



Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL



Observatorio Local. Ideas Globales para el Gobierno Local es una publicación especialmente dirigida al mundo local de **Observatorio de las Ideas S.L.**

COORDINACIÓN EDITORIAL

Elena Costas, doctora en Economía y fundadora de KSNET

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

Josep Antoni Báguena
Jordi Baltà
Lluís Camprubí
Joan Frigols
Eduard Güell
Benjamín Augusto López
Lluís Medir
Luis Martín
Pol Morillas
Andreu Orte
Esther Pano
Bárbara Pons
Carles Rivera
Jordi Rosell
Paula Salinas
Elisa Stinus Bru de Sala
Mariona Tomàs
Francesc Trillas
Joan-Josep Vallbé
Ferran Vallespinós

EDITA

Observatorio de las Ideas S. L.

PRESIDENTE

Daniel Fernández

COORDINACIÓN DEL CONSEJO EDITORIAL

Àngels Ingla

CIF B65855868

Diputación 262 2ª 08007
Barcelona Tel. 93 494 97 20
www.observatoriodli.com
ISSN: 2339-9562
D. Legal B.10113-2014



Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

| IDEAS DE INTERÉS |

HISTORIAS QUE CONMUEVEN: LA NARRATIVA EN LA POLÍTICA

Reseña de **Clara Costas** sobre «Stories Beat Experts: A Survey Experiment on Political Persuasiveness».

LA EVOLUCIÓN DE LOS CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN EN ESPAÑA

Reseña de **Sofía Balladares** sobre «Universalizing the Access to Long-Term Care: Evidence from Spain».

IMPUESTOS SOBRE VERTEDEROS Y RECICLAJE

Reseña de **Pilar Sorribas** sobre «Landfill Tax and Recycling».

MODELO HEFEI: EL GOBIERNO DEL «CAPITAL DE RIESGO» Y EL AUGE DEL VEHÍCULO ELÉCTRICO

Reseña de **Gloria Álvarez** sobre «Gobierno de desarrollo de “capital de riesgo” y el auge de los vehículos eléctricos en Hefei».

| LIBRO DESTACADO |

EL SISTEMA EDUCATIVO GLOBAL: RETOS Y DESAFÍOS

Reseña de **Pere A. Taberner** sobre *Educación Universal: Por qué el proyecto más exitoso de la Historia genera malestar y nuevas desigualdades*, de **Lucas Gortazar** y **Juan Manuel Moreno**.



Estimado lector,

Damos la bienvenida a un nuevo año, en el que seguro deberemos enfrentarnos a nuevos –y pasados– retos en lo local, pero lo abordamos con seguridad y confianza en encontrar soluciones y alternativas con vistas a futuras mejoras.

Arrancamos el OBLO n.º 51 con un estudio que analiza en qué medida diferentes maneras de plantear una misma cuestión pueden impactar en la opinión pública: ¿son las historias personales más efectivas que las recomendaciones de los expertos basadas en datos científicos? Conforme a los datos, parece que, efectivamente, los planteamientos que evocan emociones y generan empatía pueden ser más persuasivos.

En segundo lugar, proponemos la lectura de un artículo que repasa la evolución de los cuidados de larga duración (CLD) para una persona cuando ésta ya no puede realizar por sí misma las actividades básicas de la vida diaria (ABVD). El informe se centra en España, el gasto que suponen, su coste y la caracterización de sus usuarios, con un enfoque especial en los cambios introducidos por el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), en 2007.

Como tercera idea, estudiamos el aumento sustancial del canon sobre los residuos que acaban en vertederos, aprobado en Cataluña en 2017. Con datos entre 2013 y 2020, los resultados muestran que dicho aumento redujo los residuos en vertederos y también la proporción del reciclaje y los residuos orgánicos (especialmente, por la adopción del sistema de puerta a puerta).

Y la última y cuarta idea es realmente significativa: un estudio sobre cómo el gobierno de la ciudad china de Hefei ha creado un nuevo tipo de desarrollo local, fusionando elementos del «estado de desarrollo» japonés y el «estado emprendedor» estadounidense, coordinando lo público y lo privado y adoptando múltiples roles. Los resultados son prometedores, a tenor del auge de la industria de vehículos eléctricos de la región.

Concluimos con un magnífico libro de Lucas Gortazar y Juan Manuel Moreno, en el que analizan las tensiones y desafíos a las que enfrenta la educación universal en el siglo XXI.

Confiamos que estas lecturas sean de su interés.

Con nuestros mejores deseos para este 2025,

El editor

HISTORIAS QUE CONMUEVEN: LA NARRATIVA EN LA POLÍTICA

- **Publicación:** «Stories Beat Experts: A Survey Experiment on Political Persuasiveness», en *European Journal of Political Research*, 63(1), 2024, págs. 383-394.
Disponible en: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1475-6765.12592>
- **Autores:** **Berta Barbet Porta**, responsable de la Oficina de Prospectiva y Análisis del Ayuntamiento de Barcelona; **Antoni-Italo de Moragas**, profesor asistente de Economía en la CUNEF Universidad, Madrid, y **Guillem Vidal-Lorda**, director de la Oficina para la Implementación del Plan Piloto para la Renta Básica Universal de la Generalitat de Catalunya.
- **Síntesis:** **Clara Costas Pérez**, socióloga y urbanista, cuya trayectoria profesional se centra en el ámbito de la investigación y consultoría social.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Este estudio analiza en qué medida diferentes maneras de plantear una misma cuestión pueden impactar de forma asimétrica en la opinión pública. En concreto, la investigación analiza si las historias personales son más efectivas que las recomendaciones de los expertos basadas en datos científicos, y la conclusión es que, efectivamente, los planteamientos que evocan emociones y generan empatía pueden ser más persuasivos que la información factual.

Para que las democracias funcionen, los ciudadanos deben definir sus preferencias y entender qué políticas o partidos se alinean con ellas. Sin embargo, la falta de conocimiento político general del electorado ha llevado a que expertos y políticos utilicen estrategias con las que guiarlos en el proceso de toma de decisiones.

Con la idea de determinar qué estrategia es más efectiva para moldear la opinión pública, esta investigación ha evaluado el proceso de toma de decisiones de 3000 personas, a las cuales se consultó sobre dos políticas públicas: una de educación y otra de movilidad. Específicamente, se preguntó a los participantes si estaban de acuerdo con incrementar las tasas universitarias para financiar más guarderías, por un lado, y con establecer peajes que pudieran desincentivar el acceso de vehículos al centro de las ciudades para reducir la contaminación, por otro.

Para medir el impacto de las diferentes estrategias de presentación de datos, se asignó aleatoriamente a los participantes en tres grupos: el primero recibió datos y recomendaciones de expertos; el segundo, una historia personal donde los riesgos de salud y de exclusión educativa de una niña pequeña se subsanarían con la implantación de las políticas presentadas; y al tercero, que constituía el grupo de control, simplemente se le planteó la consulta sin ofrecer más información.

Paralelamente, los autores analizaron la literatura existente sobre el *issue-framing*, que podría traducirse como «encuadre de problemas» (en el que hay claras evidencias de otras disciplinas, como la ciencia política, la comunicación y la psicología), y que consiste en observar en qué parte de la argumentación se hace hincapié. Por ejemplo, el apoyo a la perforación petrolífera puede depender de si se enfatiza la dependencia extranjera o los costes económicos. En este sentido, el estudio demuestra que ciertas características hacen que algunos marcos sean más persuasivos, como los argumentos que enmarcan opiniones negativas sobre una política o evocan aversión a la pérdi-

da, aquellos que aportan información de fuentes creíbles o la información sobre una política que entra en conflicto con el posicionamiento de un partido determinado.

