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Nueva Zelanda** | - Informes de visión a largo plazo, que abordan tendencias, riesgos y oportunidades, elaborados por cada departamento gubernamental cada tres años.<br>- **Presupuestos del Bienestar**: uso de indicadores sociales y medioambientales además de los económicos y fiscales para guiar la inversión pública. | - **Comisionado para el Medio Ambiente en el Parlamento**: Figura independiente que reporta al Parlamento, con amplios poderes para investigar problemas ambientales, independiente del gobierno. | **Alta descentralización**: Varias capacidades específicas de prospectiva en ministerios como Defensa, Hacienda, Comercio, Asuntos Exteriores y Transportes. | - Procesos de visión y retrospectiva. | - Redes semiformales para personal funcionario interesado en la prospectiva (sin financiación).<br>- Colaboración con academia y ONGs para la transferencia de conocimientos. |
| **Singapur** | - **Centro para los Futuros Estratégicos (CSF)**: en la actualidad parte de la Unidad Estratégica de la Oficina del primer ministro. Unidad que coordina el trabajo de prospectiva dentro del Gobierno. | | **Moderada descentralización**: Coordinación centralizada por el CSF, aunque existen redes dentro del sector público para compartir conocimiento. | - Scenario Planning Plus (SP+): Planificación de escenarios y examen de señales y tendencias.<br>- Conferencias bienales de prospectiva ("Conversaciones de Futuros"). | - Red de Futuros Estratégicos y comunidades. Sandbox: reúne a *policymakers* de alto nivel para generar y desarrollar capacidades de prospectiva.<br>- Colaboración con comunidad académica internacional. |

*Fuente: Elaboración propia*

## 5.2. Aprendizajes sobre los rasgos importantes para la buena gobernanza de la prospectiva en los gobiernos

Como se deriva de la existencia de buenas prácticas internacionales de diversa índole, no existe un único modelo de gobernanza óptimo para llevarlo a cabo que tenga un amplio consenso en la literatura (Monteiro y Dal Borgo, 2023). Aquellos gobiernos que emplean la prospectiva estratégica asiduamente la han institucionalizado de diversas maneras. Existen, además, diferentes modelos según distintos criterios de clasificación, sobre los que cada territorio deberá reflexionar para encontrar el modelo que mejor se ajuste a su contexto.

**No existe un único modelo de gobernanza óptimo para integrar la prospectiva en el gobierno que tenga un amplio consenso**

### 5.2.1. Criterios diferenciadores de los modelos de prospectiva en los gobiernos

A través del análisis de la literatura y los casos realizado, se han identificado cuatros criterios diferenciadores en los modelos que emplean los gobiernos para analizar e influenciar los futuros de sus territorios:

1. Según la **estructura donde incida la prospectiva** (SOIF, 2021). Se diferencia entre:

    - **Poder ejecutivo** o en los propios gobiernos: se trata de la estructura más común entre los territorios, y puede realizarse de manera centralizada o descentralizada (ver siguiente criterio).
    - **Poder legislativo**, donde los diversos partidos con representación parlamentaria dialogan sobre aspectos de futuro (por ejemplo, el Comité para el Futuro en Finlandia).
    - **Poder judicial**, a través de los juzgados, particularmente ha proliferado en el ámbito de derechos de las futuras generaciones en el ámbito medioambiental.
    - **Nuevos actores** de prospectiva, creados por ley, como Comisionados (por ejemplo, en Nueva Zelanda o Gales), o estructuras para la rendición de cuentas (por ejemplo, Auditoría en Finlandia).

2. Según el **nivel de centralización o descentralización** (Dreyer y Stang, 2013; Schmidt, 2015). Se diferencia entre:

    - **Territorios centralizados:** Se trata de territorios donde sus gobiernos cuentan con una agencia central que ejerce la labor de prospectiva estratégica. Dicha agencia u órgano ejerce normalmente dos funciones: (i) aportar conocimiento estratégico a *policymakers*; y (ii) la generación y desarrollo de capacidades en otros departamentos. En los mejores casos, también actúan de manera coordinadora de los diversos recursos de prospectiva

existentes en el territorio. Ejemplos incluyen Canada (Policy Horizons), Reino Unido, Francia y Singapur.

- **Territorios descentralizados:** En los territorios descentralizados, son los propios departamentos de gobierno, de manera autónoma, quienes desempeñan su prospectiva estratégica para alimentar sus políticas sectoriales. Algunos ejemplos son Alemania, Finlandia, Estados Unidos, Italia y Suiza.

3. Según **quien realice el análisis** (Dreyer y Stang, 2013; Schmidt, 2015). Se diferencia entre **personas expertas externas** o **capacidad interna**. Existe una amplia gama de posibilidades dependiendo de si las capacidades y conocimiento en la disciplina son internas en el gobierno o externas. Así, en algunos casos las tareas son desempeñadas por una agencia o actor externo, tales como agencias gubernamentales independientes (por ejemplo, Noruega, Japón, Corea y Rusia), o de manera interna en los propios gobiernos, con o sin apoyo o colaboración de personas expertas externas (por ejemplo, Singapur, Suiza, Francia, Reino Unido y Canadá). Asimismo, el personal experto puede ser local o internacional (Harmaakorpi y Uotila, 2006).

