



Observatorio Local

IDEAS GLOBAIS PARA O GOVERNO LOCAL



Observatorio Local. Ideas Globales para el Gobierno Local é unha publicación especialmente dirixida ao mundo local de **Observatorio de las Ideas S.L.**

COORDINACIÓN EDITORIAL

Elena Costas, doutora en Economía e 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 DO CONSELLO EDITORIAL

Àngels Ingla

CIF B65855868

Diputación 262 2ª 08007
Barcelona Tel. 93 494 97 20
www.observatoriodli.com
ISSN: 2938-6411
D. Legal B.10113-2014



Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

| IDEAS DE INTERESE |

HISTORIAS QUE CONMOVEN: A NARRATIVA NA POLÍTICA

Recensión de Clara Costas sobre «Stories Beat Experts: A Survey Experimento n Political Persuasiveness».

A EVOLUCIÓN DOS COIDADOS DE LONGA DURACIÓN EN ESPAÑA

Recensión de Sofía Valladares sobre «Universalizing the Access to Long-Term Care: Evidence from Spain».

IMPOSTOS SOBRE VERTEDOIRO E RECICLAXE

Recensión de Pilar Sorribas sobre «Landfill Tax and Recycling».

**MODELO HEFEI: O GOBERNO DO «CAPITAL DE RISCO» E O AUXE DO VE-
HÍCULO ELÉCTRICO**

Recensión de Gloria Álvarez sobre «Goberno de desenvolvemento de “capital risco” e o auxe dos vehículos eléctricos en Hefei».

| LIBRO DESTACADO |

O SISTEMA EDUCATIVO GLOBAL: RETOS E DESAFÍOS

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



Estimado lector:

Dámoslle a benvida a un novo ano, no que seguro deberemos de enfrontarnos a novos —e pasados— retos no local, pero abordámoslos seguros e confiados en atopar solucións e alternativas con vistas a futuras melloras.

Arrancamos o OBLO n.51 cun estudo que analiza en que medida diferentes xeitos de formular unha mesma cuestión poden impactar na opinión pública: Son as historias persoais máis efectivas ca as recomendacións dos expertos baseadas en datos científicos? Conforme aos datos, parece que, efectivamente, as formulacións que evocan emocións e xeran empatía poden ser máis persuasivas...

En segundo lugar, propomos a lectura dun artigo que repasa a evolución dos coidados de longa duración (CLD) para unha persoa cando esta xa non pode realizar por si mesma as actividades básicas da vida diaria (ABVD). O informe céntrase en España, o gasto que supoñen, o seu custo e a caracterización dos seus usuarios, cun enfoque especial nos cambios introducidos polo Sistema para a Autonomía e Atención á Dependencia (SAAD) no 2007.

Como terceira idea, estudamos o aumento substancial do canon sobre os residuos que acaban en vertedoiros que se aprobou en Cataluña no 2017. Con datos entre o 2013 e o 2020, os resultados amosan que o aumento do canon reduciu os residuos en vertedoiros e tamén a proporción da reciclaxe e os refugallos orgánicos (especialmente pola adopción do sistema de porta a porta para a recollida destes).

E a última e cuarta idea é realmente significativa: Un estudo de como o goberno da cidade chinesa de Hefei creou un novo tipo de desenvolvemento local ao fusionar elementos do «estado de desenvolvemento» xaponés e o «estado emprendedor» estadounidense. Coordinaron o público e o privado e adoptaron múltiples roles. Os resultados son prometedores a teor do auxe da industria de vehículos eléctricos da rexión.

Concluimos cun magnífico libro de Lucas Gortazar e Juan Manuel Moreno, no que analizan as tensións e desafíos aos que se enfrenta a educación universal do século XXI.

Confiamos en que estas lecturas sexan do seu interese.

Cos nosos mellores desexos para este 2025,

O editor

HISTORIAS QUE CONMOVEN: A NARRATIVA NA POLÍTICA

- **Publicación:** «Stories Beat Experts: A Survey Experiment on Political Persuasiveness», en *European Journal of Political Research*, 63(1), 2024, páxs. 383-394. Disponible en: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1475-6765.12592>
- **Autores:** **Berta Barbet Porta**, responsable da Oficina de Prospectiva e Análise do Ajuntament de Barcelona; **Antoni-Italo de Moragas**, profesor asistente de Economía na CUNEF Universidad, Madrid, e **Guillem Vidal-Lorda**, director da Oficina para a Implementación do Plan Piloto para a Renda Básica Universal da Generalitat de Catalunya.
- **Síntese:** **Clara Costas Pérez**, socióloga e urbanista cuxa traxectoria profesional se centra no ámbito da investigación e consultoría social.

SÍNTESE DA IDEA

Este estudo analiza en que medida diferentes xeitos de formular unha mesma cuestión poden impactar de forma asimétrica na opinión pública. En concreto, a investigación analiza se as historias persoais son máis efectivas ca as recomendacións dos expertos baseadas en datos científicos, e a conclusión é que, efectivamente, as formulacións que evocan emocións e xeran empatía poden ser máis persuasivos ca a información factual.

Para que as democracias funcionen, os cidadáns deben definir as súas preferencias e entender que políticas ou partidos se alían con elas. Non obstante, a falta de coñecemento político xeral do electorado, levou a que expertos e políticos utilicen estratexias coas que guíalos no proceso de toma de decisións.

Coa idea de determinar que estratexia é máis efectiva para moldear a opinión política, esta investigación avaliou o proceso de toma de decisións de 3.000 persoas, ás cales se lles consultou a súa opinión sobre dúas políticas públicas: unha de educación e outra de mobilidade. Especificamente, preguntóuselles aos participantes se estaban de acordo con incrementar as taxas universitarias para financiar máis gardarías, por un lado, e con establecer peaxes que puidesen desincentivar o acceso de vehículos ao centro das cidades para reducir a contaminación, por outro.

Para medir o impacto das diferentes estratexias de presentación de datos, asignáronse aleatoriamente os participantes a tres grupos: o primeiro recibiu datos e recomendacións de expertos; o segundo, unha historia persoal onde os riscos para a saúde e de exclusión educativa dunha nena pequena se resolverían coa implantación das políticas presentadas; e ao terceiro, que constituía o grupo de control, simplemente se lle formulou a consulta sen ofrecer máis información.

Paralelamente, os investigadores estudaron a literatura existente sobre o *issue-framing*, que podería traducirse como «encadramento de problemas» (no que hai claras evidencias doutras disciplinas, coma a ciencia política, a comunicación e a psicoloxía), e que consiste en observar en que parte da argumentación fai fincapé. Por exemplo, o apoio á perforación petrolífera pode depender de se se enfatiza a dependencia estranxeira ou os custos económicos. Neste sentido, a análise amosa que certas características fan que algúns marcos sexan máis persuasivos, coma os argumentos que enmarcan opinións negativas sobre unha política ou evocan aversión á perda, aqueles que

contribúen con información de fontes cribles ou a información sobre unha política que entra en conflito coa posición dun partido determinado.

Non obstante, e malia unha certa falta de evidencia experimental, apréciase que os encadramentos personalizados (ou «episódicos»), é dicir, as narrativas centradas en individuos, poden ser máis persuasivos ca as entrevistas con expertos ou políticos, especialmente se falamos das predisposicións das persoas en si. Neste marco, de entre todas as emocións, a ira era unha das poderosas, en tanto que pode afectarlle ao proceso de toma de decisións e facilita que se adopten actitudes e posturas máis extremas, coma o populismo.