Sin embargo, y pese a una cierta falta de evidencia experimental, se aprecia que los encuadres personalizados (o «episódicos»), es decir, las narrativas centradas en individuos, pueden ser más persuasivos que las entrevistas con expertos o políticos, especialmente si hablamos de la predisposición de cada una de las personas. En este marco, de entre todas las emociones, la ira era una de las más poderosas, en tanto que puede afectar al proceso de toma de decisiones, facilitando que se adopten actitudes y posturas más extremas, como el populismo.

El experimento que los autores llevan a cabo parece ratificar, así, que las historias personales tienden a generar más ira, y son por tanto significativamente más efectivas e influyen más en la opinión pública que los informes de los expertos. No obstante, cabe señalar que la aparición de la ira fue más pronunciada en la consulta sobre las guarderías que en la de la polución. Por otra parte, el grupo que recibió la información que ofrecían los expertos no mostró ira alguna en ninguno de los casos expuestos. Este hecho puede ofrecer una mejor comprensión del reciente éxito de los partidos populistas, ya que se desprende que los ciudadanos con visión populista o votantes de dichos partidos eran más sensibles a las historias personales.

En conclusión, este estudio constata que las narrativas emocionales pueden ser herramientas poderosas en la comunicación política, especialmente si se dirigen a ciudadanos con conocimiento político limitado. Sin embargo, esto también plantea nuevas preocupaciones, como la capacidad de manipulación de la opinión pública a través de historias que pueden no ser representativas o verídicas. Así, los autores apuntan que es necesario investigar más a fondo por qué las historias personales son tan persuasivas, hecho que podría ayudar a políticos y expertos a comunicar de forma más efectiva la importancia y los beneficios de las políticas que desean promover.

LA EVOLUCIÓN DE LOS CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN EN ESPAÑA

- **Publicación:** «Universalizing the Access to Long-Term Care: Evidence from Spain», *National Bureau of Economic Research*, n.º w31825. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w31825>
- **Autores:** **Joan Costa-Font**, profesor en la London School of Economics; **Sergi Jiménez Martín**, profesor en la Universidad Pompeu Fabra; **Cristina Vilaplana Prieto**, profesora en la Universidad de Murcia, y **Analía Andrea Viola**, investigadora postdoctoral en FEDEA.
- **Síntesis:** **Sofía Balladares**, estudiante de doctorado en la Universidad de Barcelona e investigadora afiliada al Instituto de Economía de Barcelona (IEB).

SÍNTESIS DE LA IDEA

Este artículo repasa la evolución de los cuidados de larga duración (CLD), que comprenden una variedad de servicios diseñados para satisfacer las necesidades de salud o atención personal cuando una persona ya no puede realizar por sí misma las actividades básicas de la vida diaria (ABVD). El informe se centra en los servicios de apoyo a las personas de edad avanzada en España, el gasto que suponen, su coste y la caracterización de sus usuarios, con un enfoque especial en los cambios introducidos por el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), de 2007.

La esperanza de vida en Europa está aumentando, especialmente en España, donde se prevé que para 2060 más del 30 % de la población tendrá más de sesenta y cinco años. Este envejecimiento incrementa la necesidad de apoyo en actividades básicas de la vida diaria (ABVD), como caminar o vestirse, y en otras instrumentales (ABVDI), como administrar dinero o hacer la compra. Ante este panorama, los cuidados de larga duración (CLD) se han convertido en una prioridad creciente para los sistemas de bienestar.

En España, la Ley 39/2006, conocida como SAAD, es la que regula y universaliza la prestación pública de CLD, y anuló el sistema anterior, que limitaba las ayudas a personas con dependencia severa y bajos ingresos. Con el SAAD, el acceso a los servicios se basa en una evaluación de las necesidades personales, clasificando a las personas según su grado de dependencia y estableciendo planes individualizados. Éstos incluyen servicios de prevención, teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y atención residencial. Además, aportan subsidios económicos para cuidados en el entorno familiar y por parte de cuidadores no profesionales (atenciones informales), que inicialmente se planteaban como una prestación excepcional, pero actualmente benefician al 40-50 % de los usuarios del SAAD.

La implementación del SAAD supone un aumento significativo del gasto en prestaciones para el cuidado, del 0,5 % del PIB en 2003 al 0,9 % en 2019. La financiación, que anteriormente dependía exclusivamente de los gobiernos locales, se ha reorganizado en tres niveles: el mínimo, aportado por el Estado, según el número de beneficiarios; el acordado, cofinanciado entre el Estado y las comunidades autónomas; y el nivel adicional, que es opcional y lo financian exclusivamente las comunidades autónomas. En 2019, la mayor parte de la financiación provenía de las comunidades (64 %), seguida del sistema de copago (21 %) y del Estado central (15 %). El mercado de seguros privados para este tipo de cuidados en España sigue siendo residual: en 2017, sólo un 2 % de los mayores de sesenta y cinco años contaban con este tipo de cobertura.

Aunque entre 2008 y 2010 se produjeron aumentos notables en la financiación, los recortes de 2012 llevaron a un estancamiento del gasto que se prolongó hasta 2020. En 2021 y 2022, los presupuestos estatales para esta partida aumentaron significativamente: duplicaron la cifra de 2018, alcanzando los 2902 millones de euros. Sin embargo, los recortes previos generaron largas listas de espera, que en su peor momento afectaron a 385 000 personas en 2015; en 2022, todavía eran 195 000 personas las que las sufrían.

Aunque el envejecimiento de la población está asociado a una mayor prevalencia de limitaciones funcionales, no siempre implica un aumento proporcional en las necesidades de cuidado. En España, el 67,9 % de las personas mayores de sesenta y cinco años no tiene limitaciones ni en las ABVD ni en las ABVDI, aunque esta proporción disminuye al 31,7 % entre los mayores de ochenta y cinco años. En contraste, un 7,3 % de los mayores de sesenta y cinco años y un 22,5 % de más de ochenta y cinco sufren dificultades graves (limitaciones en 4 a 6 ABVD), asociadas a un peor estado de salud y bienestar, siendo más pronunciadas en personas con múltiples limitaciones. Además, el 21,5 %, que tienen tres o más ABVD viven con ingresos inferiores al 50 % de la media, frente al 4,9 %, que no presentan limitaciones. En términos de patrimonio, las personas en la mitad inferior de la distribución tienen hasta 1,5 veces más probabilidades de tener múltiples limitaciones, lo que refleja la vulnerabilidad económica de aquellos que requieren mayores cuidados.

Un 13,3 % de los mayores de sesenta y cinco años y un 22,2 % de los mayores de ochenta y cinco años reciben algún tipo de cuidado, sobre todo atención informal. El 49 % de los primeros y el 51 % de los segundos reciben exclusivamente cuidado informal. Sólo una minoría combina cuidados formales e informales o vive en residencias de tercera edad, aunque esta proporción aumenta con el grado de dependencia. La mayoría de cuidadores informales son hijas (40 %), cónyuges (30 %), hijos (19 %) y otros familiares (11 %).

En el ámbito de los cuidadores formales, según datos de 2018, los trabajadores de residencias de mayores perciben un salario promedio mensual de 1437 €, cifra comparable al promedio de 1424 € que reciben los cuidadores a domicilio. Sin embargo, los primeros tienen un salario por hora ligeramente inferior (10,92 € frente a 11,29 €). El empleo a tiempo parcial es más frecuente entre los cuidadores a domicilio (36,2 %) que entre los de residencias (22,9 %), lo que supone una clara diferencia en las diferentes modalidades de trabajo.