4. Según la **estructura de financiación** a la que respondan (SOIF, 2021). La iniciativa de prospectiva puede financiarse a través de **presupuestos,** con lo que se trata de una financiación cíclica y que no siempre tiene continuidad; o a través de **financiación estable y a largo plazo**, ya sea a través de una unidad interna o financiación de una agencia o unidad externa. Los acuerdos institucionales varían según el modelo posible en cada uno de los territorios.

## 5.2.2. Catalizadores de la efectividad de la prospectiva estratégica en los gobiernos

Monteiro y Dal Borgo (2023), tras un análisis de diversos casos y buenas prácticas internacionales, han identificado una serie de elementos sistémicos y palancas que favorecen la aceptación e implementación de la prospectiva en los gobiernos de manera efectiva y eficiente. Las palancas identificadas por Monteiro y Dal Borgo son enriquecidas con algunos aprendizajes emanados de la literatura sobre buena gobernanza de procesos de diseños de futuros, en particular procesos participativos (Georghiou y Keenan, 2006; Graham et al., 2003).

**Cultura, Demanda y Mandato:**

Algunos de los factores que resultan imprescindibles son:

- El apoyo del liderazgo político, y, además, la implicación de los propios *policymakers* (idealmente aquellos que deban tomar decisiones políticas) en espacios compartidos con el equipo de prospectiva (Monteiro y Dal Borgo, 2023; Schmidt, 2015; SOIF, 2021).
- El interés y la relevancia pública del ámbito del futuro en la sociedad en general.

- La buena reputación de la prospectiva como herramienta política, permitiendo al ámbito político no solo centrarse en los problemas urgentes sino también incorporar una mirada al largo plazo.
- Cultura de innovación en el sector público, donde la experimentación es vista desde una óptica positiva.

**Capacidades, Habilidades y Herramientas:**

- La disponibilidad de un conjunto de personas expertas confiables ya sea de carácter interno o externo al gobierno. Schmidt (2015) argumenta que, principalmente al principio, es importante contar con apoyo externo de expertos en la materia, que puedan paulatinamente generar y desarrollar capacidades internas en los gobiernos, tanto a nivel central como en los respectivos departamentos.
- La multidisciplinariedad, ya que en la prospectiva es importante trabajar diversas ópticas y métodos (tanto cuantitativos como cualitativos) dependiendo de la tarea concreta que se quiera realizar y de los objetivos perseguidos (SOIF, 2021).
- La calidad de los procesos prospectivos y de construcción normativa de futuros.
- La alfabetización en futuros de la sociedad en general, idealmente, desde edades tempranas.
- La asignación adecuada de recursos para que los procesos sean resilientes y sobrevivan los ciclos electorales, permitiendo una ejecución sostenible de la prospectiva estratégica.

**Estructuras Institucionales y Coordinación:**

- Un marco administrativo estable que apoye la coordinación intersectorial, hacia dentro del gobierno.
- La definición de roles y misiones dentro del gobierno, y de aquellos que formen parte de procesos de prospectiva.
- La *independencia* del ente u órgano que desempeñe la tarea de prospectiva estratégica en el gobierno se considera un principio importante (SOIF, 2021, p. 27).
- La *alineación* (no necesariamente de jerarquía) del ente, persona u órgano responsable con el resto de los órganos existentes (en especial, el poder ejecutivo).
- La existencia de redes y capacidades de facilitación que fortalezcan la cooperación interinstitucional o espacios de coordinación.
- La creación de espacios seguros para la experimentación.

**Inserción en el Ciclo de Políticas Públicas**:

- La prospectiva debe integrarse en el ciclo de políticas a través de puntos de contacto estratégicos.
- Debe tener un enfoque centrado en el usuario, y favorecer la apertura y participación de stakeholders de la cuádruple hélice, teniendo en cuenta los siguientes principios:
    - *Legitimidad de los inputs*: Como Cairns et. al. (2006, p. 1023) mencionan, la prospectiva es en la mayoría de las ocasiones un proceso de construcción conjunta de una narrativa, pero “entre narradores con distinto poder”. Por tanto, es muy importante atender a quién es invitado a participar en el proceso, observar las

presencias y las ausencias en el mismo, y emplear modelos de facilitación que busquen equilibrar los poderes de las personas participantes.

- *Legitimidad del output*: A pesar de que los resultados del proceso de prospectiva no siempre son tangibles, y son complejos de medir y evaluar, es importante atender a criterios de legitimidad del resultado (Georghiou y Keenan, 2006) como que el resultado sea fiel al proceso y a las contribuciones realizadas en el mismo.
- *Responsabilidad y/o rendición de cuentas*: La existencia de una multiplicidad de actores envueltos en el proceso puede difuminar los roles y responsabilidades de cada uno de ellos, y existe también el riesgo de la falta de definición de quién es el responsable de implementar lo acordado y o trasladarlo a políticas públicas.
- *Transparencia*: Existe una dualidad al respecto puesto que, por una parte, al tratarse de procesos que inciden en las políticas existe cierta obligatoriedad de hacer las sistematizaciones y actas de las reuniones públicas y accesibles a la totalidad de la ciudadanía. Sin embargo, por otro lado, el carácter más privado de las reuniones puede generar un clima que favorezca a que los participantes se abran en mayor medida y con mayor claridad, pudiendo ser este un prerrequisito para obtener el consenso necesario para avanzar.

