



**Observatori Local**

IDEES GLOBALES PER AL GOVERN LOCAL

**EXEMPLAR PROMOCIONAL**



Observatori Local. Idees Globals per al Govern Local és una publicació  
d'Observatorio de las Ideas S. L. dirigida especialment al món local.

---

COORDINACIÓ EDITORIAL

**Elena Costas, doctora en Economia i fundadora de KSNET**

---

EQUIP DE RECERCA:

**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.

PRESIDENT

**Daniel Fernández**

COORDINACIÓ DEL CONSELL EDITORIAL

**Àngels Ingla**

CIF B65855868

Diputació, 262, 2n 1ª 08007  
Barcelona Tel. 93 494 97 20  
[www.observatoriodli.com](http://www.observatoriodli.com)  
ISSN: 2339-9562  
D. Legal B. 3419-2024



**Observatori Local**

IDEES GLOBALES PER AL GOVERN LOCAL

| IDEES D'INTERÈS |

HISTÒRIES QUE COMMOUEN: LA NARRATIVA EN LA POLÍTICA

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

L'EVOLUCIÓ DE LES CURES DE LLARGA DURADA A ESPANYA

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

IMPOSTOS SOBRE ABOCADORS I RECICLATGE

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

EL MODEL HEFEI: EL GOVERN DE «CAPITAL DE RISC» I L'AUGE DEL VEHICLE ELÈCTRIC

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

| EL LLIBRE DEL MES |

EL SISTEMA EDUCATIU GLOBAL: REPTES I DESAFIAMENTS

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





Benvolguts lectors,

Donem la benvinguda a un nou any, en el qual de segur que haurem d'enfrontar-nos a nous –i passats– reptes en l'àmbit local. L'afrontem, però, segurs i confiats que trobarem solucions i alternatives amb vista a millores futures.

Iniciem l'OBLO núm. 51 amb un estudi que analitza fins a quin punt diferents maneres de plantejar una mateixa qüestió poden impactar en l'opinió pública: les històries personals, són més efectives que les recomanacions dels experts basades en dades científiques? Segons les dades, sembla que, efectivament, els plantejaments que evocuen emocions i generen empatia poden ser més persuasius...

En segon lloc, proposem la lectura d'un article que repassa l'evolució de les cures de llarga durada (CLD) per a una persona quan ja no pot realitzar per ella mateixa les activitats de la vida diària bàsiques (AVDB). L'informe se centra en Espanya, la despesa que suposen, el cost i la caracterització dels usuaris, amb un enfocament especial en els canvis introduïts pel Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD) l'any 2007.

Com a tercera idea, estudiem el substancial augment del cànon sobre els residus que són dipositats en abocadors, aprovat a Catalunya l'any 2017. Amb dades entre 2013 i 2020, els resultats mostren que l'augment del cànon va reduir els residus en abocadors, i també la proporció del reciclatge i els residus orgànics (especialment, per l'adopció del sistema de recollida porta a porta).

I l'última i quarta idea és realment significativa: un estudi de com el govern de la ciutat xinesa de Hefei ha creat un nou tipus de desenvolupament local fusionant elements de l'«estat de desenvolupament» japonès i l'«estat emprenedor» nord-americà, coordinant el sector públic i el privat, i adoptant múltiples rols. Els resultats són prometedors si tenim en compte l'auge de la indústria de vehicles elèctrics de la regió.

Acabem amb un magnífic llibre de Lucas Gortazar i Juan Manuel Moreno, en què analitzen les tensions i els reptes als quals s'enfronta l'educació universal al segle XXI.

Confiem que aquestes lectures siguin del vostre interès.

Els nostres millors desitjos per a aquest 2025,

**L'editor**



## HISTÒRIES QUE COMMOUEN: LA NARRATIVA EN LA POLÍTICA

- **Publicació:** «Stories Beat Experts: A Survey Experiment on Political Persuasiveness», *European Journal of Political Research*, 63(1), 2024, p. 383-394. Disponible a: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1475-6765.12592>
- **Autors:** **Berta Barbet Porta**, responsable de l'Oficina de Prospectiva i Anàlisi de l'Ajuntament de Barcelona; **Antoni-Italo de Moragas**, professor assistent d'Economia a la CUNEF Universitat, Madrid, i **Guillem Vidal-Lorda**, director de l'Oficina del Pla Pilot per Implementar la Renda Bàsica Universal de la Generalitat de Catalunya.
- **Síntesi:** **Clara Costas Pérez**, sociòloga i urbanista, la trajectòria professional de la qual se centra en l'àmbit de la investigació i la consultoria social.

