

CUADERNOS ORKESTRA

ISSN 2340-7638

 <https://doi.org/10.18543/NIBS1718>

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

RESUMEN EJECUTIVO

Núm. 02/2025

 <https://doi.org/10.18543/NIBS1718>

Ane Izulain

Mari Jose Aranguren

James R. Wilson

CUADERNOS ORKESTRA, núm. 02/2025. Resumen ejecutivo.

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>

© Ane Izulain, Mari Jose Aranguren, James R. Wilson

© Instituto Vasco de Competitividad – Fundación Deusto

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.orquestra.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.

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 tenga las capacidades**

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).

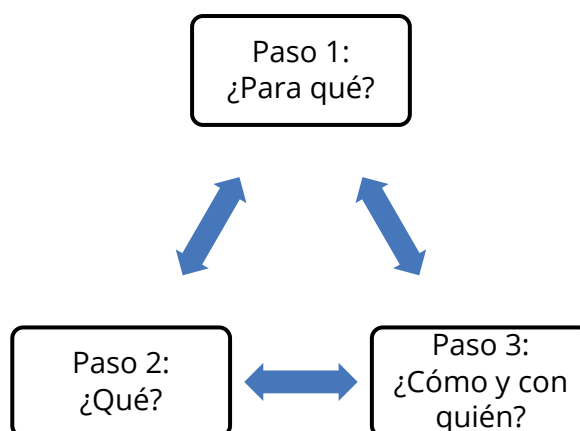
La siguiente tabla resume el principal órgano que desempeña funciones de prospectiva en cada uno de los territorios seleccionados, y las principales herramientas empleadas en su ejercicio:

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. - Informa a un comité central de viceministros. - Forma a funcionarios y líderes de equipos.	- Escaneo de horizontes - Desarrollo de capacidades - Perfeccionamiento de procesos prospectivos.
Finlandia	- Informe gubernamental sobre el futuro (desde 1993), contrastado con la ciudadanía, sector privado y universidades. - Comité para el Futuro en el Parlamento (desde 2001). - Sitra, <i>think tank</i> independiente que informa al Parlamento.	- Escaneo de horizontes - Análisis de tendencias y señales débiles. - Estudios sobre escenarios futuros. - 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. - Alimenta las funciones del ministro-presidente de Flandes.	- Análisis de tendencias - Escaneo de horizontes - Mapeo de oportunidades y retos - 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. - Desarrolla recomendaciones e informes sobre el bienestar. - "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 participativos: - consulta pública masiva; - campañas publicitarias; - 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. - 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. - 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 <i>policymakers</i> en espacios compartidos con el equipo de prospectiva. • El interés y la relevancia pública del ámbito del futuro en la sociedad en general. • La buena reputación de la prospectiva como herramienta política. • Cultura de innovación en el sector público.	• Importancia de la involucración directa de perfiles políticos y de toma de decisiones en la visión. • Impacto del liderazgo en el alcance o delimitación de la visión. • 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. • La multidisciplinariedad. • La calidad de los procesos prospectivos. • La alfabetización en el ámbito de futuros de la sociedad en general. • 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. • 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. • 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. • Coordinación intersectorial. • Definición de roles y misiones. • Independencia del órgano responsable. • Alineación con el resto de los órganos existentes (no necesariamente jerarquía). • Redes y capacidades de facilitación que fortalezcan la cooperación interinstitucional. • Espacios seguros para la experimentación. • Identificación de puntos estratégicos para la incorporación en el ciclo de políticas. • Enfoque centrado en el usuario, con estos principios: legitimidad de inputs y outputs, responsabilidad y transparencia. • Monitoreo de actividades y análisis de impactos. • Gestión del conocimiento generado. • 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. • Necesidad de hacer partícipes de manera activa a los diversos departamentos. • Necesidad de dedicarle tiempo y esfuerzo a identificar e incorporar a agentes claves, de manera iterativa. • Gestión de multitud de intereses y multitud de actores. • Herramienta para identificar ámbitos de polarización.



INSTITUTO VASCO
DE COMPETITIVIDAD
FUNDACIÓN DEUSTO

www.orquestra.deusto.es