El coste de los CLD es un aspecto clave del sistema. En 2019, el gasto en cuidados formales alcanzó los 7321 millones de euros en atención residencial y 2240 millones en domiciliaria. Las prestaciones económicas para cuidados informales, destinadas a cuidadores no profesionales, representaron 1277 millones de euros adicionales. Por otro lado, el coste del cuidado informal, calculado como salario potencial perdido por los cuidadores, osciló entre 5096 (0,50 % del PIB) y 11 643 millones (0,93 % del PIB), dependiendo del método de estimación. Esto revela que el cuidado informal representa entre cinco y nueve veces más que los subsidios públicos asignados a los cuidadores.

En términos generales, el coste total de los CLD, sumando cuidados formales e informales, se sitúa entre 15 824 millones de euros (1,27 % del PIB) y 21 204 millones (1,70 % del PIB). Este gasto está distribuido entre financiación pública y privada, siendo esta última prevalente. Entre el 40 % y el 55 % del coste total corresponde al cuidado informal, lo que subraya su importancia en el sistema español.

El análisis concluye que la Ley SAAD ha universalizado el acceso a los cuidados de larga duración en España y ha mejorado significativamente la prestación de servicios. Sin embargo, el sistema sigue dependiendo en gran medida del cuidado informal y de la financiación privada. Esto evidencia la necesidad de equilibrar mejor las fuentes de financiación y reconocer el valor crucial del cuidado informal, tanto en términos económicos como de sostenibilidad.

IMPUESTOS SOBRE VERTEDEROS Y RECICLAJE

- **Publicación:** «Landfill Tax and Recycling», *Fiscal Studies*, 2024. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1475-5890.12360>
- **Autores:** **Jordi Jofre-Monsey** y **Pilar Sorribas-Navarro**, profesores ambos de la Universidad de Barcelona.
- **Síntesis:** **Pilar Sorribas Navarro**, profesora de la Universidad de Barcelona.

SÍNTESIS DE LA IDEA

En 2017 se aprobó en Cataluña un aumento sustancial del canon sobre los residuos que acaban en vertederos. Este paper estima los efectos de esta reforma basándose en datos municipales para el período 2013-2020. Los resultados muestran que el aumento del canon de 18 a 47 euros por tonelada redujo los residuos en vertederos en un 12% y los totales en un 4%, aumentando la proporción del reciclaje en un 6% y los residuos orgánicos en un 2,5% (motivado esto especialmente por la adopción del sistema de recogida puerta a puerta).

El cambio climático es uno de los desafíos más importantes de nuestra sociedad. Y existe evidencia significativa de que los residuos sólidos son el cuarto factor en términos de actividades que generan mayor emisión de gases de efecto invernadero, que son la causa principal de dicho cambio climático. En general, esto es así debido a los residuos y, por tanto, la gestión de residuos, en general, y las políticas que tengan por objetivo reducir, reutilizar y reciclar, en particular, son clave para cuidar el medioambiente. A nivel europeo, el Plan de Acción para la Economía Circular establece como objetivo reciclar el 55, 60 y el 65% del total de residuos municipales para los años 2025, 2030 y 2035, respectivamente. España está lejos de este objetivo, habida cuenta de que en 2020 el porcentaje de residuos recogidos de forma selectiva fue del 40%.

Hay dos instrumentos tributarios que pueden afectar al comportamiento de los individuos, incentivando una reducción de los residuos sólidos generados y un aumento de la tasa de reciclaje. Por un lado, los impuestos conocidos como «pago por generar» (*pay as you throw*, en inglés), que los pagan los individuos en función de la cantidad de residuos que genera cada hogar. Por otro, están los impuestos sobre los residuos que se envían a vertederos (*landfill tax*), cubiertos por los gobiernos locales, responsables de la recogida y gestión de los residuos.

Este trabajo estudia el efecto del canon sobre los residuos generados y reciclados en los municipios a partir de la reforma fiscal en Cataluña del año 2017. Este canon, iniciado en 2004 como un impuesto ecológico, grava los residuos que van a vertederos. Inicialmente, tenía un tipo impositivo de 10 € por tonelada de residuos; pero se produjo una subida sustancial en 2017, cuando pasó de 18,10 a 30€ por tonelada, es decir, un aumento del 57,%. Además, se anunció que durante el período 2018-2020 el tipo impositivo también ascendería de manera lineal, hasta llegar los 47,1 € en 2020.

Aunque la subida de la tarifa se aplicó en toda Cataluña, no afectó a todos los municipios por igual, debido a la mucha heterogeneidad en términos de la cantidad de residuos per cápita que depositaban en vertederos, lo que viene dado por las diferentes prácticas de recogida de residuos en cada municipio. Algunos establecían diferentes contenedores en la calle y otros optaban por el sistema puerta a puerta (PaP). Bajo el sistema del PaP, los residuos se recogen en la puerta de cada domicilio en días y horarios preestablecidos para cada tipo de residuo. Este sistema PaP se aplicó por primera vez en 2001 en tres municipios. Desde entonces, se ha ido aplicando en más, de manera

gradual, hasta llegar a 225 municipios en el último año de este análisis (2020). En aquellos lugares donde ya funcionaba el PaP quedaba poco margen para incrementar el reciclaje y, por lo tanto, constituyen un grupo de control con el que evaluar el impacto de las subidas de los tipos impositivos.

Considerando los municipios de Cataluña con más de 1000 habitantes, los autores estiman un modelo de estudio de eventos (*two-way fixed effect evento study*), en el que comparan año a año el comportamiento de 390 municipios que no habían adoptado el PaP en 2013 con otros 69 municipios (grupo de control) que sí lo tenían para entonces. Los resultados muestran que el aumento del impuesto provocó un mayor reciclaje y una reducción de los residuos en los vertederos. En 2020, el reciclaje había aumentado en 6 puntos porcentuales. La magnitud de este efecto es muy grande, ya que su valor medio en 2013 era del 40 %. Los residuos a vertederos se redujeron en un 12 %, y los generales, en un 4 %. Esta reforma provocó también un aumento del 2,5 % en la proporción de residuos orgánicos que se recogen de manera selectiva.

Por otro lado, se evidencia, además, que el aumento del canon en 2017 promovió la adopción del sistema de recogida del PaP. En el período 2017-2020, el porcentaje de municipios que lo utiliza ascendió de un 15 a un 22 %. Adicionalmente, los autores estiman el efecto de adoptar el PaP sobre los residuos, y concluyen que dicha adopción tiene un efecto de gran magnitud, convirtiéndose en el principal mecanismo para ello, sobre los residuos reciclados y los que van a vertedero. Si bien el PaP acostumbra a ser visto de forma negativa por una parte importante de los ciudadanos cuando se implementa, el estudio demuestra que es un sistema eficaz para mejorar el reciclaje.

Como conclusión, los resultados evidencian que el aumento del canon de residuos redujo las aportaciones a vertederos y aumentó el reciclaje gracias a la adopción del sistema de recogida PaP. Está pendiente evaluar si el Impuesto Estatal sobre el Depósito de Residuos en Vertederos y la Incineración de Residuos (IEDVIR), en vigor desde el año 2023, ayudará también al cambio.