### SÍNTESI DE LA IDEA

*Aquest estudi analitza fins a quin punt diferents maneres de plantejar una mateixa qüestió poden impactar de manera asimètrica en l'opinió pública. Concretament, la investigació examina si les històries personals són més efectives que les recomanacions dels experts basades en dades científiques, i la conclusió és que, efectivament, els plantejaments que evoquen emocions i generen empatia poden ser més persuasius que la informació factual.*

Per tal que les democràcies funcionin, la ciutadania ha de definir les seves preferències i entendre quines polítiques o partits s'hi alineen. No obstant això, la manca de coneixement polític general de l'electorat ha portat experts i polítics a utilitzar estratègies per guiar-lo en el procés de presa de decisions.

Amb la idea de determinar quina estratègia és més efectiva per modelar l'opinió pública, aquesta investigació avalua el procés de presa de decisions de 3.000 persones, a les quals es va consultar la seva opinió sobre dues polítiques públiques: una d'educació i una altra de mobilitat. Concretament, es va preguntar als participants si estaven d'acord amb el fet d'incrementar les taxes universitàries per finançar més llars d'infants, d'una banda, i establir peatges que poguessin desincentivar l'accés de vehicles al centre de les ciutats per reduir la contaminació, de l'altra.

Per mesurar l'impacte de les diferents estratègies de presentació de dades, els participants es van dividir aleatòriament en tres grups: el primer va rebre dades i recomanacions d'experts; el segon, una història personal en què els riscos de salut i d'exclusió educativa d'una nena petita es mitigarien amb la implantació de les polítiques presentades; i al tercer, que constituïa el grup de control, simplement se li va plantejar la consulta sense oferir-li cap més informació.

Paral·lelament, els investigadors van estudiar la literatura existent sobre l'*issue-framing*, que es podria traduir com a «enquadrament de problemes» (en el qual hi ha clares evidències d'altres disciplines, com la ciència política, la comunicació i la psicologia), i que consisteix a observar en quina part de l'argumentació es posa l'accent. Per exemple, el suport a la perforació petrolífera pot dependre de si s'emfasitza la dependència estrangera o els costos econòmics. En aquest sentit, l'anàlisi mostra que certes característiques fan que alguns marcs siguin més persuasius, com els arguments que emmarquen opinions negatives sobre una política o evoquen aversió a la pèrdua,

aquells que aporten informació de fonts creïbles o informació sobre una política que entra en conflicte amb la posició d'un partit determinat.

Tanmateix, i a pesar d'una certa manca d'evidència experimental, s'observa que els enquadraments personalitzats (o «episòdics»), és a dir, les narratives centrades en individus, poden ser més persuasius que les entrevistes amb experts o polítics, especialment si parlem de les predisposicions de les persones en si. En aquest marc, entre totes les emocions, la ira era una de les més poderoses, en la mesura que pot afectar el procés de presa de decisions, i facilitar que s'adoptin actituds i posicions més extremes, com ara el populisme.

L'experiment que els autors duen a terme sembla que confirma que les històries personals tendeixen a generar més ira, i són, per tant, significativament més efectives i influeixen més en l'opinió pública que els experts. No obstant això, cal assenyalar que l'aparició de la ira va ser més pronunciada en la consulta sobre les llars d'infants que en la de la contaminació. D'altra banda, el grup que va rebre la informació que oferien els experts no va mostrar gens d'ira en cap dels casos exposats. Aquest fet pot oferir una millor comprensió del recent èxit dels partits populistes, ja que es desprèn que els ciutadans amb una visió populista o els votants de partits populistes eren més sensibles a les històries personals.

En conclusió, aquest estudi constata que les narratives emocionals poden ser eines poderoses en la comunicació política, especialment si van dirigides a ciutadans amb un coneixement polític limitat. Tanmateix, això també planteja noves preocupacions, com ara la capacitat de manipulació de l'opinió pública a través d'històries que poden no ser representatives o verídiques. Així, els autors apunten que cal investigar més a fons per què les històries personals són tan persuasives, fet que podria ajudar els polítics i els experts a comunicar de manera més efectiva la importància i els beneficis de les polítiques que volen promoure.

## L'EVOLUCIÓ DE LES CURES DE LLARGA DURADA A ESPANYA

- **Publicació:** «Universalizing the Access to Long-Term Care: Evidence from Spain», *National Bureau of Economic Research*, núm. w31825. Disponible a: <http://www.nber.org/papers/w31825>
- **Autors:** **Joan Costa-Font**, professor a la London School of Economics; **Sergi Jiménez Martín**, professor a la Universitat Pompeu Fabra; **Cristina Vilaplana Prieto**, professora a la Universitat de Múrcia, i **Analia Andrea Viola**, investigadora postdoctoral a FEDEA.
- **Síntesi:** **Sofia Balladares**, estudiant de doctorat a la Universitat de Barcelona i investigadora afiliada a l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB).