O experimento que os autores levan a cabo parece ratificar, así, que as historias persoais tenden a xerar máis ira, e son polo tanto significativamente máis efectivas e inflúen máis na opinión pública ca os expertos. Con todo, cabe sinalar que a aparición da ira foi máis pronunciada na consulta sobre as gardarías ca na da polución. Por outra parte, o grupo que recibiu a información que ofrecían os expertos non mostrou ira ningunha en calquera dos casos expostos. Este feito pode ofrecer unha mellor comprensión do recente éxito dos partidos populistas, xa que se desprende que os cidadáns con visión populista ou votantes de partidos populistas eran mais sensibles ás historias persoais.

En conclusión, neste estudo constátase que as narrativas emocionais poden ser ferramentas poderosas na comunicación política, especialmente se se dirixen a cidadáns con coñecemento político limitado. Non obstante, isto tamén presenta novas preocupacións, coma a capacidade de manipulación da opinión pública a través de historias que poden non ser representativas ou verídicas. Así, os autores apuntan que cómpre investigar máis a fondo por que as historias persoais son tan persuasivas, feito que podería axudar a políticos e expertos a comunicar de xeito máis efectivo a importancia e os beneficios das políticas que desexan promover.

A EVOLUCIÓN DOS COIDADOS DE LONGA DURACIÓN EN ESPAÑA

- **Publicación:** «Universalizing the Access to Long-Term Care: Evidence from Spain», *National Bureau of Economic Research*, n.º w31825. Dispoñible en: <http://www.nber.org/papers/w31825>
- **Autores:** **Joan Costa-Font**, profesor na London School of Economics; **Sergi Jiménez Martín**, profesor na Universitat Pompeu Fabra; **Cristina Vilaplana Prieto**, profesora na Universidad de Murcia, e **Analía Andrea Viola**, investigadora postdoutoral en FEDEA.
- **Síntese:** **Sofía Valladares**, estudante de doutoramento na Universitat de Barcelona e investigadora afiliada ao Instituto de Economía de Barcelona (IEB).

SÍNTESE DA IDEA

Este artigo repasa a evolución dos coidados de longa duración (CLD), que comprenden unha variedade de servizos deseñados para satisfacer as necesidades de saúde ou atención persoal dunha persoa cando esta xa non pode realizar por si mesma as actividades básicas da vida diaria (ABVD). O informe céntrase nos servizos de apoio ás persoas de idade avanzada en España, o gasto que supoñen, o seu custo e a caracterización dos seus usuarios, cun enfoque especial nos cambios introducidos polo Sistema para a Autonomía e Atención á Dependencia (SAAD) do 2007.

A esperanza de vida en Europa está aumentando, especialmente en España, onde se prevé que para o 2060 máis do 30 % da poboación terá máis de sesenta e cinco anos. Este avellentamento incrementa a necesidade de apoio en actividades básicas da vida diaria (ABVD), como camiñar ou vestirse, e noutras básicas instrumentais (ABVDI), como administrar diñeiro ou facer a compra. Ante este panorama, os coidados de longa duración (CLD) convertéronse nunha prioridade crecente para os sistemas de benestar.

En España, a Lei 39/2006, coñecida como SAAD, regula e universaliza a prestación pública de CLD, e anulou o sistema anterior, que limitaba as axudas a persoas con dependencia severa e baixos ingresos. Co SAAD, o acceso os servizos baséase nunha avaliación das necesidades individuais, e clasifica as persoas segundo o seu grao de dependencia e establece plans individualizados. Estes inclúen servizos de prevención, teleasistencia, axuda a domicilio, centros de día e atención residencial. Ademais, contribúen con subsidios económicos para coidados no ámbito familiar e por parte de coidados non profesionais (atencións informais), que inicialmente se deseñaron como unha prestación excepcional, pero actualmente benefician o 40-50 % dos usuarios do SAAD.

A implementación do SAAD supón un aumento significativo do gasto en prestacións para o coidado, do 0,5 % do PIB no 2003 ao 0,9 % no 2019. O financiamento, que anteriormente dependía exclusivamente dos gobernos locais, reorganizouse en tres niveis: o mínimo, achegado polo Estado segundo o número de beneficiarios; o acordado, cofinanciado entre o Estado e as comunidades autónomas; e o nivel adicional, que é opcional e finánciano exclusivamente as comunidades autónomas. No 2019 a meirande parte do financiamento proviña das comunidades autónomas (64 %), seguida do sistema de copagamento (21 %) e do Estado central (15 %). O mercado de seguros privados para este tipo de coidados en España segue a ser residual: no 2017 só un 2 % dos maiores de sesenta e cinco anos contaban con este tipo de cobertura.

Aínda que entre o 2008 e o 2010 se produciron aumentos notables no financiamento, os recortes do 2012 levaron a un estancamento do gasto que se prolongou até o 2020. No 2021 e 2022 os orzamentos estatais para esta partida aumentaron significativamente: duplicaron a cifra do 2018 e acadaron os 2.902 millóns de euros. Non obstante, os recortes previos xeraron longas listas de espera, que no seu peor momento afectáronlles a 385.000 persoas no 2015, e no 2022 aínda eran 195.000 persoas as que as sufrían.

Aínda que o avellentamento da poboación está asociado a unha maior prevalencia de limitacións funcionais, non sempre implica un aumento proporcional nas necesidades de coidado. En España, o 67,9 % das persoas maiores de sesenta e cinco anos non teñen limitacións nin nas ABVD nin nas ABVDI, aínda que esta proporción diminúe ao 31,7 % entre os maiores de oitenta e cinco anos. En contraste, un 7,3 % dos maiores de sesenta e cinco anos e un 22,5 % dos maiores de oitenta e cinco sofren dificultades graves (limitacións en 4 a 6 ABVD), asociadas a un peor estado de saúde e benestar. Son máis pronunciadas en persoas con múltiples limitacións. Ademais, o 21,5 % de quen ten tres ou máis ABVD viven con ingresos inferiores ao 50 % da media, fronte ao 4,9 % de quen non presentan limitacións. En termos de patrimonio, as persoas na metade inferior da distribución teñen até 1,5 veces máis probabilidades de ter múltiples limitacións, o que reflicte a vulnerabilidade económica de quen requiren maiores coidados.

Un 13,3 % dos maiores de sesenta e cinco anos e un 22,2 % dos maiores de oitenta e cinco anos reciben algún tipo de coidado, predominantemente atención informal. O 49 % dos maiores dos primeiros e o 51 % dos segundos reciben exclusivamente coidado informal. Só unha minoría combina coidados formais e informais ou vive en residencias de terceira idade, aínda que esta proporción aumenta co grao de dependencia. A maioría de coidadores informais son fillas (40 %), cónxuxes (30 %), fillos (19 %) e outros familiares (11 %).

No ámbito dos coidadores formais, baseadas en datos do 2018, os traballadores de residencias de maiores perciben un salario medio mensual de 1.437 €, cifra comparable á media de 1.424 € que reciben os coidadores a domicilio. Non obstante, os primeiros teñen un salario por hora lixeiramente inferior (10,92 € fronte a 11,29 €). O emprego a tempo parcial é máis frecuente entre os coidadores a domicilio (36,2 %) que entre os de residencias (22,9 %), o que supón unha clara diferenza nas diferentes modalidades de traballo.