**Retroalimentación y Aprendizaje Continuo:**

- Monitoreo de actividades y análisis de impactos. No existe una única vía para evaluar el impacto de un proceso de prospectiva, que normalmente se evalúa dependiendo de la consecución de los objetivos iniciales. Sin embargo, debe tener en cuenta aspectos como el conocimiento generado y distribuido, o la contribución al capital social (Amanatidou y Guy, 2008).
- La buena gestión del conocimiento generado.
- Comunicación activa con audiencias relevantes para difundir los resultados.

# 6. Prospectiva en Euskadi. El proyecto Euskadi 2040

Este apartado hace referencia a la más reciente experiencia en el ámbito de la prospectiva en el País Vasco, a través del proyecto "Competitividad para el bienestar inclusivo y sostenible para el futuro de Euskadi", en adelante, Euskadi 2040. El objetivo no es realizar una descripción exhaustiva del proceso, puesto que esto se ha abordado en un Cuaderno Orkestra anterior (Cuaderno 06/23, Izulain et al, 2023), sino señalar los principales métodos empleados, y una reflexión en torno a los principales retos y aprendizajes obtenidos.

## 6.1. La iniciativa Euskadi 2040, en pocas palabras

El principal objetivo de la iniciativa Euskadi 2040 era identificar cuáles son y cómo están evolucionando los retos de competitividad para el bienestar inclusivo y sostenible para la siguiente generación, tomando el año 2040 como referencia. Para ello, se siguió el proceso que resume la siguiente figura:

**Figura 4: Proceso de construcción de la Visión y Retos Euskadi 2040**

*Fuente: (Izulain Alejos et al., 2023)*

**Métodos de estudios de futuros y prospectiva empleados en Euskadi 2040**

- La herramienta principal fue el desarrollo de una **visión** compartida y la **retrospectiva** (para identificar los retos de competitividad desde dicha visión), y también se trabajaron ámbitos de construcción del discurso / narrativa a través del "sentido" de cada dimensión.
- Es un diagnóstico basado en evidencias: se emplearon diferentes herramientas para analizar el pasado, presente y futuro, (siguiendo una lógica del "triángulo de futuros"), **indicadores** cuantitativos, análisis cualitativos, análisis de **tendencias** y revisión de la literatura.
- Ha utilizado una aproximación altamente participativa: Se llevaron a cabo talleres, reuniones de contraste, entrevistas y **juegos serios** (serious games), con el fin de involucrar a diferentes actores y obtener su opinión. Se ha contrastado la visión con los siguientes colectivos / agentes:
    - Un contraste multinivel, que ha incluido tanto el nivel de territorio histórico mediante las tres Diputaciones Forales (Álava, Bizkaia y Gipuzkoa) como el nivel municipal, a través de los tres Ayuntamientos de ciudad-capital (Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria- Gasteiz) y EUDEL.
    - Un contraste interdepartamental, orientado a garantizar coherencia y alineación dentro del Gobierno Vasco.
    - Un contraste multi-agente, que ha incluido agentes locales e internacionales para la incorporación de las perspectivas de diversos colectivos, incluyendo representantes sindicales y empresariales, directivos/as de empresas, tercer sector, y el colectivo de personas jóvenes cuyo rol resulta imprescindible para la construcción del modelo competitivo futuro.

**Resultados obtenidos**:

- Una **declaración de visión compartida**, que incluye seis dimensiones y los retos para la competitividad asociados a las mismas.
- Se definieron cinco **objetivos de país** y una **lista de indicadores de seguimiento**.
- También se lograron **impactos informales**, como la **influencia en políticas provinciales** (por ejemplo, el Plan de Mandato de Bizkaia 2024-2028).
- Los *policymakers* involucrados en el proceso han valorado, entre otros aspectos, los siguientes:
    - La posibilidad de "abstraerse de las tareas del día a día y poder reflexionar y dialogar sobre el largo plazo".
    - "Ser testigo de las diversas visiones existentes en el territorio".
    - El carácter participativo del proceso, y conseguir un "balance entre las diversas competencias que permite trabajar juntos".
    - El apoyo de Orkestra y la "percepción de neutralidad" que su facilitación conlleva.