MODELO HEFEI: EL GOBIERNO DE «CAPITAL DE RIESGO» Y EL AUGE DEL VEHÍCULO ELÉCTRICO

- **Publicación:** «Gobierno de desarrollo de “capital de riesgo” y el auge de los vehículos eléctricos de Hefei», revista cultural *Horizon*, abril de 2024. Disponible en chino mandarín en: <https://www.dedao.cn/ebook/detail?id=5lZOKpMGr9mgdOvYa6Ej75XRo1NML3jOIX2wk8ZVzb2nqPpDxBEjIK4AyQ8RPQv2>
- **Autores:** **Lan Zhu**, del Instituto de Investigación de Economía Cuantitativa y Economía Tecnológica de la Academia China de Ciencias Sociales; **Bai Gao**, del Departamento de Sociología de la Universidad de Duke, y **Mai Huang**, del Departamento de Planificación Estratégica del Banco Agrícola de China.

SÍNTESIS DE LA IDEA

El modelo Hefei, que combina elementos del estado de desarrollo japonés y del emprendedor estado emprendedor estadounidense, ha tenido un gran impacto en el auge de los vehículos eléctricos. Se basa en invertir proactivamente en empresas líderes y tecnologías disruptivas y en apoyar la cadena industrial local, teniendo en cuenta siempre a la vez las estrategias de gestión de riesgos.

La ciudad de Hefei ha sido apodada la «ciudad de capital de riesgo» o «la mejor institución de capital riesgo de China». *A priori* sin ventajas obvias en recursos ni ubicación, se ha convertido en ejemplo de cómo las inversiones estratégicas y los riesgos calculados pueden transformar una ciudad estancada en una de las economías más innovadoras y de rápido crecimiento. Hefei, en los últimos cinco años, ha sido la revelación de la industria de vehículos eléctricos.

¿Cuál es realmente el secreto detrás del éxito del «modelo Hefei»? ¿En qué se diferencia de otros? Desde una perspectiva industrial, el gobierno de Hefei destaca por una inversión un tanto audaz, en 2020, en la empresa NIO, que supuso un punto de inflexión en el desarrollo de los vehículos eléctricos. Fue, en todo caso, una inversión en línea con otras previas: en BOE Technology Group (2018), una empresa de pantallas LCB en apuros (2008), y en una compañía de chips de memoria DRAM de la industria de semiconductoras (2017). Dos teorías analizan estas decisiones: la «teoría de la ciudad de apuestas», que sostiene que la inversión del gobierno de Hefei es una continuación de su enfoque atrevido de apostar e invertir, y la «teoría de desarrollo local», que interpreta las acciones como una estrategia para invertir en empresas líderes para apoyar la cadena industrial local.

Desde una perspectiva comparativa, el gobierno de desarrollo de capital de riesgo de Hefei posee tres elementos clave. En primer lugar, e igual que el «gobierno emprendedor» estadounidense, invierte en innovación tecnológica disruptiva. En segundo lugar, a diferencia de aquél, adopta una serie de medidas de control sobre la industria de capital riesgo para controlar y evitar dichos riesgos. En último lugar, siguiendo el «gobierno de desarrollo» japonés, el de Hefei se enfoca en desarrollar industrias de valor agregado; aunque, a diferencia de éste, en lugar de hacerlo en industrias manufactureras relativamente maduras, se centra en las basadas en tecnologías disruptivas de vanguardia. Este modelo surge durante la transición económica de China de la manufactura tradicional hacia las industrias de alta tecnología. Además, es singular en la construcción de capacidades

gubernamentales y destaca por su estabilidad y continuidad en las estrategias de desarrollo industrial, ya que actúa independientemente de los cambios en el gobierno, por el establecimiento de mecanismos de coordinación política efectivos y por el desarrollo de políticas de apoyo.

La inversión de Hefei en NIO

En 2019, la emergente empresa china de vehículos eléctricos NIO se quedó sin efectivo. Tras negociaciones sin éxito con casi veinte gobiernos locales, NIO fue rescatada por el gobierno de Hefei el 20 de abril de 2020: Hefei Construction Investment Group, en representación de la ciudad, se asoció con otros socios estratégicos e invirtió 7000 millones de yuanes. Como contrapartida, NIO se comprometió a ubicar sus operaciones, I+D, cadena de suministro, fabricación, ventas y servicios en la ciudad. Tras anunciar tamaña inversión, el mercador restauró su confianza en NIO, y pronto la empresa recaudó 10 000 millones de yuanes adicionales. Los resultados de la firma de acuerdo con Hefei en 2020 no se hicieron esperar. NIO, entregó 91 400 vehículos en 2023, con un crecimiento interanual de 109,1 % y unos ingresos que alcanzaron 36 136 millones de yuanes (lo que supuso un aumento del 122,3 % y que ocupara el primer puesto entre los nuevos fabricantes de automóviles). Gracias a esta inversión en NIO, Hefei atrajo a otros fabricantes de vehículos eléctricos y rápidamente se convirtió en una de las principales cinco ciudades chinas productoras de los mismos (ver en Figura 1, el proceso). Actualmente, Hefei posee una cadena industrial completa y ha establecido un ecosistema completo de vehículos eléctricos que engloba fabricación de vehículos, componentes clave, aplicaciones y servicios de apoyo. De enero a noviembre de 2023, Hefei ha producido 680 000 unidades, con un aumento interanual de más del 160% y un pronóstico de ingresos anuales de 350 000 millones de yuanes.

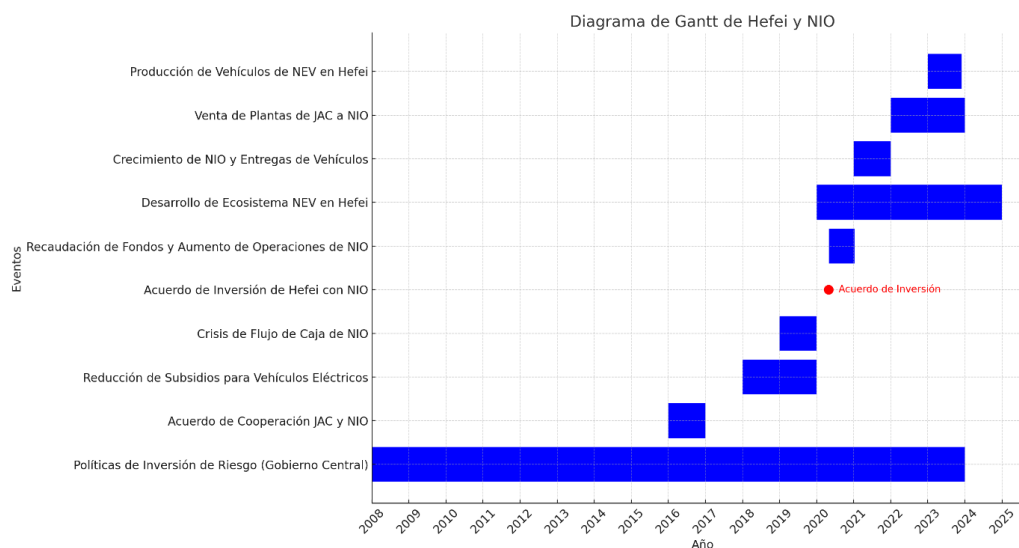


Figura 1. Sucesión de eventos de NIO en Hefei.

Fuente: Elaboración propia basada en datos del artículo utilizando chatGPT4.0.

¿Apoyo a la cadena industrial o innovación disruptiva?