O custo dos CLD é un aspecto clave do sistema. No 2019 o gasto en coidados formais acadou os 7.321 millóns de euros en atención residencial e 2.240 millóns en domiciliaria. As prestacións económicas para coidados informais, destinadas a coidadores non profesionais, representaron 1.277 millóns de euros adicionais. Por outra banda, o custo do coidado informal, calculado como salario potencial perdido polos coidadores, oscilou entre 5.096 millóns (0,50 % do PIB) e 11.643 millóns (0,93 % do PIB), dependendo do método de estimación. Isto revela que o coidado informal representa entre cinco e nove veces máis ca os subsidios públicos asignados aos coidadores.

En termos globais, o custo total dos CLD, sumando coidados formais e informais, sitúase entre 15.824 millóns de euros (1,27 % do PIB) e 21.204 millóns (1,70 % do PIB). Este gasto está distribuído entre financiamento público e privado. Este último prevalece. Entre o 40 % e o 55 % do custo total correspóndelle ao coidado informal, o que subliña a súa importancia no sistema español.

A análise conclúe que a Lei SAAD universalizou o acceso aos coidados de longa duración en España e mellorou significativamente a prestación de servizos. Non obstante, o sistema segue dependendo en gran medida do coidado informal e do financiamento privado. Isto evidencia a necesidade de equilibrar mellor as fontes de financiamento e recoñecer o valor crucial do coidado informal, tanto en termos económicos coma de sustentabilidade do sistema.

IMPOSTOS SOBRE VERTEDOIROIS E RECICLAXE

- **Publicación:** «Landfill Tax and Recycling», *Fiscal Studies*, 2024. Dispoñible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1475-5890.12360>
- **Autores:** Jordi Jofre-Monsey e Pilar Sorribas-Navarro, profesores ambos da Universitat de Barcelona)
- **Síntese:** Pilar Sorribas Navarro, profesora da Universitat de Barcelona.

SÍNTESE DA IDEA

No 2017 aprobouse en Cataluña un aumento substancial do canon sobre os residuos que acaban en vertedoiros. Este paper estima os efectos desta reforma baseándose en datos municipais para o período 2013-2020. Os resultados mostran que o aumento do canon de 18 a 47 euros por tonelada de residuos reduciu os refugallos nun 12% e os totais nun 4%. Polo que aumenta a proporción da reciclaxe nun 6% e os residuos orgánicos nun 2,5% (motivado isto especialmente pola adopción do sistema de porta a porta na recollida dos refugallos).

O cambio climático é un dos desafíos máis importantes da nosa sociedade. E existe evidencia significativa de que os residuos sólidos son o cuarto factor en termos de actividades que xeran maior emisión de gases de efecto invernadoiro, que son a causa do devandito cambio climático. En xeral, isto é así polos residuos e, polo tanto, a xestión de refugallos, en xeral, e as políticas que teñan por obxectivo reducir, reutilizar e reciclar, en particular, son clave para coidar o medio ambiente. A nivel europeo, o Plan de Acción para a Economía Circular establece como obxectivo reciclar o 55, 60 e o 65% do total de residuos municipais para os anos 2025, 2030 e 2035, respectivamente. España está lonxe deste obxectivo, tendo en conta de que no 2020 a porcentaxe de residuos recollidos de forma selectiva foi do 40%.

Hai dous instrumentos tributarios que poden afectarlle ao comportamento dos individuos e incentivar unha redución dos residuos sólidos xerados así como un aumento da taxa de reciclaxe. Por unha banda, os impostos coñecidos como «pagamento por xerar» (*pay as you through*, en inglés), que os pagan os individuos en función da cantidade de residuos que xera cada fogar. Pola outra están os impostos sobre os residuos que se envían a vertedoiros (*landfill tax*), cubertos polos gobernos locais, responsables da recollida e xestión dos residuos.

Este traballo estuda o efecto do canon sobre os residuos xerados e reciclados nos municipios a partir da reforma fiscal en Cataluña no ano 2017. Este canon créase no 2004 como un imposto ecolóxico. Grava os residuos que van a vertedoiros. Inicialmente tiña un tipo impositivo de 10 € por tonelada de residuos; pero deuse un aumento substancial no 2017, cando pasou de 18,10 a 30 € por tonelada, é dicir, un aumento do 57%. Ademais, xunto con este aumento, anunciouse que durante o período 2018-2020 o tipo impositivo tamén ascendería de maneira lineal, até chegar aos 47,10 € no 2020.

Aínda que a suba da tarifa se aplicou en toda Cataluña, non lles afectou a todos os municipios por igual, debido á moita heteroxeneidade en termos da cantidade de residuos *per capita* que depositaban en vertedoiros, o que vén dado polas diferentes prácticas de recollida de residuos en cada municipio. Algúns establecían diferentes contedores na rúa e outros optaban polo sistema porta por porta (PpP). Baixo o sistema do PpP, os residuos recóllense na porta de cada domicilio en días e horas preestablecidos para cada tipo de residuo. Este sistema PpP aplicouse por primeira

vez no 2001 en tres municipios. Desde entón foise aplicando máis, de xeito gradual, até chegar a 225 municipios no último ano desta análise (2020). Naqueles lugares onde xa funcionaba o PpP quedaba pouca marxe para incrementar a reciclaxe e, polo tanto, constitúen un grupo de control co que avaliar o impacto das subas dos tipos impositivos.

Considerando os municipios de Cataluña de máis de 1.000 habitantes, os autores estiman un modelo de estudo de eventos (*two-way fixed effect evento study*); comparan ano por ano o comportamento de 390 municipios que non adoptaran o PpP no 2013 con outros 69 municipios (grupo de control) que si o tiñan para entón. Os resultados amosan que o aumento do imposto provocou unha maior reciclaxe e unha redución dos residuos nos vertedoiros. No 2020 a reciclaxe aumentara en seis puntos porcentuais. A magnitude deste efecto é moi grande, xa que o seu valor medio no 2013 era do 40 %. Os residuos a vertedoiros reducíronse nun 12 %, e os xerais, un 4 %. Esta reforma provocou tamén un aumento do 2,5 % na proporción de residuos orgánicos que se recollen de maneira selectiva.

Por outra banda, evidénciase, ademais, que o aumento do canon no 2017 promoveu a adopción do sistema de recollida do PpP. No período 2017-2020, a porcentaxe de municipios que o utiliza ascendeu dun 15 a un 22 %. Adicionalmente, os autores estiman o efecto de adoptar o PpP sobre os residuos e conclúen que a tal adopción ten un efecto de gran magnitude e convértese no principal mecanismo para ese fin, sobre os residuos reciclados e mais para os que van a vertedoiros. Se ben o PpP adoita ser visto de xeito negativo por unha parte importante dos cidadáns cando se implementa, o estudo demostra que é un sistema eficaz para conseguir aumentar a reciclaxe.

Como conclusión, os resultados evidencian que o aumento do canon de residuos reduciu os depósitos en vertedoiros e aumentou a reciclaxe grazas á adopción do sistema de recollida PpP. Está pendente avaliar se o Imposto Estatal sobre o Depósito de Residuos en Vertedoiros e a Incineración de Residuos (IEDVIR), en vigor desde o ano 2023, axudará ao cambio.