### SÍNTESI DE LA IDEA

*Aquest article analitza l'evolució de les cures de llarga durada (CLD), que comprenen una varietat de serveis dissenyats per satisfer les necessitats de salut o atenció personal d'una persona quan ja no pot realitzar per ella mateixa les activitats de la vida diària bàsiques (AVDB). L'informe se centra en els serveis de suport a les persones grans a Espanya, la despesa que representen, el cost i la caracterització dels usuaris, amb un enfocament especial en els canvis introduïts pel Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD) del 2007.*

**A** Europa, l'esperança de vida està augmentant, especialment a Espanya, on es preveu que l'any 2060 més del 30 % de la població tindrà més de seixanta-cinc anys. Aquest envelliment incrementa la necessitat de suport en activitats de la vida diària bàsiques (AVDB), com ara caminar o vestir-se, i en activitats de la vida diària instrumentals (AVDI), com ara administrar diners o anar a comprar. Davant aquest panorama, les cures de llarga durada (CLD) s'han convertit en una prioritat creixent per als sistemes de benestar.

A Espanya, la Llei 39/2006, coneguda com a SAAD, regula i universalitza la prestació pública de les cures de llarga durada (CLD), i anul·la el sistema anterior, que limitava les ajudes a persones amb dependència severa i ingressos baixos. Amb el SAAD, l'accés als serveis es basa en una avaluació de les necessitats individuals. Les persones es classifiquen segons el seu grau de dependència, i s'estableixen plans individualitzats. Aquests inclouen serveis de prevenció, teleassistència, ajuda a domicili, centres de dia i atenció residencial. A més, proporcionen ajuts econòmics per a cures en l'entorn familiar i per part de cuidadors no professionals (atencions informals), que inicialment es van plantejar com una prestació excepcional, però que actualment beneficien entre el 40 % i el 50 % dels usuaris del SAAD.

La implementació del SAAD suposa un augment significatiu de la despesa en prestacions per a la cura, del 0,5 % del PIB el 2003 al 0,9 % el 2019. El finançament, que anteriorment depenia exclusivament dels governs locals, es va reorganitzar en tres nivells: el mínim, aportat per l'Estat segons el nombre de beneficiaris; l'acordat, cofinançat entre l'Estat i les comunitats autònomes, i el nivell addicional, que és opcional i el financen, exclusivament, les comunitats autònomes. El 2019, la major part del finançament provenia de les comunitats autònomes (64 %), seguit del sistema de copagament (21 %) i de l'Estat central (15 %). A Espanya, el mercat d'assegurances privades per a aquesta mena de cures continua sent residual: el 2017, només un 2 % dels més grans de seixanta-cinc anys disposaven d'aquest tipus de cobertura.

Malgrat que entre els anys 2008 i 2010 es van produir augments notables en el finançament, les retallades del 2012 van portar a un estancament de la despesa, que es va prolongar fins al 2020. El 2021 i el 2022, els pressupostos estatals per a aquesta partida van augmentar significativament: van duplicar la xifra del 2018 i van arribar als 2.902 milions d'euros. Tanmateix, les retallades prèvies van generar llargues llistes d'espera, que en el seu pitjor moment van afectar 385.000 persones el 2015, i el 2022 encara les patien 195.000 persones.

Tot i que l'envelliment de la població s'associa a una major prevalença de limitacions funcionals, no sempre implica un augment proporcional en les necessitats de cura. A Espanya, el 67,9 % de les persones més grans de seixanta-cinc anys no tenen limitacions ni en les AVDB ni en les AVDI, tot i que aquesta proporció baixa fins al 31,7 % entre els més grans de vuitanta-cinc anys. En contrast, un 7,3 % dels més grans de seixanta-cinc anys i un 22,5 % dels més grans de vuitanta-cinc pateixen dificultats greus (limitacions en 4 a 6 AVDB), associades a un pitjor estat de salut i benestar, i són més pronunciades en persones amb múltiples limitacions. A més, el 21,5 % de les persones amb tres o més AVDB viuen amb ingressos inferiors al 50 % de la mitjana, enfront del 4,9 % de les que no presenten limitacions. En termes de patrimoni, les persones que se situen a la meitat inferior de la distribució tenen 1,5 vegades més probabilitats de tenir múltiples limitacions, fet que reflecteix la vulnerabilitat econòmica de les persones que requereixen més cures.

Un 13,3 % de les persones més grans de seixanta-cinc anys i un 22,2 % de les més grans de vuitanta-cinc anys reben algun tipus de cura, predominantment atenció informal. El 49 % de les primeres i el 51 % de les segones reben exclusivament cura informal. Només una minoria combina cures formals i informals o viu en residències per a gent gran, tot i que aquesta proporció augmenta amb el grau de dependència. La majoria de cuidadors informals són filles (40 %), cònjuges (30 %), fills (19 %) i altres familiars (11 %).