**Tabla 4: Tabla resumen rasgos Euskadi 2040**

| País/ territorio | Principal órgano y sus funciones | Uni. Adi. | Nivel de descentralización | Principales herramientas de prospectiva empleadas | Redes y modos de llegada al público |
|---|---|---|---|---|---|
| **Euskadi, (Euskadi 2040)** | Proyecto de investigación, temporal a través de convenio de colaboración entre Gobierno Vasco (DESMA y Lehendakaritza) con Orkestra-IVC | N/A | - Contraste interdepartamental dentro del Gobierno de la visión<br>- Contraste multinivel con Diputaciones, Ayuntamientos de las tres capitales y EUDEL | - Construcción de visiones compartidas y retrospectiva<br>- Indicadores de seguimiento<br>- Análisis de tendencias<br>- Revisión de la literatura<br>- Juegos serios | - Contraste multi-actor: con sector empresarial, tercer sector, sindicatos, y personas jóvenes<br>- Participación en comienzos de red de prospectiva regional liderada por Flandes |

*Fuente: Elaboración propia*

## 6.2. Principales aprendizajes

Se mencionan a continuación algunos de los principales aprendizajes obtenidos en el proceso Euskadi 2040:

**Sobre el "órgano principal" y sus funciones:**

1. Importancia de la **involucración directa de perfiles políticos** y de toma de decisiones en la construcción de la visión, que aportan valor en ambos sentidos, tanto mayor legitimidad al proceso, como aprendizaje del propio proceso para las personas *policymakers*.
2. **Impacto del liderazgo en el alcance o delimitación de la visión**. Es preciso distinguir entre el liderazgo para el desarrollo de la visión y los diversos liderazgos que hay que promover en aras a llevar a la acción dicha visión.
3. **Dificultad de conectar la visión con la acción** (debido al amplio alcance de esta) heterogénea y múltiple que ya estaba tratando de abordar los retos ha sido uno de los principales obstáculos.

**Sobre el nivel de descentralización:**

4. **Ciclos electorales que se alternan** entre Gobierno Vasco y el resto de las instituciones multi-nivel en Euskadi, que ralentiza el proceso de diseño e implantación de la visión,

pero a su vez, garantizan que no se paralicen simultáneamente los procesos ante los cambios.

5. Necesidad de que los procesos de prospectiva (y visiones compartidas) **se diseñen y construyan haciendo partícipes de manera activa a los diversos departamentos** (más allá de su adopción en Consejo de Gobierno) para favorecer la eficacia y aplicabilidad de la visión.

**Sobre las herramientas de prospectiva empleadas:**

6. La visión se concibe como una **herramienta viva,** donde ir combinando la reflexión y la acción. Un ejercicio de reflexión entre diversos agentes, orientada a la acción, debe reconocer las diversas actuaciones también modifican el diagnóstico al igual que el entorno. El propio proceso de reflexión, entonces, rápidamente cambiante, haciendo necesario repensar la estrategia y pasos a seguir de manera ininterrumpida.
7. Existe una **preferencia por marcos cuantitativos** de seguimiento, particularmente en agentes institucionales y empresariales; sin embargo, existen aspectos identificados como importantes para el futuro de Euskadi que no pueden traducirse únicamente a perspectivas cuantitativas y requieren de un seguimiento más cualitativo, que supone un reto.
8. El empleo de **métodos innovadores** (como los juegos serios) puede facilitar la participación de colectivos menos habituales.

**Sobre tejer redes y modos de llegada al público:**

9. Es necesario **dedicarle tiempo y esfuerzo a identificar e incorporar a aquellos agentes que se consideran claves**, y de repensar el listado a medida que avanza el proceso y nuevos retos van emergiendo. Para ello, optar por el aprovechamiento de espacios existentes para contrastar la visión, en los casos en los que era posible, para no multiplicar estructuras.
10. La vocación por la generación de una visión compartida a largo plazo hace que sea necesario incorporar a **multitud de actores con intereses muy distintos** y entre los que existe historia previa. Esto convierte al proceso en lento, largo y tedioso, en el que resulta muy difícil llegar a consensos completos y requiere concesiones por parte de todos los agentes. Además, también existe dificultad de llegar a determinados tipos de voces, que también querían incorporarse al proceso de construcción de la Visión, en particular a los jóvenes, por la limitada organización y falta de intermediarios existentes en este ámbito en el territorio.
11. La construcción de visiones puede servir como modo de **identificación de ámbitos de mayor polarización** en la ciudadanía.

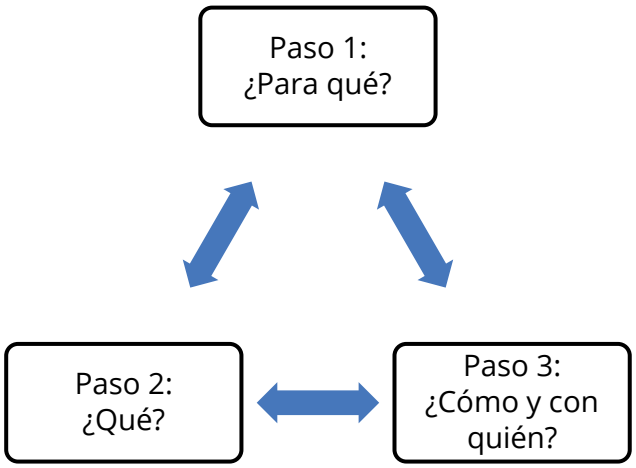
# 7. Reflexión sobre las implicaciones para Euskadi

En este último apartado desarrollamos una herramienta para la reflexión sobre la potencial incorporación y transversalización de la prospectiva estratégica en Euskadi.