MODELO HEFEI: O GOBERNO DE «CAPITAL DE RISCO» E O AUXE DO VEHÍCULO ELÉCTRICO

- **Publicación:** «Goberno de desenvolvemento de “capital de risco” e o auxe dos vehículos eléctricos de Hefei», revista cultural *Horizon*, abril do 2024. Dispoñible en chinés mandarín en: <https://www.dedao.cn/ebook/detail?id=5lZOKpMGr9mgdOvYa6Ej75XRo1NML3jOIX2wk8Z-Vzb2nqPpDxBelJK4AyQ8RPQv2>
- **Autores:** **Lan Zhu**, do Instituto de Investigación de Economía Cuantitativa e Economía Tecnolóxica da Academia Chinesa de Ciencias Sociais; **Bai Gao**, do Departamento de Socioloxía da Universidade de Duke, e **Mai Huang**, do Departamento de Planificación Estratéxica do Banco Agrícola da China.

SÍNTESE DA IDEA

O modelo Hefei, que combina elementos do estado de desenvolvemento xaponés e do estado emprendedor estadounidense, tivo un grande impacto no auxe dos vehículos eléctricos. Baséase en investir proactivamente en empresas líderes e tecnoloxías disruptivas e en apoiar a cadea industrial local, tendo en conta sempre á vez as estratexias de xestión de riscos.

A cidade de Hefei foi alcumada como a «cidade do capital de risco» ou «a mellor institución de capital risco da China». A priori sen vantaxes obvias en recursos nin localización, converteuse en exemplo de como os investimentos estratéxicos e os riscos calculados poden transformar unha cidade estancada nunha das economías máis innovadoras e de rápido crecemento. Hefei, nos últimos cinco anos, foi a revelación da industria de vehículos eléctricos.

Cal é realmente o segredo detrás do éxito do «modelo Hefei»? En que se diferencia doutros? Desde unha perspectiva industrial, o goberno de Hefei destaca por un investimento un tanto audaz, no 2020, na empresa NIO, que supuxo un punto de inflexión no desenvolvemento dos vehículos eléctricos. Foi, en todo caso, un investimento en liña con outras previas: en BOE Technology Group (2018), unha empresa de pantallas LCB en apuros (2008), e nunha compañía de memoria DRAM da industria de semicondutores (2017). Dúas teorías analizan estas decisións: a «teoría da cidade de apostas», que sostén que o investimento do goberno de Hefei é unha continuación do seu enfoque atrevido de apostar e investir, e a «teoría de desenvolvemento local», que interpreta as accións como unha estratexia para investir en empresas líderes para apoiar a cadea industrial local.

Desde unha perspectiva comparativa, o goberno de desenvolvemento de capital de risco de Hefei posúe tres elementos clave. En primeiro lugar, e igual que o «goberno emprendedor» estadounidense, inviste en innovación tecnolóxica disruptiva. En segundo lugar, a diferenza daquel, adopta unha serie de medidas de control sobre a industria de capital risco para controlar e evitar tales riscos. En último lugar, seguindo o «goberno de desenvolvemento» xaponés, o de Hefei enfócase en desenvolver industrias de valor agregado; aínda que, a diferenza deste, en lugar de facelo en industrias manufactureiras relativamente maduras, céntrase nas baseadas en tecnoloxías disruptivas de vangarda. Este modelo xorde durante a transición económica da China da manufactura tradicional cara ás industrias de alta tecnoloxía. Ademais, é singular na construción de capacidades gobernamentais e destaca pola súa estabilidade e continuidade nas estratexias de desenvolvemento industrial, xa que actúa independentemente dos cambios no goberno, polo establecemento de mecanismos de coordinación política efectivos e polo desenvolvemento de políticas de apoio.

O investimento de Hefei en NIO

No 2019, a emerxente empresa chinesa de vehículos eléctricos NIO quedou sen efectivo. Tras negociacións sen éxito, con case vinte gobernos locais, NIO foi rescatada polo goberno de Hefei o 20 de abril do 2020: Hefei Construction Investment Group, en representación da cidade, asociouse con outros socios estratéxicos e investiu 7.000 millóns de yuans. Como contrapartida, NIO comprometeuse a localizar as súas operacións, I+D, cadea de subministración, fabricación, vendas e servizos na cidade. Tras anunciar tan grande investimento, o mercador restaurou a súa confianza en NIO e logo a empresa recadou 10.000 millóns de yuans adicionais. Os resultados da firma de acordo con Hefei no 2020 non se fixeron agardar. NIO entregou 91.400 vehículos no 2023, cun crecemento interanual do 109,1 % e uns ingresos que acadaron os 36.136 millóns de yuans (o que supuxo un aumento do 122,3 % e que ocupase o primeiro posto entre os novos fabricantes de automóviles). Grazas a este investimento en NIO, Hefei atraeu outros fabricantes de vehículos eléctricos e rápido se converteu nunha das principais cinco cidades chinesas produtoras destes (ver en Figura 1, o proceso). Actualmente, Hefei posúe unha cadea industrial completa e estableceu un ecosistema completo de vehículos eléctricos que engloba a fabricación de vehículos, compoñentes clave, aplicacións e servizos de apoio. De xaneiro a novembro do 2023, Hefei produciu 680.000 unidades, cun aumento interanual de máis do 160 % e un prognóstico de ingresos anuais de 350.000 millóns de yuans.

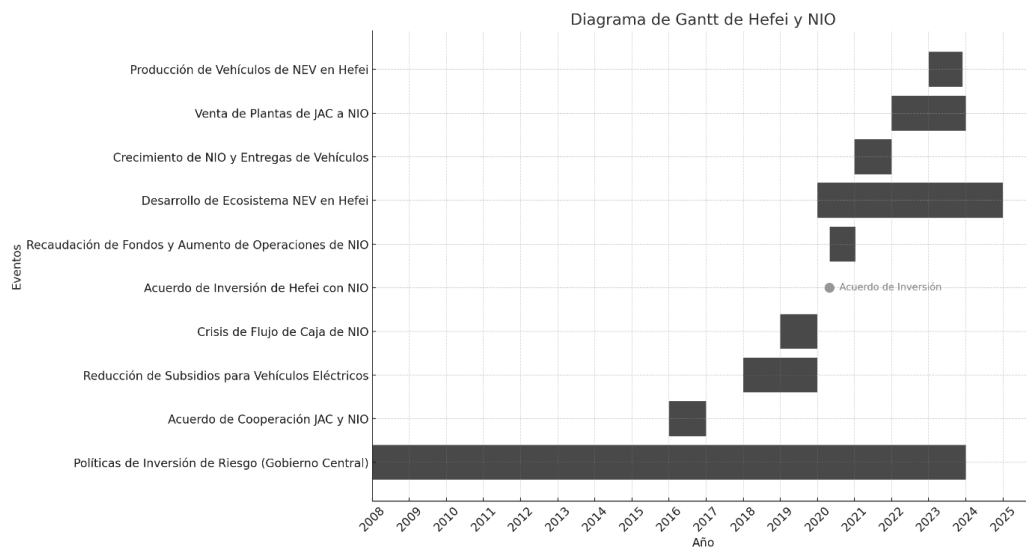


Figura 1. Sucesión de eventos de NIO en Hefei.

Fonte: Elaboración propia baseada en datos do artigo utilizando chatGPT 4.0

Apoio á cadea industrial ou innovación disruptiva?

O investimento do goberno de Hefei en NIO non só complementaba a cadea industrial existente, senón que era un investimento de capital de risco en tecnoloxías disruptivas problemáticas. Hefei apostou pola innovación tecnolóxica disruptiva nun intre de inflexión e de alta incerteza na industria automotriz (anunciáranse reducións graduais nos subsidios aos coches eléctricos). Buscaba impulsar os cambios na estrutura da industria local coa creación dun novo clúster industrial. A diferenza do caso das pantallas planas e das memorias DRAM, cuxo obxectivo era «actualizar» a industria a través de innovacións sostidas, o coche eléctrico intentaba transformar a industria con innovacións disruptivas.