La inversión del gobierno de Hefei en NIO no sólo complementaba la cadena industrial existente, sino que era una inversión de capital de riesgo en tecnologías disruptivas problemáticas. Hefei apostó por la innovación tecnológica disruptiva en un momento de inflexión y de alta incertidumbre de la industria automotriz (se habían anunciado reducciones graduales en los subsidios de

coches eléctricos). Buscaba impulsar los cambios en la estructura de la industria local con la creación un nuevo clúster industrial. A diferencia del caso de las pantallas planas y el de las memorias DRAM, cuyo objetivo era «actualizar» la industria a través de innovaciones sostenidas, el coche eléctrico trataba de transformar la industria con innovaciones disruptivas.

¿Cuál fue el papel del «gobierno de capital de riesgo»?

El gobierno de Hefei, por su estilo emprendedor, es similar al estadounidense, que apoya activamente tecnologías disruptivas de vanguardia sin centrarse en la rentabilidad a corto plazo. Sin embargo, lo hace con un enfoque de desarrollo tecnológico y con riesgos calculados. Hefei identificó la oportunidad de mercado, así como el potencial de los vehículos eléctricos y sus tecnologías asociadas, que, a su vez, estaban respaldadas por políticas industriales nacionales. Los vehículos eléctricos era una de las siete industrias emergentes de China, con gran potencial de crecimiento, extensas cadenas industriales y de importancia para el desarrollo local. Según señaló *The Economist*: «El éxito de Hefei sugiere que la educación, la industria y las condiciones geográficas no son suficientes; la iniciativa política también juega un papel crucial. El “modelo de Hefei” requiere ambición y coraje, así como una asunción de riesgos por parte de los grupos de inversión estatales que no siempre generan retornos. Si los funcionarios locales no tienen la libertad de fracasar, este modelo será difícil de replicar en otras ciudades».

El enfoque estratégico de capital y riesgo de Hefei: un casino sin apuestas (o con apuestas controladas)

Una de las razones por las que Hefei, orientada al desarrollo, destaca entre otros gobiernos locales chinos es que, al invertir en tecnologías disruptivas, lo hace tomando «una serie de medidas de mitigación de riesgos similares a las de la industria del capital de riesgo, pero con características únicas adaptadas a la intervención gubernamental». Los gobiernos locales de China suelen emplear con las industrias más competitivas el «modelo de seis fuerzas de ventaja competitiva de política industrial», con el que consideran la mejora del suministro de factores, la construcción de infraestructuras, la reducción de los costes de transacción, el fomento de clústeres industriales, la expansión de la escala del mercado y el fomento de la competencia, para favorecer el desarrollo de la industria de alta tecnología. Aun así, el caso de Hefei es único, porque mejora la provisión de factores avanzados y el capital de riesgo e incorpora una serie de sofisticadas medidas de gestión de riesgos que garantizan la sostenibilidad de las inversiones. Estas medidas incluyen: 1) decisiones basadas en una comprensión profunda de la situación con conocimiento de empresas, industrias y su impacto en la economía local; 2) una diligencia debida (*due diligence*), exhaustiva, antes de la inversión, que evalúa I+D, cadenas de suministro y que consulta a expertos y a clientes de NIO; 3) control de riesgos durante la inversión, con un diseño previo de mecanismos de salida y reinversión de ganancias en fondos de desarrollo para asegurar la sostenibilidad de futuras inversiones y preservar y mejorar los activos estatales; 4) límites claros entre el gobierno y la empresa después de la inversión; esto es, Hefei «no busca el control mayoritario, sino salir a tiempo después de mejorar la industria y así reinvertir en el próximo proyecto», y tampoco interfiere en las operaciones comerciales; 5) diversificación de productos para contrarrestar los riesgos de la inversión en siete empresas de vehículos de nueva energía que siguen distintas rutas tecnológicas y modelos de negocio: NIO y Volkswagen se enfocan en eléctricos puros; Changan, en SUVs compactos; BYD fabrica híbridos enchufables; JAP persigue una estrategia mixta; Ankaí se especializa en vehículos comerciales eléctricos puros; Chery, en microautos eléctricos, y finalmente el modelo de alta gama de JAC-Huawei se dirige al seg-

mento de coches de lujo; y 6) ajuste dinámico de socios, manteniendo la flexibilidad en las alianzas estratégicas, lo que permite que las empresas estatales colaboren con las últimas tecnologías, como la evolución de los acuerdos e JAC con NIO (desde la fabricación por contrato hacia la colaboración en tecnologías más avanzadas de VE) o el fomento de una colaboración conjunta con Huawei para vehículos comerciales de alta gama.

Los clústeres industriales como herramienta clave del gobierno de desarrollo de capital de riesgo

Aunque se elogia la audacia de Hefei al invertir en NIO y en tecnologías disruptivas, así como por completar la cadena industrial, el verdadero significado de esta inversión radica en «utilizar el capital de riesgo para lograr la industrialización de tecnologías disruptivas a nivel local, generando cambios revolucionarios en la estructura económica local». En contraste con el gobierno de desarrollo de Japón, basado en la competencia de grupos corporativos oligopólicos, alineados en parte con el desarrollo del país y el ascenso de la globalización, Hefei enfatiza el cultivo de clústeres industriales, en sintonía con el desarrollo de China durante el pico de la globalización, caracterizado por el comercio dominado por corporaciones multinacionales. Mientras que las multinacionales de los países desarrollados buscaban la eficiencia en la asignación de recursos, organizando la producción mundial a través de la subcontratación (*outsourcing*), «las empresas chinas desarrollaron clústeres que poseían cadenas industriales espacialmente concentradas que abarcaban todas las etapas de la producción». Así, con el objetivo de mejorar la eficiencia, los clústeres industriales facilitan la coordinación de la producción entre empresas, el intercambio de información, la acumulación de mano de obra calificada y la reducción de costes logísticos.

Hefei comenzó a desarrollar un clúster industrial de vehículos eléctricos en 2016, cuando JAC Motors, por sugerencia del gobierno, comenzó a fabricar bajo contrato para NIO. Posteriormente, atrajo a empresas como NIO y Volkswagen. En 2020, ya había colaborado con 16 proveedores locales y atraído a 38 proveedores a invertir en la provincia de Anhui, de la que Hefei depende. En 2023, Hefei ya contaba con un ecosistema completo de vehículos eléctricos, incluidos dos parques industriales de alta tecnología que también apoyaban a sectores relacionados y complementarios como IA/Bigdata, semiconductores o informática cuántica, entre otros.

Construcción de capacidades del gobierno de desarrollo de capital de riesgo

Hefei destaca porque es un gobierno comprometido en construir capacidades internas al mismo tiempo que mantiene la continuidad en la estrategia industrial independientemente de su gobierno. Establece un sistema de liderazgo unificado, en busca del consenso en la estrategia industrial, y crea mecanismos de coordinación entre departamentos gubernamentales, desarrollando herramientas políticas con las que alcanzar los objetivos, y siempre teniendo en cuenta el modelo mencionado de las seis fuerzas. Esto asegura la estabilidad en las políticas a pesar de los cambios de liderazgo, muy al estilo japonés, y proporciona un entorno fiable para la inversión y el crecimiento de las empresas, locales y extranjeras. Los funcionarios de promoción de inversiones poseen además un conocimiento profundo de la planificación industrial, diseño, cadenas de suministro e inversiones corporativas.