Para ello, se resume y se ponen en relación los principales aprendizajes extraídos desde la literatura académica (Secciones 1-6), y también los principales aprendizajes desde la práctica en el proceso Euskadi 2040 (Sección 7). Desde la literatura se recogen principalmente las palancas fundamentales, o catalizadores de la efectividad (tal y como lo conceptualizan Monteiro y Dal Borgo), que permiten superar los principales obstáculos para la prospectiva existentes en su ejercicio).

Partiendo de dichos aprendizajes, se realiza una formulación en modo de preguntas clave (y potenciales puntos de acción) para impulsar un proceso de reflexión interna en el seno del gobierno, desde la cual construir un modelo propio de prospectiva al servicio de los objetivos específicos perseguidos en el país, tal y como se visualiza en la Figura 5.

**Figura 5: Preguntas clave para definir un modelo de prospectiva propio**




*Fuente: Elaboración propia*

El primero de los pasos supone la constatación de que existe interés real y genuino en la incorporación de la prospectiva en el gobierno, y a su vez, voluntad de cambio para alejarse de inercias anteriores. La voluntad de la transversalización de la prospectiva implica un compromiso con el inicio paulatino de un cambio cultural de orientación al largo plazo, tanto en el seno del gobierno, como de la sociedad en general.

<table>
<tr><th colspan="3">¿Para qué?<br>Cultura, Demanda y Mandato</th></tr>
<tr><th>Catalizadores de la efectividad</th><th>Aprendizajes desde Euskadi 2040</th><th>Preguntas clave</th></tr>
<tr><td rowspan="2"><ul><li>El apoyo del liderazgo político, y, la implicación de los propios policymakers en espacios compartidos con el equipo de prospectiva.</li><li>El interés y la relevancia pública del ámbito del futuro en la sociedad en general.</li><li>La buena reputación de la prospectiva como herramienta política.</li><li>Cultura de innovación en el sector público.</li></ul></td><td rowspan="2"><ul><li>Importancia de la involucración directa de perfiles políticos y de toma de decisiones en la visión.</li><li>Impacto del liderazgo en el alcance o delimitación de la visión.</li><li>Dificultad de conectar la visión con la acción.</li></ul></td><td>¿Qué valor le vemos a incorporar la prospectiva en el gobierno?<br><br>¿Hasta qué punto consideramos que existe margen de actuación para orientar acciones hacia un futuro más deseable?<br><br>¿Hasta qué punto estamos abiertos a cambiar y revisar los procesos?</td></tr>
<tr><td>Potenciales puntos de acción<br><br>Taller de aprendizaje y reflexión con casos internacionales para reflexionar sobre el valor de la prospectiva estratégica.</td></tr>
</table>

Una vez constatado para qué se quiere incorporar la prospectiva en el gobierno, el siguiente paso implicaría la necesidad de definir qué capacidades sería importante desarrollar y qué herramientas serían las más adecuadas para su impulso. Por ejemplo, un enfoque de resiliencia (de estar preparados ante situaciones inciertas) podría llevar a activar métodos de análisis de tendencias, de proyecciones, de análisis de señales débiles o de generación de escenarios. Un enfoque proactivo (de orientar la acción hacia un futuro deseado) llevaría asociado otro tipo de herramientas normativas como la generación de visiones compartidas, la retrospectiva.

<table>
<tr><th colspan="3">¿Qué?<br>Capacidades, Habilidades y Herramientas</th></tr>
<tr><th>Catalizadores de la efectividad</th><th>Aprendizajes desde Euskadi 2040</th><th>Preguntas clave</th></tr>
<tr><td rowspan="2"><ul><li>La disponibilidad de un conjunto de personas expertas confiables ya sea de carácter interno o externo al gobierno.</li><li>La multidisciplinariedad.</li><li>La calidad de los procesos prospectivos.</li><li>La alfabetización en futuros de la sociedad en general.</li><li>La asignación adecuada de recursos para que los procesos sean resilientes.</li></ul></td><td rowspan="2"><ul><li>La visión se concibe como una herramienta viva, donde ir combinando la reflexión y la acción.</li><li>Existe una preferencia por marcos cuantitativos de seguimiento; sin embargo, existen aspectos identificados como importantes para el futuro de Euskadi que requieren de un seguimiento más cualitativo, que supone un reto.</li><li>El empleo de métodos innovadores, como los juegos serios (juegos diseñados con fines formativos) puede facilitar la participación de colectivos menos habituales.</li></ul></td><td>¿Qué queremos conseguir con la prospectiva (definir un futuro deseable, identificar oportunidades y amenazas, etc.)?<br><br>¿Sobre qué foco temático? (por ejemplo, bienestar)<br><br>¿De qué herramientas y capacidades ya disponemos en el territorio?</td></tr>
<tr><td>Potenciales puntos de acción<br><br>Facilitación de una red de actores territoriales activos en el ámbito de prospectiva.<br><br>Exploración de plataformas/ herramientas existentes.<br><br>Formaciones orientadas a la acción.</td></tr>
</table>

Por último, una vez constatada la voluntad y el objetivo perseguido, y las capacidades y herramientas necesarias para ello, se deberá reflexionar en torno al modelo de gobernanza (interno y externo) necesario para llevarlo a cabo, es decir, reflexionar sobre cómo y con quién llevarlo a cabo:

<table>
<tr><th colspan="3">¿Cómo y con quién?<br><br>Estructuras institucionales, roles y coordinación/colaboración</th></tr>
<tr><th>Catalizadores de la efectividad</th><th>Aprendizajes desde Euskadi 2040</th><th>Preguntas clave</th></tr>
<tr>
<td rowspan="2"><ul><li>Marco administrativo estable</li><li>Coordinación intersectorial.</li><li>Definición de roles y misiones</li><li>Independencia del órgano responsable.</li><li>Alineación con el resto de los órganos existentes (no necesariamente jerarquía).</li><li>Redes y capacidades de facilitación que fortalezcan la cooperación interinstitucional.</li><li>Espacios seguros para la experimentación.</li><li>Identificación de puntos estratégicos para la incorporación en el ciclo de políticas</li><li>Enfoque centrado en el usuario, con estos principios: legitimidad de inputs y outputs, responsabilidad y transparencia</li><li>Monitoreo de actividades y análisis de impactos.</li><li>La gestión del conocimiento generado.</li><li>Comunicación activa con audiencias relevantes para difundir los resultados.</li></ul></td>
<td rowspan="2"><ul><li>Ciclos electorales que se alternan, ralentizando el proceso de diseño e implantación de la visión, pero a su vez, garantizan que no se paralicen simultáneamente los procesos.</li><li>Necesidad de hacer partícipes de manera activa a los diversos departamentos.</li><li>Es necesario dedicarle tiempo y esfuerzo a identificar e incorporar a agentes claves, de manera iterativa.</li><li>Gestión de multitud de intereses y multitud de actores.</li><li>Herramienta para identificar ámbitos de polarización.</li></ul></td>
<td>¿Qué órgano/ente principal/tractor?<br><br>¿Cómo organizamos la coordinación interdepartamental y multinivel?<br><br>¿Qué actores territoriales queremos involucrar / priorizar y cómo?<br><br>¿En qué redes internacionales queremos colaborar?</td>
</tr>
<tr>
<td>Potenciales puntos de acción<br><br>Aprovechamiento de espacios existentes.<br><br>Panel de indicadores de seguimiento sistémico.<br><br>Hincapié en juventud.<br><br>Apoyo en redes internacionales.</td>
</tr>
</table>

La reflexión sobre el para qué, el qué y el cómo y con quién de estos procesos es muy importante para definir cómo abordar la incorporación de la prospectiva en los gobiernos, dado que este ejercicio **debe ser adaptado a cada territorio y contexto específico.** Este marco, construido sobre las bases de la literatura existente y los casos internacionales e incorporando los conocimientos desarrollados en el proceso de investigación-acción Euskadi 2040, puede servir para guiar esta reflexión, tanto en Euskadi como en otros territorios.

# Bibliografía

Alayon, D. (2022, octubre 4). *Lo que vendrá después de 2022.* BBK Trends Forum 2022, Bilbao. https://www.bbk.eus/es/proyectos/bbk-trends-forum-2022/

Amara, R. (1974). The futures field: Functions, forms, and critical issues. *Futures*, *6*(4), 289-301. https://doi.org/10.1016/0016-3287(74)90072-X

Amara, R. (1981). The Futures Field: Searching for Definitions and Boundaries. *The Futurist*, *15*(1), 25-29.

Amara, R. (1984). New directions for futures research—Setting the stage. *Futures*, *16*(4), 401-404. https://doi.org/10.1016/0016-3287(84)90103-4

Amara, R. (1988). What we have learned about forecasting and planning. *Futures*, *20*(4), 385-401. https://doi.org/10.1016/0016-3287(88)90061-4

Amara, R. (1991). Views on futures research methodology. *Futures*, *23*(6), 645-649. https://doi.org/10.1016/0016-3287(91)90085-G

Amara, R. C., & Salancik, G. R. (1972). Forecasting: From Conjectural Art Toward Science. *Technological Forecasting and Social Change*, *3*, 415-426.

Amini, H., Jabalameli, M. S., & Ramesht, M. H. (2021). Development of regional foresight studies between 2000 and 2019: An overview and co-citation analysis. *European Journal of Futures Research*, *9*(1), 1. https://doi.org/10.1186/s40309-021-00170-7

Bell, W. (2009). *Foundations of Futures Studies. History, Purposes, and Knowledge* (5.ª ed., Vol. 1). Transactions Publishers.