Cal foi o papel do «gobierno de capital de risco»?

O goberno de Hefei, polo seu estilo emprendedor, é similar ao estadounidense, que apoia activamente tecnoloxías disruptivas de vangarda sen centrarse na rendibilidade a curto prazo. Non obstante, faino cun enfoque de desenvolvemento tecnolóxico e con riscos calculados. Hefei identificou a oportunidade de mercado, así coma o potencial dos vehículos eléctricos e as súas tecnoloxías asociadas, que, á súa vez, estaban amparadas por políticas industriais nacionais. Os vehículos eléctricos eran unha das sete industrias emerxentes da China, con gran potencial de crecemento, extensas cadeas industriais e de importancia para o desenvolvemento local. Segundo sinalou *The Economist*: «O éxito de Hefei suxire que a educación, a industria e as condicións xeográficas non son suficientes; a iniciativa política tamén xoga un papel crucial. O “modelo de Hefei” require de ambición e coraxe, así como unha asunción de riscos por parte dos grupos de investimento estatais que non sempre xeran retornos. Se os funcionarios locais non teñen a liberdade de fracasar, este modelo será difícil de replicar noutras cidades».

O enfoque estratéxico de capital e risco de Hefei: un casino sen apostas (ou con apostas controladas)

Unha das razóns polas que Hefei, orientada ao desenvolvemento, destaca entre outros gobernos locais chineses é que, ao investir en tecnoloxías disruptivas, faino tomando «unha serie de medidas de mitigación de riscos similares ás da industria do capital de risco, pero con características únicas adaptadas á intervención governamental». Os gobernos locais da China adoitan empregar coas industrias máis competitivas o «modelo de seis forzas de vantaxe competitiva de política industrial», co que consideran a mellora da subministración de factores, a construción de infraestruturas, a redución dos custos de transacción, o fomento de clústers industriais, a expansión da escala do mercado e o fomento da competencia, para favorecer o desenvolvemento da industria de alta tecnoloxía. Aínda así, o caso de Hefei é único, porque mellora a provisión de factores avanzados e o capital de risco e incorpora unha serie de sofisticadas medidas de xestión de riscos que garanten a sustentabilidade dos investimentos. Estas medidas inclúen: 1) decisións baseadas nunha comprensión profunda da situación da situación con coñecemento de empresas, industrias e o seu impacto na economía local; 2) unha dilixencia debida (*due diligence*), exhaustiva, antes do investimento, que avalía I+D, cadeas de subministración e que consulta a expertos e a clientes de NIO; 3) control de riscos durante o investimento, cun deseño previo de mecanismos de saída e reinvestimento e preservar e mellorar os activos estatais; 4) límites claros entre o goberno e a empresa despois do investimento; isto é, Hefei «non busca o control maioritario, senón saír a tempo despois de mellorar a industria e así reinvestir no próximo proxecto», e tampouco interfere nas operacións comerciais; 5) diversificación de produtos para contrarrestar os riscos do investimento en sete empresas de vehículos de nova enerxía que sigan distintas rutas tecnolóxicas e modelos de negocio: NIO e Volkswagen enfócanse en eléctricos puros; Changan, en SUV compactos; BYD fabrica híbridos enchufables; JAP persegue unha estratexia mixta; Ankai especialízase en vehículos comerciais eléctricos puros; Chery, en microautos eléctricos, e finalmente o modelo de alta gama de JAC-Huawei diríxese ao segmento de coches de luxo; e 6) axuste dinámico de socios, mantendo a flexibilidade nas alianzas estratéxicas, o que permite que as empresas estatais colaboren coas últimas tecnoloxías, coma a evolución dos acordos de JAC con NIO (desde a fabricación por contrato cara á colaboración en tecnoloxías máis avanzadas de VE) ou o fomento dunha colaboración conxunta con Huawei para vehículos comerciais de alta gama.

Os clústers industriais como ferramenta clave do goberno de desenvolvemento de capital de risco

Aínda que se eloxia a audacia de Hefei ao investir en NIO e en tecnoloxías disruptivas, así como por completar a cadea industrial, o verdadeiro significado deste investimento radica en «utilizar o capital de risco para lograr a industrialización de tecnoloxías disruptivas a nivel local, xerando cambios revolucionarios na estrutura económica local». En contraste co goberno de desenvolvemento do Xapón, baseado na competencia de grupos corporativos oligopólicos, aliñados en parte co desenvolvemento do país e o ascenso da globalización. Hefei enfatiza o cultivo de clústers industriais, en sintonía co desenvolvemento da China durante o punto alto da globalización, caracterizado polo comercio dominado por corporacións multinacionais. Mentres que as multinacionais dos países desenvolvidos buscaban a eficiencia na asignación de recursos, e organizaban a produción mundial a través da subcontratación (*outsourcing*), «as empresas chinesas desenvolveron clústers que posuían cadeas industriais concentradas no espazo que abarcaban todas as etapas da produción. Así, co obxecto de mellorar a eficiencia, os clústers industriais facilitan a coordinación da produción entre empresas, o intercambio de información, a acumulación de man de obra cualificada e a redución de custos loxísticos.

Hefei comezou a desenvolver un clúster industrial de vehículos eléctricos no 2016, cando JAC Motors, por suxestión do goberno, comezou a fabricar baixo contrato para NIO. Posteriormente atraeu a empresas coma NIO e Volkswagen. No 2020 xa colaborara con 16 provedores locais e atraera 39 provedores a investiren na provincia de Anhui, da que Hefei depende. No 2023, Hefei xa contaba cun ecosistema completo de vehículos eléctricos, incluídos dous parques industriais de alta tecnoloxía que tamén apoiaban a sectores relacionados e complementarios coma IA/Bigdata, semicondutores ou informática cuántica, entre outros.

Construción de capacidades do goberno de desenvolvemento de capital de risco

Hefei destaca porque é un goberno comprometido en construír capacidades internas ao mesmo tempo que mantén a continuidade na estratexia industrial independentemente do seu goberno. Establece un sistema de liderado unificado, na procura do consenso na estratexia industrial, e crea mecanismos de coordinación entre departamentos gobernamentais. Desenvolve ferramentas políticas coas que acadar os obxectivos, e sempre ten en conta o modelo mencionado das seis forzas. Isto asegura a estabilidade nas políticas a pesar dos cambios de liderado, moi ao estilo xaponés, e proporciona un ámbito fiable para o investimento e o crecemento das empresas, locais e estranxeiras. Os funcionarios de promoción de investimentos posúen ademais un coñecemento profundo da planificación industrial, deseño, cadeas de subministración e investimentos corporativos.