En definitiva, el gobierno de desarrollo de capital de riesgo de Hefei anticipa un nuevo modelo de gobernanza económica, que ha emergido en la transición de la manufactura tradicional a las industrias de alta tecnologías durante los últimos veinte años, periodo en el que el rol del gobierno también ha experimentado cambios profundos. Desde una perspectiva internacional, se destaca cómo los tipos de gobierno evolucionan en relación con la etapa de desarrollo económico del país,

el ciclo de globalización y el estado del orden económico internacional. La combinación de los modelos de EE UU y Japón ha dado respuestas a la necesidad de mejorar la infraestructura de valor agregado, al tiempo que fomenta la innovación de vanguardia y la autosuficiencia tecnológica. Por otro lado, desde una perspectiva china, la aparición de este tipo de gobierno en Hefei se aleja del modelo de desarrollo económico anterior a 2004, en el que China atraía activamente la inversión extranjera integrando el capital internacional con la mano de obra barata y alentaba las exportaciones y el crecimiento interno mediante la participación en redes lideradas por multinacionales. Con su estrategia de «ciudad industrial», desde 2005 Hefei ha adoptado un rol proactivo, seleccionando industrias y sustituyendo el enfoque de eficiencia de asignación de recursos por la búsqueda de ventajas competitivas en industrias de alto valor agregado. Al integrar el capital público y privado, Hefei fomenta nuevos ecosistemas industriales y efectos de clústeres. Así, además, impulsa el crecimiento en mercados de alta tecnología, y lo hace a través de un proceso sistemático de toma de decisiones y con medidas de control de riesgos, que, aunque no garantizan el éxito toda inversión, sí ayudan a mitigar los riesgos y fracasos.

* * *

El caso de Hefei es significativo, primero, por cómo una ciudad combina dos tipos de innovación. Por un lado, a través de las inversiones iniciales de BOE y semiconductores, sectores en los que China era «seguidora», pero en los que va mejorando e innovando incrementalmente y de forma sostenida. Por otro lado, en el caso de NIO, Hefei incorpora la innovación disruptiva y crea una nueva industria de vehículos eléctricos. El gobierno pasa a apoyar innovaciones radicales y pioneras al estilo del «Estado emprendedor» de Mariana Mazzucato. Existen numerosos ejemplos en que las inversiones de alto riesgo las realizan los Estados antes de que el sector privado se involucre. Los gobiernos evolucionan de ser meros actores burocráticos que arreglan y regulan los fallos del mercado a ser actores proactivos que lideran la innovación. Segundo, el caso de estudio de Hefei y los coches eléctricos ilustra cómo, a pesar de las directrices del gobierno central, la ciudad, enmarcada además dentro una provincia (Anhui), evalúa sus opciones estratégicas, con cierta independencia, sistemáticamente y de forma profesionalizada, para tomar las decisiones óptimas para su ecosistema, adaptándose de forma dinámica a los cambios y necesidades tanto locales, del país e incluso globales. Tercero, el modelo es capaz de varias contradicciones (la asunción de riesgos altos con las medidas oportunas para sostener sus inversiones) y de tomar las decisiones de salida salvaguardando los fondos públicos y sin hipotecar su futuro. Además de llevar a cabo una buena estrategia que combina lo planificado con lo emergente y de tomar las decisiones estratégicas en el momento preciso, el gobierno de Hefei destaca por la implementación de políticas. Posee unas capacidades y recursos diferenciales, a tenor del texto; entre ellas, una base de funcionarios capacitados en las competencias del *management*, estrategia, inversión y de gestión de tecnología basada en las teorías occidentales, entre otras, y la capacidad de implementación y adaptación china. Y, además, esto se complementa con una capacidad de coordinarse internamente dentro de lo público y con lo privado, con un gobierno flexible que adopta múltiples roles y configuraciones en el proceso (inversor, empresa estatal, empresa conjunta pública/privada...). No hace referencia a las estructuras intra e inter organizativas que lo posibilitan, ni a las trazas culturales que provocan este caldo de cultivo (sin duda, un área que investigar), y tampoco en la sostenibilidad de su modelo, como señala el texto. Otras ciudades aledañas pueden tratar de copiarlo, por lo que aún nos queda por ver cómo Hefei sigue avanzando en mantener esas ventajas competitivas adquiridas para hacerlas sostenibles en el tiempo.

EL SISTEMA EDUCATIVO GLOBAL: RETOS Y DESAFÍOS

Lucas Gortazar y Juan Manuel Moreno, *Educación Universal. Por qué el proyecto más exitoso de la historia genera malestar y nuevas desigualdades*, Debate, Barcelona, 2024, 280 págs.

La universalización de la educación representa uno de los avances más trascendentales de la historia de la humanidad, pues ha transformado a sociedades enteras, gracias a consolidar la educación como un derecho fundamental. Sin embargo, en el siglo XXI, este proyecto ilustrado se enfrenta a nuevos desafíos que cuestionan su viabilidad y su capacidad para garantizar justicia social e igualdad. La crisis de aprendizaje global, los retos demográficos, la meritocracia en peligro y el creciente cuestionamiento de la profesión del docente son sólo algunos de los problemas que ponen a prueba la sostenibilidad del sistema educativo actual.

En *Educación universal. Por qué el proyecto más exitoso de la historia genera malestar y nuevas desigualdades*, Lucas Gortazar y Juan Manuel Moreno nos invitan a reflexionar sobre el estado actual de la educación en el mundo, explorando las tensiones fundamentales de los sistemas educativos. Por un lado, la educación sigue siendo entendida como una herramienta para igualar derechos y oportunidades; por otro, se ha convertido en un mecanismo de distinción y diferenciación en resultados y estatus. Este dilema refleja la complejidad de un sistema que intenta responder a expectativas contradictorias en un mundo marcado por el cambio constante. A través de un análisis crítico, los autores intentan desmentir algunos mitos sobre el sistema educativo contemporáneo, al tiempo que ofrecen explicaciones al malestar que lo atraviesa y abren caminos para repensar su futuro y seguir apostando por la educación universal.

La paradoja de la educación universal

La educación para todo el mundo ha permitido que muchos niños accedan al sistema educativo independientemente de sus condiciones personales y familiares, de forma que, de algún modo, se igualen las oportunidades de toda la población. Sin embargo, algunos sectores de la sociedad perciben esta expansión como una de las causas de la disminución del rendimiento escolar del alumnado y de un sistema educativo más laxo. Según este pensamiento, la calidad del sistema educativo se ha deteriorado a causa del aumento de estudiantes en los centros educativos, lo que a su vez comporta mayores desigualdades en los resultados.

Los autores, sin embargo, argumentan que esta percepción responde más a un cambio en la composición de la población estudiantil que a una disminución real del nivel educativo. Al ofrecer el acceso general, la educación no está limitada y, por tanto, supone una mayor heterogeneidad y diversidad de alumnado. En el pasado, únicamente accedía a la educación la población más privilegiada y/o con mejores resultados académicos. En la actualidad, la incorporación al sistema de toda la población, incluidas aquellas personas que anteriormente quedaban fuera debido a barreras económicas, sociales o educativas, ha modificado este promedio y ha incrementado las diferencias.

Este ajuste no implica una pérdida de calidad, sino más bien una transformación que refleja el avance hacia un modelo educativo más inclusivo, pues la educación ya no es un privilegio reservado a unos pocos, sino un derecho para todo el mundo. Y esto permite

que aquellos que antes no podían ahora se escolaricen y mejoren sus conocimientos y habilidades.

Para ilustrar esta paradoja, ponen el ejemplo de comparar los resultados de un maratón olímpico con los del maratón de Nueva York. En el primero sólo pueden participar deportistas de élite, mientras que, en el segundo, a pesar de que se inscriben también corredores profesionales, puede apuntarse todo el mundo. Por ello, los resultados en Nueva York son peores en promedio y la diferencia de tiempos puede ser de horas, mientras que en la carrera olímpica son de minutos. Sin embargo, los mejores corredores siguen participando en ambas pruebas con tiempos muy competitivos. Es decir, en el maratón olímpico sólo se observa el resultado de una parte de la población concreta, mientras que en el de Nueva York se puede apreciar la diversidad de resultados de toda la población.