Cairns, G., Wright, G., Van der Heijden, K., Bradfield, R., & Burt, G. (2006). Enhancing foresight between multiple agencies: Issues in the use of scenario thinking to overcome fragmentation. *Futures*, *38*, 1010-1025. https://doi.org/doi:10.1016/j.futures.2005.12.020

Committee of the Regions., Prospektiker SA., Institut Jules Destrée ASBL., & Futuribles SARL. (2011). *An initial assessment of territorial forward planning/foresight projects in the European Union.* Publications Office; QG-01-13-559-EN-N. https://data.europa.eu/doi/10.2863/90678

Conway, M. (2015). *Foresight: An introduction. A Thinking Futures Reference Guide*. Thinking Futures. https://www.yccd.edu/wp-content/uploads/2020/11/Foresight-An-Introduction-Futures-Thinking-Reference-Guide-Conway.pdf

CSF. (2023). *Futures Conversation 2023*. https://www.csf.gov.sg/foresight-conference/fcx2023/

CSF. (2024). *Foresight*. Centre for Stratgi Futures. https://file.go.gov.sg/csfforesight2024.pdf

Da Costa, O., Warnke, P., Cagnin, C., & Scapolo, F. (2008). The impact of foresight on policy-making: Insights from the FORLEARN mutual learning process. *Technology Analysis & Strategic Management*, *20*(3), 369-387. https://doi.org/10.1080/09537320802000146

Dixon, T., Karuri-Sebina, G., Ravetz, J., & Tewdwr-Jones, M. (2022). Re-imagining the future: City-region foresight and visioning in an era of fragmented governance. *Regional Studies*, *57*(4), 609-616. https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2076825

Dreyer, I., & Stang, G. (2013). Foresight in governments – practices and trends around the world. *EUISS Yearbook of European Security*. www.iss.europa.eu/publications/detail/article/euiss-yearbook-of-european-security-2013/

EC. (2001). *A Practical Guide to Regional Foresight (FOREN)*. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6c42e9c-100a-4bf7-95c6-5bce0caf72f5

EC. (2021). *Strategic Foresight Report 2021*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/strategic_foresight_report_2021_en.pdf

Fergnani, A. (2019). Mapping futures studies scholarship from 1968 to present: A bibliometric review of thematic clusters, research trends, and research gaps. *Futures*, *105*, 104-123. https://doi.org/10.1016/j.futures.2018.09.007

Fitzgerald, L. M., & Davies, A. R. (2022). Creating fairer futures for sustainability transitions. *Geography Compass*, *16*(10), e12662. https://doi.org/10.1111/gec3.12662

Frau, I. I. (2019). *Foresight in Public Policymaking: An exploration of process practices* [Doctor of philosophy, University of Cambridge. Department of Engineering]. https://api.repository.cam.ac.uk/server/api/core/bitstreams/86ccf7f2-bf90-41f7-86b1-c66e701497ba/content

Georghiou, L., & Keenan, M. (2006). Evaluation of national foresight activities: Assessing rationale, process and impact. *Technological Forecasting and Social Change*, *73*(7), 761-777. https://doi.org/10.1016/j.techfore.2005.08.003

Gong, H. (2024). Futures should matter (more): Toward a forward-looking perspective in economic geography. *Progress in Human Geography*. https://doi.org/10.1177/03091325231224434

Government of Canada, E. and S. D. (2024, junio 12). *Policy Horizons Canada*. https://horizons.service.canada.ca/en/about-us/index.shtml

Graham, J., Amos, B., & Plumptre, T. (2003, junio 30). *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*. The Fifth World Parks Congress, Durban, South Africa. https://www.files.ethz.ch/isn/122197/pa_governance2.pdf

Harmaakorpi, V., & Uotila, T. (2006). Building regional visionary capability. Futures research in resource-based regional development. *Technological Forecasting & Social Change*, *73*, 778-792.

Inayatullah, S. (2008). Six pillars: Futures thinking for transforming. *Foresight*, *10*(1), 4-21. https://doi.org/10.1108/14636680810855991

Inayatullah, S. (2012). Estudios del futuro: Teorías y metodologías. En *Hay futuro. Visiones para un mundo mejor* (BBVA. TF Editores). https://www.bbvaopenmind.com/libros/hay-futuro-visiones-para-un-mundo-mejor/

Izulain Alejos, A., Aranguren Querejeta, M. J., & Wilson, J. (2023). *Competitividad para el bienestar de Euskadi 2040* (06; Cuadernos Orkestra). Instituto Vasco de Competitividad- Fundación Deusto. https://doi.org/10.18543/UGSG4703

Keenan, M., & Popper, R. (2008). Comparing foresight "style" in six world regions. *Foresight*, *10*(6), 16-38. https://doi.org/10.1108/14636680810918568

Koschatzky, K. (2005). Foresight as a Governance Concept at the Interface between Global Challenges and Regional Innovation Potentials. *European Planning Studies*, *13*(4), 619-639. https://doi.org/10.1080/09654310500107365

Kuosa, T. (2012). *The Evolution of Strategic Foresight: Navigating Public Policy Making* (Routledge).

Kuosa, T., & Stucki, M. (2021). Futures Intelligence: Types of Futures Knowledge. En T. Kuosa & M. Stucki (Eds.), *Futures Intelligence: How to Turn Foresight into Action* (pp. 8-15). https://www.researchgate.net/publication/350709234_Futures_Intelligence_How_to_Turn_Foresight_into_Action

Larsen, N., Petersen, C. S., Lind, M., Kruse, M., Mogersen, K. Æ., Fuglsang Ostergaard, S., Wind Christiansen, S., Vigdor Gordon, A., & Damhof, L. (2020). *Using the future. Embracing uncertainty, improving decision-making and democratising tomorrow* (Scenario reports). Copenhagen Institute for Future Studies.