En definitiva, o goberno de desenvolvemento de capital de risco de Hefei anticipa un novo modelo de gobernanza económica que emerxeu na transición da manufactura tradicional ás industrias de alta tecnoloxía durante os últimos vinte anos, período no que o rol do goberno tamén experimentou cambios profundos. Desde unha perspectiva internacional destácase como os tipos de goberno evolucionan en relación coa etapa de desenvolvemento económico do país, o ciclo de globalización e o estado da orde económica internacional. A combinación dos modelos dos EUA e o Xapón deulle respostas á necesidade de mellorar a infraestrutura de valor agregado, ao tempo que fomenta a innovación de vangarda e a autosuficiencia tecnolóxica. Por outra banda, desde unha perspectiva chinesa, a aparición deste tipo de goberno en Hefei afástase do modelo de desenvolvemento económico anterior ao 2004, no que a China atraía activamente o investimento estranxeiro ao integrar o capital internacional coa man de obra barata e alentaba as exportacións e o crecemento interno mediante a participación en redes lideradas por multinacionais. Coa súa estratexia de «cidade industrial», desde o 2005 Hefei adoptou un rol proactivo. Selecciona industrias

e substitúe o enfoque de eficiencia de asignación de recursos pola busca de vantaxes competitivas en industrias de alto valor agregado. Ao integrar o capital público e privado, Hefei fomenta novos ecosistemas industriais e efectos de clústers. Así, ademais, impulsa o crecemento en mercados de alta tecnoloxía, e faino a través dun proceso sistemático de toma de decisións e con medidas de control de riscos, que, aínda que non garanten o éxito de todo o investimento, si axudan a mitigar os riscos e os fracasos.

* * *

O caso de Hefei é significativo, primeiro por como unha cidade combina dous tipos de innovación. Por unha banda, a través dos investimentos iniciais de BOE e semicondutores, sectores nos que a China era «seguidora», pero nos que vai mellorando e innovando progresivamente e de xeito sostido. Por outra banda, no caso de NIO, Hefei incorpora a innovación disruptiva e crea unha nova industria de vehículos eléctricos. O goberno pasa a apoiar innovacións radicais e pioneiras ao estilo do «Estado emprendedor» de Mariana Mazzucato. Existen numerosos exemplos nos que os investimentos de alto risco os realizan os Estados antes de que o sector privado se involucre. Os gobernos evolucionan. Deixan de ser meros actores burocráticos que amañan e regulan os fallos do mercado e pasan a ser actores proactivos que lideran a innovación. Segundo: O caso de estudo de Hefei e os coches eléctricos ilustra como, a pesar das directrices do goberno central, a cidade enmarcada ademais dentro dunha provincia (Anhui) avalía as súas opcións estratégicas, con certa independencia, sistematicamente e de xeito profesionalizado, para tomar as decisións óptimas para o seu ecosistema. Adáptanse de xeito dinámico aos cambios e necesidades tanto locais coma do país e mesmo globais. Terceiro: O modelo é capaz de varias contradicións (a asunción de riscos altos coas medidas oportunas para soste os seus investimentos) e de tomar as decisións de saída salvagardando os fondos públicos e sen hipotecar o seu futuro. Ademais de levar a cabo unha boa estratexia que combina o planificado co emerxente e de tomar as decisións estratégicas no momento preciso, o goberno de Hefei destaca pola implementación de políticas. Posúe unhas capacidades e recursos diferenciais, a teor do texto; entre elas, unha base de funcionarios capacitados nas competencias do *management*, estratexia, investimento e xestión de tecnoloxía baseada nas teorías occidentais, entre outras, e a capacidade de implementación e adaptación chinesa. E, ademais, isto complementase cunha capacidade de coordinarse internamente dentro do público co privado, cun goberno flexible que adopta múltiples roles e configuracións no proceso (investidor, empresa estatal, empresa conxunta pública/privada...). Non fai referencia ás estruturas intra e inter organizativas que o posibilitan, nin ás trazas culturais que provocan este caldo de cultivo (sen dúbida, unha área na que investigar), e tampouco na sustentabilidade do seu modelo, como sinala o texto. Outras cidades próximas poden intentar copialo, polo que aínda nos queda por ver como Hefei segue avanzando en manter esas vantaxes competitivas adquiridas para facelas sustentables no tempo.

O SISTEMA EDUCATIVO GLOBAL: RETOS E DESAFÍOS

Lucas Gortazar e Juan Manuel Moreno, *Educación universal. Por qué el proyecto más exitoso de la Historia genera malestar y nuevas desigualdades*, Debate, Barcelona, 2024, 280 páxs.

A universalización da educación representa un dos avances máis transcendentais da historia da humanidade, pois transformou sociedades enteiras, grazas a consolidar a educación como un dereito fundamental. Non obstante, no século XXI este proxecto ilustrado enfróntase a novos desafíos que cuestionan a súa viabilidade e a súa capacidade para garantir xustiza social e igualdade. A crise de aprendizaxe global, os retos demográficos, a meritocracia en perigo e o crecente cuestionamento da profesión do docente son só algúns dos problemas que poñen a proba a sustentabilidade do sistema educativo actual.

En *Educación universal. Por qué el proyecto más exitoso de la Historia genera malestar y nuevas desigualdades*, Lucas Gortazar e Juan Manuel Moreno invítannos a reflexionar sobre o estado actual da educación no mundo, explorando as tensións fundamentais dos sistemas educativos. Por unha banda, a educación segue a entenderse como unha ferramenta para igualar dereitos e oportunidades; pola outra, converteuse nun mecanismo de distinción e diferenciación en resultados e status. Este dilema reflicte a complexidade dun sistema que intenta responder a expectativas contraditorias nun mundo marcado polo cambio constante. A través dunha análise crítica, os autores intentan desmentir algúns mitos sobre o sistema educativo contemporáneo, ao tempo que lle ofrecen explicacións ao malestar que o atravesada e abren camiños para repensar o seu futuro e seguir apostando pola educación universal.

O paradoxo da educación universal

A educación para todo o mundo permitiu que moitos nenos accedan ao sistema educativo independentemente das súas condicións persoais e familiares, de xeito que, dalgún modo, se igualen as oportunidades de toda a poboación. Non obstante, algúns sectores da sociedade perciben esta expansión como unha das causas da diminución do rendemento escolar do alumnado e dun sistema educativo máis laxo. Segundo este pensamento, a calidade do sistema educativo deteriorouse a causa do aumento de estudantes nos centros educativos, o que á súa vez comporta maiores desigualdades nos resultados.

Os autores, non obstante, argumentan que esta percepción responde máis a un cambio na composición da poboación estudantil ca a unha diminución real do nivel educativo. Ao ofrecer o acceso xeral, a educación non está limitada e, polo tanto, supón unha maior heteroxeneidade e diversidade do alumnado. No pasado unicamente accedía á educación a poboación máis privilexiada ou con mellores resultados académicos. Na actualidade, a incorporación ao sistema de toda a poboación, incluídas aquelas persoas que anteriormente ficaban fóra debido a barreiras económicas, sociais ou educativas, modificou esta media e incrementou as diferenzas.

Este axuste non implica unha perda de calidade, senón máis ben unha transformación que reflicte o avance cara a un modelo educativo máis inclusivo, pois a educación xa non é un privilexio reservado a uns poucos, senón un dereito para todo o mundo. E isto permite que aqueles que antes non podían, agora se escolaricen e melloren os seus coñecementos e habilidades.

Para ilustrar este paradoxo, poñen o exemplo de comparar os resultados dunha maratón olímpica cos da maratón de Nova York. No primeiro só poden participar deportistas de elite, mentres que no segundo, a pesar de que tamén corren profesionais, pode inscribirse todo o mundo. Por iso os resultados en Nova York, como media, son peores e a diferenza de tempos pode ser de horas, mentres que na carreira olímpica son de minutos. Non obstante, os mellores corredores seguen a participar en ambas as probas con tempos moi competitivos. É dicir, na maratón olímpica só se observa o resultado dunha parte da poboación concreta, mentres que no de Nova York pódese apreciar a diversidade de resultados de toda a poboación.