El estatus educativo y la educación en la sombra

Los autores explican cómo ha ido surgiendo una ansiedad por el estatus educativo entre las familias de clase media y alta en todo el mundo. Este fenómeno consiste en que la educación ya no es vista únicamente como un medio para adquirir conocimiento y habilidades, sino como un elemento diferenciador que garantiza ventajas comparativas en una sociedad cada vez más competitiva y globalizada. Estas familias invierten grandes cantidades de tiempo, dinero y esfuerzo en actividades extraescolares para asegurar que sus hijos e hijas accedan a instituciones educativas de prestigio, conscientes de que las credenciales educativas son cada vez más valiosas en el mercado laboral y aportan un valor personal identitario.

La educación en la sombra –conjunto de actividades educativas complementarias al sistema formal (tutorías privadas, academias, cursos preparatorios para exámenes de acceso, entre otros)– exacerba las desigualdades socioeconómicas y educativas, ya que su acceso depende en gran medida de los recursos económicos de las familias. Esto refuerza un círculo vicioso en el que las oportunidades educativas y laborales más prestigiosas quedan concentradas en quienes ya cuentan con ventajas socioeconómicas de partida.

El auge de esta educación en la sombra también tiene consecuencias en el sistema educativo general, y en todo el mundo. Por un lado, pone en evidencia sus limitaciones para responder a las expectativas y demandas de las familias en un entorno competitivo. Por otro, al existir una ventaja adicional para quienes pueden permitirse este apoyo extra, socava los principios de equidad y justicia que deberían guiar a los sistemas educativos universales.

Este auge de la educación en la sombra y de la importancia del estatus educativo diferenciador ha generado que la educación de calidad se convierta en un bien escaso, con una exacerbación de las desigualdades, ya que quienes no tienen los recursos económicos o sociales suficientes quedan excluidos de las mejores oportunidades. Así, está apareciendo una nueva élite educativa asociada a la creciente competitividad en torno a la educación de alto nivel en un mundo interconectado. Es ésta una élite formada por las familias con recursos, que tienen por tanto acceso a las instituciones educativas más prestigiosas, generalmente situadas en países desarrollados o en redes internacionales de excelencia.

Por otro lado, debe destacarse que este fenómeno también está alimentado por una narrativa de éxito que asocia el logro educativo con el valor personal, lo que intensifica la presión tanto sobre estudiantes como sobre sus familias. En paralelo, se observa una globalización de las aspiraciones educativas, pues personas de todo el mundo compiten por ingresar a un número limitado de instituciones de prestigio, consolidando aún más la concentración de poder y estatus. Este proceso ha provocado que incluso en algunos

países se hayan dado casos de corrupción en los exámenes de acceso a la universidad, pues se han comprado las preguntas de los exámenes o se ha sobornado a los vigilantes de los exámenes, lo que pone en duda tanto el sistema educativo como la meritocracia.

La guerra educativa entre países

Paralelamente a todo esto, Gortazar y Moreno explican que ha surgido en las últimas décadas una guerra educativa entre países. Se refieren, en concreto, a la creciente competencia internacional por destacar en los *rankings* educativos, por ejemplo, el de PISA. Esta prueba, lanzada por la OCDE en el año 2000, evalúa cada tres años las competencias de los estudiantes de quince años en lectura, matemáticas y ciencias, con tal de obtener un indicador comparativo del rendimiento educativo en más de 70 países. Aunque su intención inicial era generar datos para mejorar las políticas educativas, la prueba ha desencadenado una dinámica de casi competición.

PISA ha influido considerablemente en establecer un estándar global para medir el éxito educativo y la calidad de los sistemas de educación, lo que ha conllevado a que algunos países centren sus esfuerzos en mejorar sus posiciones. Los resultados de PISA se han convertido en un símbolo de prestigio nacional y de debates mediáticos internos, de modo que algunas regiones se dan cuenta de que sus niveles educativos no son los esperados y no pueden compararse con otras. Esto ha dado lugar a una suerte de carrera educativa global entre naciones, en la que PISA es el árbitro. Los países diseñan políticas educativas que les permitan destacar en las evaluaciones, dejando de lado el carácter holístico de la educación y las dimensiones que esta prueba no mide. Si bien esto quizá mejora los resultados a corto plazo, en el largo plazo tal vez no sea beneficioso, ya que puede empobrecer el currículo y desviar el enfoque a una educación integral.

Las pruebas PISA tienen sus partidarios y detractores desde su implementación. Los primeros destacan su capacidad para ofrecer una medición estandarizada del rendimiento educativo a nivel global, con datos comparativos que permiten realizar investigaciones académicas. Argumentan, además, que promueve la rendición de cuentas y permite identificar buenas prácticas en los países con mejores resultados. Sin embargo, los detractores critican su enfoque limitado en competencias específicas, las dificultades para comparar sistemas educativos muy diferentes y sus limitaciones como herramienta base para la política educativa.

Las guerras curriculares

Para los autores, las guerras curriculares se refieren a los debates y conflictos ideológicos, políticos, empresariales y sociales sobre qué contenido debe enseñarse en las escuelas y cómo debe estructurarse el currículo. Estas disputas suelen girar en torno a cuestiones de valores, prioridades educativas, la inclusión de determinadas materias o enfoques pedagógicos y la forma en que se aborda la historia, la ciencia, la literatura, e incluso temas sensibles como la diversidad, la religión, la educación sexual o la ciudadanía.

Lo que debería ser una cuestión puramente pedagógica en manos del profesorado, se ha convertido en una cuestión política y social. Con la educación universal, todos los niños y niñas acceden a un mismo sistema. Sin embargo, en él conviven diferentes identidades y sociedades, y todas ellas quieren imponer su visión de la educación. Estas presiones identitarias, argumentan los autores, pueden tener efectos en la desigualdad educativa, ya que los intereses de los grupos de presión pueden ser incompatibles con la igualdad de oportunidades.

En esta guerra curricular, también los equipos docentes pueden verse afectados y cuestionados. En los últimos años, el profesorado ha sido sometido a un escrutinio público sobre qué y cómo enseñan. Las familias interfieren cada vez más en lo que sucede en las aulas, y en algunos países los profesores han empezado a ser demandados o criticados públicamente. Esto, juntamente con las consecuencias de la pandemia y la devaluación de la profesión, ha provocado un éxodo del profesorado. En resumen, los autores explican que ha habido un incremento de la desconfianza pública hacia los docentes, lo que ha dañado considerablemente la imagen de la educación universal y pública.

La crisis de la meritocracia

La meritocracia se basa en la idea de que el esfuerzo y el talento son las claves para el progreso individual. Sin embargo, los autores sostienen que este principio está fallando en el sistema educativo. Aunque la educación universal ha logrado garantizar la igualdad de oportunidades, la igualdad de resultados sigue siendo una asignatura pendiente. Los resultados académicos dependen en gran medida de características inherentes al alumnado, como el origen socioeconómico de la familia, la etnia, el país de nacimiento o el sexo, entre otras. En cambio, el esfuerzo individual y el talento ocupan un segundo plano.