Masini, E. B. (2010). The past and the possible futures of Futures Studies: Some thoughts on Ziauddin Sardar's 'the namesake'. *Futures*, *42*(3), 185-189. https://doi.org/10.1016/j.futures.2009.11.002

Monteiro, B., & Dal Borgo, R. (2023). *Supporting decision making with strategic foresight: An emerging framework for proactive and prospective governments.* (OECD Working Papers on Public Governance 63; OECD Working Papers on Public Governance, Vol. 63). https://doi.org/10.1787/1d78c791-en

Nanus, B. (1992). *Visionary Leadership*. Jossey-Bass.

OECD. (2022). *Anticipatory Innovation Governance Model in Finland: Towards a New Way of Governing*. Organisation for Economic Co-operation and Development. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/anticipatory-innovation-governance-model-in-finland_a31e7a9a-en

OECD. (2024). *The Strategic Foresight System of the Government of Flanders, Belgium*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e55125c5-en.

OPSI. (2020). *Anticipatory Innovation Governance. What it is, how it works and why we need it more than ever before.* OECD. https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2020/11/AnticipatoryInnovationGovernance-Note-Nov2020.pdf

Padbury, P. (2020). An Overview of the Horizons Foresight Method: Using the "Inner Game" of Foresight to Build System-Based Scenarios. *World Futures Review*, *12*(2), 249-258. https://doi.org/10.1177/1946756719896007

Parliamentary Commissioner of Environment, N. V. (2024, marzo 7). *The Commissioner*. Parliamentary Commissioner of Environment. https://pce.parliament.nz/about-us/the-commissioner/

Pohl, L. (2023). Geographies of the impossible. *Dialogues in Human Geography*, 20438206231177068. https://doi.org/10.1177/20438206231177069

Popper, R. (2008). Foresight Methodology. En L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, & R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight: Concepts and Practice* (pp. 44-90). Edward Elgar Publishing.

Prime Ministers Office Finland. (s. f.-a). *Foresight Networks*. Finnish Government. Recuperado 16 de octubre de 2024, de https://valtioneuvosto.fi/en/foresight-activities-and-work-on-the-future/national-foresight-network

Prime Ministers Office Finland. (s. f.-b). *Government Report on the Future* [Governmental]. Finnish Government. Recuperado 16 de octubre de 2024, de https://valtioneuvosto.fi/en/foresight-activities-and-work-on-the-future/government-report-on-the-future

Prítyi, M., Docherty, D., & Lavery, T. (2022). *Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Lessons in effective foresight institutionalisation*. OECD. Strategic Foresight Unit. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/strategic-foresight/foresight-and-anticipatory-governance-2021.pdf

Puglisi, M. (2001). The study of the futures: An overview of future studies methodologies. *Interdependency between Agriculture and Urbanization: Conflicts on Sustainable Use of Soil and Water*, *44*, 439-463.

Ramírez, R., & Wilkinson, A. (2016). *Strategic reframing. The Oxford Scenario Planning Approach.* Oxford University Press.

Sardar, Z. (2010). The Namesake: Futures; futures studies; futurology; futuristic; foresight—What's in a name? *Futures*, *42*(3), 177-184. https://doi.org/10.1016/j.futures.2009.11.001

Schmidt, J. M. (2015). Policy, planning, intelligence and foresight in government organizations. *Foresight*, *17*(5), 489-511. https://doi.org/10.1108/FS-12-2014-0081

SOIF. (2021). *Features of effective systemic foresight in governments around the world*. UK Government Office for Science. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/609aa813d3bf7f2888d18fe3/effective-systemic-foresight-governments-report.pdf

Tonurist, P., & Hanson, A. (2020). *Anticipatory Innovation Governance. Shaping the future through proactive policy making.* (Working Papers on Public Governance 44). OECD. https://doi.org/10.1787/cce14d80-en.

Tse, T. C. M., & Esposito, M. (2017). *Understanding how the future unfolds. Using DRIVE to Harness the Power of Today's Megatrends.* Lioncrest publishing.

UNDP RBAP. (2022). *Foresight Playbook. Overview of foresight tools*. UNDP RBAP. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-07/UNDP-RBAP-Foresight-Playbook-Appendix-2022_0.pdf

Vallance, P., Tewdwr-Jones, M., & Kempton, L. (2019). Facilitating spaces for place-based leadership in centralized governance systems: The case of Newcastle City Futures. *Regional Studies*, *53*(12), 1723-1733. https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1598620

Voros, J. (2022, marzo 8). A primer on Futures Studies, foresight and the use of scenarios. *The Voroscope*. https://thevoroscope.com/publications/foresight-primer/

Wellbeing Economy Alliance. (2020). *New Zealand – Implementing the Wellbeing Budget: Wellbeing Economy Alliance*. https://weall.org/resource/new-zealand-implementing-the-wellbeing-budget

## Otros informes que podrían interesarte:

https://labur.eus/pfymd

https://labur.eus/q9QvW

INSTITUTO VASCO
DE COMPETITIVIDAD
FUNDACIÓN DEUSTO

www.orkestra.deusto.es