O status educativo e a educación na sombra

Os autores explican como foi xurdindo unha ansiedade polo status educativo entre as familias de clase media e alta en todo o mundo. Este fenómeno consiste en que a educación xa non se ve unicamente como un medio para adquirir coñecemento e habilidades, senón como un elemento diferenciador que garante vantaxes comparativas nunha sociedade cada vez máis competitiva e globalizada. Estas familias invisten grandes cantidades de tempo, diñeiro e esforzo en actividades extraescolares para asegurar que os seus fillos e fillas accedan a institucións educativas de prestixio, conscientes de que as credenciais educativas son cada vez máis valiosas no mercado laboral e contribúen cun valor persoal identitario.

A educación na sombra —conxunto de actividades educativas complementarias ao sistema formal (titorías privadas, academias, cursos preparatorios para exames de acceso, entre outros)— exacerba as desigualdades socioeconómicas e educativas, xa que o seu acceso depende en gran medida dos recursos económicos das familias. Isto reforza un círculo vicioso no que as oportunidades educativas e laborais máis prestixiosas quedan concentradas en quen xa conta con vantaxes socioeconómicas de partida.

O auxe desta educación na sombra tamén ten consecuencias no sistema educativo xeral, e en todo o mundo. Por unha banda, pon en evidencia as súas limitacións para responder ás expectativas e demandas das familias nun ámbito competitivo. Pola outra, ao existir unha vantaxe adicional para quen pode permitirse este apoio extra, socava os principios de equidade e xustiza que deberían guiar os sistemas educativos universais.

Este auxe da educación na sombra e da importancia do status educativo diferenciador xerou que a educación de calidade se converta nun ben escaso, cunha exacerbación das desigualdades, xa que quen non ten recursos económicos ou sociais suficientes quedan excluídos das mellores oportunidades. Así está xurdindo unha nova elite educativa asociada á crecente competitividade ao redor da educación de alto nivel nun mundo interconectado. É esta unha elite formada polas familias con recursos, que teñen por tanto acceso ás institucións educativas máis prestixiosas, xeralmente situadas en países desenvolvidas ou en redes internacionais de excelencia.

Por outra banda, debe destacarse que este fenómeno tamén está alimentado por unha narrativa de éxito que asocia o logro educativo co valor persoal, o que intensifica a presión tanto sobre estudantes coma sobre as súas familias. En paralelo, obsérvase unha globalización das aspiracións educativas, pois persoas de todo o mundo compiten por ingresar a un número limitado de institucións de prestixio, o que consolida aínda máis a concentración de poder e status. Este proceso provocou que incluso nalgúns países se desen casos de corrupción nos exames de acceso á universidade, pois compráronse as preguntas dos exames ou subornáronse os vixilantes dos exames, o que pon en dúbida o sistema educativo e a meritocracia.

A guerra educativa entre países

Paralelamente a todo isto, Gortazar e Moreno explican que xurdiu nas últimas décadas unha guerra educativa entre países. Refírense, en concreto, á crecente competencia internacional por destacar nos ránkings educativos, por exemplo o de PISA. Esta proba, lanzada pola OCDE no ano 2000, avalía cada tres anos as competencias dos estudantes de quince anos en Lectura, Matemáticas e Ciencias, con tal de obter un indicador comparativo do rendemento educativo en máis de 70 países. Aínda que a súa intención inicial era xerar datos para mellorar as políticas educativas, a proba desencadeou unha dinámica moi competitiva.

PISA influíu considerablemente en establecer un estándar global para medir o éxito educativo e a calidade dos sistemas educativos, o que supuxo que algúns países centren os seus esforzos en mellorar as súas posicións. Os resultados de PISA convertéronse nun símbolo de prestixio nacional e de debates mediáticos internos, de xeito que algunhas rexións se decaten de que os seus niveis educativos non son os agardados e non poden compararse con outras. Isto deu lugar a unha sorte de carreira educativa global entre nacións, e PISA é o árbitro. Os países deseñan políticas educativas que lles permitan destacar nas avaliacións, e deixan de lado o carácter holístico da educación e as dimensións que esta proba non mide. Se ben isto pode mellorar os resultados a curto prazo, no longo prazo talvez non sexa beneficioso, xa que pode empobreecer o currículo e desviar o enfoque a unha educación integral.

As probas PISA teñen os seus partidarios e detractores desde a súa implementación. Os primeiros destacan a súa capacidade para ofrecer unha medición estandarizada do rendemento educativo a nivel global, con datos comparativos que permiten realizar investigacións académicas. Argumentan, ademais, que promove a rendición de contas e permite identificar boas prácticas dos países con mellores resultados. Non obstante, os detractores critican o seu enfoque limitado en competencias específicas, as dificultades para comparar sistemas educativos moi diferentes e as súas limitacións como ferramenta base para a política educativa.

As guerras curriculares

Para os autores, as guerras curriculares refírense aos debates e conflitos ideolóxicos, políticos, empresariais e sociais sobre que contido debe ensinársese nas escolas e como debe estruturarse o currículo. Estas disputas adoitan xirar ao redor de cuestións de valores, prioridades educativas, a inclusión de determinadas materias ou enfoques pedagóxicos e a forma na que se aborda a Historia, a Ciencia, a Literatura, e incluso temas sensibles como a Diversidade, a Relixión, a Educación Sexual ou a Cidadanía.

O que debería ser unha cuestión puramente pedagóxica en mans do profesorado, converteuse nunha cuestión política e social. Coa educación universal, todos os nenos e nenas acceden a un mesmo sistema. Non obstante, nel conviven diferentes identidades, argumentan os autores, poden ter efectos na desigualdade educativa, xa que os intereses dos grupos de presión poden ser incompatibles coa igualdade de oportunidades.

Nesta guerra curricular, tamén os equipos docentes poden verse afectados e cuestionados. Nos últimos anos, o profesorado foi sometido a un escrutinio público sobre que e como ensinan. As familias interfíren cada vez máis no que sucede nas aulas, e nalgúns países os profesores empezaron a recibir demandas ou críticas publicamente. Isto, xunto coas consecuencias da pandemia e a devaliación da profesión, provocou un éxodo do profesorado. En resumo, os autores explican que houbo un incremento da desconfianza pública cara ao profesorado, o que danou considerablemente a imaxe da educación universal e pública.

A crise da meritocracia

A meritocracia baséase na idea de que o esforzo e mais o talento son as claves para o progreso individual. Non obstante, os autores afirman que este principio está fallando no sistema educativo. Aínda que a educación universal deu garantido a igualdade de oportunidades, a igualdade de resultados segue a ser unha materia pendente. Os resultados académicos dependen en gran medida de características inherentes ao alumnado, como a orixe socioeconómica da familia, a etnia, o país de nacemento ou o sexo, entre outras. Pola contra, o esforzo individual e mais o talento ocupan un segundo plano.

Gortazar e Moreno explican que deseñar medidas correctoras ou compensatorias para reducir as fendas entre os diferentes grupos de estudantes é unha tarefa complexa e pode, incluso, aínda que de xeito involuntario, perpetuar outras desigualdades. Segundo os autores, as fendas educativas non están determinadas por un único factor explicativo, senón por diversos factores ou identidades que se combinan entre si, e dan lugar ao que se coñece como «interseccionalidade». Por esta razón, deseñar políticas que busquen garantir a igualdade de resultados para cada unha destas identidades pode converterse nun reto para os lexisladores, pois estes deben evitar que se vexan aínda máis prexudicadas.