Gortazar y Moreno explican que diseñar medidas correctoras o compensatorias para reducir las brechas entre los diferentes grupos de estudiantes es una tarea compleja, y puede, incluso, aunque de forma involuntaria, perpetuar otras desigualdades. Según los autores, las brechas educativas no están determinadas por un único factor explicativo, sino por diversos factores o identidades que se combinan entre sí, dando lugar a lo que se conoce como «interseccionalidad». Por esta razón, diseñar políticas que busquen garantizar la igualdad de resultados para cada una de estas identidades puede convertirse en un reto para los legisladores, pues éstos deben evitar que se vean aún más perjudicadas.

Los autores proponen pasar del enfoque actual, centrado en las diferencias entre colectivos, a uno que atienda a las diferencias individuales en cada uno de ellos. En ese sentido, enumeran tres retos concretos: primero, ampliar las oportunidades de acceso a una educación de alta calidad, para reducir las desigualdades iniciales; segundo, tener en cuenta que no todas las diferencias son negativas ni crean desigualdades; y tercero, trabajar con una definición más amplia de mérito, no sólo en lo puramente académico, sino también sobre habilidades que se necesitan en la sociedad actual.

El reto demográfico

Otro de los desafíos del sistema educativo es el demográfico. Las sociedades tienen cada vez menores tasas de natalidad, de modo que la población estudiantil se reduce poco a poco. Las proyecciones a futuro demuestran –excepto para África– que esta tendencia irá a más y que la población menor de edad cada vez tendrá menos peso. Esto, juntamente con la despoblación de las áreas rurales, supone grandes retos si se pretenden adaptar los sistemas educativos.

Las aulas cada vez tendrán menos estudiantes, en especial en el ámbito rural, y, por lógica, la tendencia puede complicar la gestión eficiente de los recursos educativos públicos y obligar al cierre de escuelas. Esto podría conllevar una menor inversión en infraestructuras escolares en las zonas menos pobladas y que se agravaran los problemas de acceso a la educación, ya que esas familias deberán trasladarse a localidades más grandes o depender de transportes adecuados, de forma que se aumentarían las desigualdades territoriales. Además, los autores mencionan que el cierre de centros educati-

vos sin un plan específico de acción puede conducir a un incremento de la repetición y del abandono escolar temprano, así como problemas de gestión en los centros.

Según Gortazar y Moreno, el reto demográfico puede provocar tres tipos de tensiones en el sistema educativo, que, si no se gestionan bien, incrementarían las desigualdades: primero, la tensión para mantener las escuelas abiertas, ya que no sólo son espacios educativos, sino también de socialización y de empleos para los lugareños; segundo, incrementará la competencia entre centros para no perder alumnos y así evitar el posible cierre final; y tercero, conllevaría la tensión de los máximos responsables del sector educativo, que se podrán ver obligados a negociar con otras áreas públicas el incremento de recursos, ya que el reto demográfico también afecta y afectará a otros ámbitos, como las pensiones, la sanidad o la dependencia.

El reconocimiento de la profesión docente

Aunque la educación universal es ya una realidad, el desafío radica ahora en garantizar que el acceso a ella se traduzca en aprendizajes significativos para toda la sociedad. Para eso, los autores proponen que las políticas docentes se conviertan en la piedra angular de las reformas educativas, asegurando que la carrera profesional de los docentes sea atractiva, exigente y reconocida entre la sociedad. Valorar y fortalecer al profesorado permitirá avanzar hacia un modelo educativo equitativo y de calidad. Este enfoque requiere plantear procesos de selección de profesores rigurosos, implementar un inicio de carrera profesional con programas de inducción guiados por docentes experimentados, formación continua y una progresión profesional que combine altas exigencias con el debido reconocimiento.

Sin embargo, atraer y retener el talento en el profesorado se ha vuelto un desafío creciente en este contexto de competencia global y devaluación de la profesión. Para solventarlo, los autores proponen ir incrementando los salarios de forma paulatina, hasta que se sitúen por encima de la media de los trabajadores con educación superior. Esta medida no sólo contribuiría a evitar la fuga de talento, sino que también ayudaría a reforzar la calidad de la docencia y a contrarrestar la percepción de crisis en el sector. Más allá de los aspectos económicos, es esencial equilibrar las demandas de la profesión con condiciones laborales que permitan al profesorado desempeñar su trabajo de manera efectiva y sostenible, manteniendo así la calidad del sistema educativo.

Es fundamental que las reformas educativas miren al largo plazo, superando la obsesión por políticas inmediatas que carecen de sostenibilidad. Esto exige consensos sociales sólidos y un liderazgo compartido que integre al profesorado como agente activo del cambio. Estimular su implicación, reconocer sus aportaciones y fomentar la innovación local son pasos clave para su revitalización. En definitiva, Gortazar y Moreno abogan por establecer una relación de confianza entre la ciudadanía y el profesorado, basada en la transparencia y el respeto.

El futuro de la educación universal

El libro desarrolla un viaje por el estado del sistema educativo global y todos aquellos aspectos de la educación que se ven cuestionados hoy en día. Este proyecto ilustrado, en revisión por una parte de la sociedad, parece que aún tiene un consenso general. Un claro ejemplo es el cuarto objetivo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, que consiste en «garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos».

Los autores muestran que la situación hoy de la educación universal se puede interpretar desde una visión pesimista u optimista. Por una parte, la lectura pesimista consiste en pensar que el proyecto ya ha tocado techo y ha empezado a decaer. Después de muchas décadas de éxitos, el sistema ya no puede aportar más, y se debería empezar a programar las bases de un nuevo sistema educativo global. Por el otro lado, la lectura optimista acepta que el progreso educativo universal sufre altibajos y que ahora estamos en un momento de retroceso, y, para salir del bache, hay que identificar todos aquellos puntos débiles del proyecto y redefinir objetivos y procesos. Para conseguirlo, Gortazar y Moreno sugieren que el objetivo 4 de los ODS es un buen punto de partida.

Los autores son más partidarios de la visión optimista y ofrecen una serie de recomendaciones para empujar el progreso de la educación universal y seguir garantizando la igualdad de oportunidades. Las líneas de actuación en materia de política educativa más relevantes se podrían resumir en:

- Despolitización del sistema educativo: las políticas educativas tienen que proporcionar una educación de calidad basada en criterios pedagógicos, con el profesorado en el centro de la cuestión, en lugar de basarse en las influencias de los intereses políticos, ideológicos o partidistas.
- Profesionalización del profesorado: incluirlos en el cambio y darles un mayor reconocimiento público, así como implementar medidas para mejorar la profesión.
- Universalización de la educación infantil y preescolar: la escolarización de 0 a 3 años es, sin duda, una palanca para reducir las desigualdades socioeconómicas y educativas del futuro.
- Redefinición y extensión del éxito académico: la definición de mérito debería incluir capacidades y habilidades más allá de las tradicionales y contemplar todas aquellas necesarias en una sociedad cambiante.
- Fomento de la formación profesional de calidad para la democratización de la educación secundaria no obligatoria y como otra forma de éxito. La formación profesional también puede y debe jugar un papel relevante como igualador social.

* * *

Lucas Gortazar es director del Área de Educación del Centro de Políticas Económicas de ESADE y consultor en el Departamento de Educación del Banco Mundial. Su experiencia profesional e investigación se centran en las reformas relacionadas con la financiación y evaluación educativa, las políticas docentes y la gestión escolar. **Juan Manuel Moreno**, catedrático de Didáctica y Organización Escolar en la UNED, ha publicado extensamente sobre políticas de reforma educativa, currículum escolar y desarrollo profesional del profesorado.

Reseña de **Pere A. Taberner**, investigador en economía en KSNET y estudiante de doctorado en economía en la Universidad de Barcelona y en el Instituto de Economía de Barcelona (IEB).