Os autores propoñen pasar do enfoque actual, centrado nas diferenzas entre colectivos, a un que atenda as diferenzas individuais en cada un deles. Nese sentido, enumeran tres retos concretos: Primeiro, ampliar as oportunidades de acceso a unha educación de alta calidade para reducir as desigualdades iniciais; segundo, ter en conta que non todas as diferenzas son negativas nin crean desigualdades; e terceiro, traballar cunha definición máis ampla de mérito, non só a nivel puramente académico, senón tamén sobre habilidades que se necesitan na sociedade actual.

O reto demográfico

Outro dos desafíos do sistema educativo é o demográfico. As sociedades teñen cada vez menores taxas de natalidade, de modo que a poboación estudantil redúcese pouco e pouco. As proxeccións de futuro demostran —agás para África— que esta tendencia irá a máis e que a poboación menor de idade cada vez terá menos peso. Isto, xunto co despoboamento das áreas rurais, supón grandes retos se se pretende adaptar os sistemas educativos.

As aulas cada vez terán menos estudantes, en especial no ámbito rural e, por lóxica, a tendencia pode complicar a xestión eficiente dos recursos educativos públicos e obrigar ao peche de escolas. Con isto podería provocarse un menor investimento en infraestruturas escolares nas zonas menos poboadas e agravar os problemas de acceso á educación, xa que esas familias deberán trasladarse a localidades máis grandes ou depender de transportes axeitados, de forma que aumentarían as desigualdades territoriais. Ademais, os autores mencionan que o peche de centros educativos sen un plan específico de acción pode conducir a un incremento da repetición e o abandono escolar temperán, así como problemas de xestión nos centros.

Segundo Gortazar e Moreno, o reto demográfico pode provocar tres tipos de tensións no sistema educativo que, se non se xestionan ben, incrementarían as desigualdades: Primeiro, a tensión para manter as escolas abertas, xa non son soamente espazos educativos, senón tamén de socialización e de empregos para os habitantes dun lugar; segundo, incrementará a competencia entre centros para non perder alumnos e así evitar o posible peche final; e terceiro, traería consigo a tensión dos máximos responsables do sector educativo, que se poderán ver obrigados a negociar con outras áreas públicas o incremento de recursos, xa que o reto demográfico tamén lles afecta e afectará a outros ámbitos, coma as pensións, a sanidade ou dependencia.

O recoñecemento da profesión docente

Aínda que a educación universal é xa unha realidade, o desafío radica agora en garantir que o acceso a ela se traduza en aprendizaxes significativas para toda a sociedade. Para iso, os autores propoñen que as políticas docentes se convertan na pedra angular das reformas educativas e aseguren que a carreira profesional do profesorado sexa atractiva, esixente e recoñecida entre a sociedade. Valorar e fortalecer o profesorado permitirá avanzar cara a un modelo educativo equitativo e de calidade. Este enfoque require formular procesos de selección de docentes rigorosos, implementar un inicio de carreira profesional con programas de indución guiados por docentes experimentados, formación continua e unha progresión profesional que combine altas esixencias co debido recoñecemento.

Non obstante, atraer e reter o talento no profesorado volveuse un desafío crecente neste contexto de competencia global e devaliación da profesión. Para resolvelo, os autores propoñen ir incrementando os salarios do profesorado de xeito paulatino até que se sitúen por riba da media dos traballadores con educación superior. Esta medida non só contribuiría a evitar a fuga de talento, senón que tamén axudaría a reforzar a calidade docente e a contrarrestar a percepción de crise no sector. Alén dos aspectos económicos, é esencial equilibrar as demandas da profesión con condicións laborais que lle permitan ao profesorado desempeñar o seu traballo de xeito efectivo e sustentable e así manter a calidade do sistema educativo.

É fundamental que as reformas educativas miren ao longo prazo e superen a obsesión por políticas inmediatas que carecen de sustentabilidade. Isto esixe consensos sociais sólidos e un liderado compartido que integre o profesorado como axente activo de cambio. Estimular a súa implicación, recoñecer as súas contribucións e fomentar a innovación local son pasos clave para revitalizar a docencia. En definitiva, Gortazar e Moreno avogan por establecer unha relación de confianza entre a cidadanía e o profesorado, baseada na transparencia e o respecto.

O futuro da educación universal

O libro desenvolve unha viaxe polo estado do sistema educativo global e todos aqueles aspectos da educación que se ven cuestionados hoxe en día. Este proxecto ilustrado, en revisión por unha parte da sociedade, parece que aínda ten un consenso xeral. Un claro exemplo é o cuarto obxectivo dos Obxectivos de Desenvolvemento Sustentable (ODS) das Nacións Unidas, que consiste en «garantir unha educación inclusiva, equitativa e de calidade e promover oportunidades de aprendizaxe durante toda a vida para todos».

Os autores mostran que a situación hoxe da educación universal pode interpretarse desde unha visión pesimista ou desde outra optimista. Por unha banda, a lectura pesimista consiste en pensar que o proxecto xa tocouse teito e empezase a decaer. Despois de moitas décadas de éxitos, o sistema xa non pode contribuír con máis, e deberíase empezar a programar as bases dun novo sistema educativo global. Por outra banda, a lectura optimista acepta que o progreso educativo universal sofre altos e baixos e que agora estamos nun intre de retroceso, e, para saír do burato, hai que identificar todos aqueles puntos débiles do proxecto e redefinir obxectivos e procesos. Para conseguilo, Gortazar e Moreno suxiren que o obxectivo 4 dos ODS é un bo punto de partida.

Os autores son máis partidarios da visión optimista e ofrecen unha serie de recomendacións para empurrar o progreso da educación universal e seguir garantindo a igualdade de oportunidades. As liñas de actuación en materia de política educativa máis relevantes poderían resumirse en:

- Despolitización do sistema educativo: As políticas educativas teñen que proporcionar unha educación de calidade baseada en criterios pedagóxicos, co profesorado no centro da cuestión, en lugar de basearse nas influencias dos intereses políticos, ideolóxicos ou partidistas.

- Profesionalización do profesorado: incluílos no cambio e darlles un maior recoñecemento público, así como implementar medidas para mellorar a profesión.
- Universalización da educación infantil e preescolar: a evidencia é moi clara en que a escolarización de 0 a 3 anos é unha panca para reducir as desigualdades socioeconómicas e educativas do futuro.
- Redefinición e extensión do éxito académico: a definición de mérito debería incluír capacidades e habilidades máis alá das tradicionais e contemplar todas aquelas que se necesitan nunha sociedade cambiante.
- Fomento da formación profesional de calidade para a democratización da educación secundaria non obrigatoria e como outro xeito de éxito. A formación profesional tamén pode e debe xogar un papel relevante como igualador social

* * *

Lucas Gortazar é director da Área de Educación do Centro de Políticas Económicas de ESADE e consultor no Departamento de Educación do Banco Mundial. A súa experiencia profesional e investigación céntranse nas reformas relacionadas co financiamento e avaliación educativa, as políticas docentes e a xestión escolar. Juan Manuel Moreno, catedrático de Didáctica e Organización Escolar na UNED, publicou extensamente sobre políticas de reforma educativa, currículo escolar e desenvolvemento profesional do profesorado.

Recensión de **Pere A. Taberner**, investigador en Economía en KSNET e estudante de doutoramento en Economía na Universitat de Barcelona e no Instituto de Economía de Barcelona (IEB).