En l'àmbit dels cuidadors formals, segons dades de l'any 2018, els treballadors de residències de gent gran perceben un salari mitjà mensual de 1.437 €, una xifra comparable a la mitjana de 1.424 € que reben els cuidadors a domicili. Tanmateix, els primers tenen un salari per hora lleugerament inferior (10,92 € enfront d'11,29 €). L'ocupació a temps parcial és més freqüent entre els cuidadors a domicili (36,2 %) que entre els de residències (22,9 %), la qual cosa suposa una clara diferència entre les diferents modalitats de treball.

El cost de les CLD és un aspecte clau del sistema. El 2019, la despesa en cures formals va assolir els 7.321 milions d'euros en atenció residencial i 2.240 milions en atenció domiciliària. Les prestacions econòmiques per a cures informals, destinades a cuidadors no professionals, van representar 1.277 milions d'euros addicionals. D'altra banda, el cost de la cura informal, calculat com a salari potencial perdut pels cuidadors, va oscil·lar entre els 5.096 milions d'euros (0,50 % del PIB) i els 11.643 milions d'euros (0,93 % del PIB), depenent del mètode d'estimació. Això revela que la cura informal representa entre cinc i nou vegades més que els subsidis públics assignats als cuidadors.

En termes globals, el cost total de les CLD, sumant les cures formals i informals, se situa entre els 15.824 milions d'euros (1,27 % del PIB) i els 21.204 milions (1,70 % del PIB). Aquesta despesa està distribuïda entre finançament públic i privat, i aquest últim és el que preval. Entre el 40 % i el 55 % del cost total correspon a les cures informals, fet que subratlla la seva importància en el sistema espanyol.

L'anàlisi conclou que la Llei SAAD ha universalitzat l'accés a les cures de llarga durada a Espanya i ha millorat significativament la prestació de serveis. Tanmateix, el sistema segueix depenent, en gran manera, de la cura informal i del finançament privat. Això evidencia la necessitat d'equilibrar millor les fonts de finançament i reconèixer el valor crucial de la cura informal, tant en termes econòmics com de sostenibilitat del sistema.

## IMPOSTOS SOBRE ABOCADORS I RECICLATGE

- **Publicació:** «Landfill Tax and Recycling», *Fiscal Studies*, 2024. Disponible a: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1475-5890.12360>
- **Autors:** **Jordi Jofre-Monsey** i **Pilar Sorribas-Navarro**, tots dos professors de la Universitat de Barcelona.
- **Síntesi:** **Pilar Sorribas Navarro**, professora de la Universitat de Barcelona.

### SÍNTESI DE LA IDEA

*El 2017 es va aprovar a Catalunya un substancial augment del cànon sobre els residus que es dipositen en abocadors. Aquest estudi analitza els efectes d'aquesta reforma basant-se en dades municipals per al període 2013-2020. Els resultats mostren que l'augment del cànon de 18 a 47 euros per tona de residus va reduir els residus en abocadors un 12 % i els totals, un 4 %. A més, la proporció del reciclatge va augmentar un 6 % i els residus orgànics, un 2,5 % (especialment, per l'adopció del sistema de porta a porta en la recollida de residus).*

El canvi climàtic és un dels reptes més importants de la nostra societat. I hi ha evidència significativa que els residus sòlids són el quart factor en termes d'activitats que generen més emissions de gasos d'efecte hivernacle, que són la causa d'aquest canvi climàtic. Així doncs, la gestió de residus, en general, i les polítiques que tinguin com a objectiu reduir, reutilitzar i reciclar, en particular, són clau per cuidar el medi ambient. En l'àmbit europeu, el Pla d'Acció d'Economia Circular estableix com a objectiu reciclar el 55 %, el 60 % i el 65 % del total de residus municipals per als anys 2025, 2030 i 2035, respectivament. Espanya està lluny d'aquest objectiu, ja que el 2020 el percentatge de residus recollits de manera selectiva va ser del 40 %.

Hi ha dos instruments tributaris que poden afectar el comportament dels individus i, per tant, incentivar una reducció dels residus sòlids generats i un augment de la taxa de reciclatge. D'una banda, els impostos coneguts com a «pagament per generació» (*pay as you throw*, en anglès), els quals paguen els ciutadans en funció de la quantitat de residus que genera cada llar. D'altra banda, hi ha els impostos sobre els residus que es dipositen en abocadors (*landfill tax*), coberts pels governs locals, responsables de la recollida i gestió dels residus.

Aquest treball estudia l'efecte del cànon sobre els residus generats i reciclats als municipis a partir de la reforma fiscal que es va dur a terme a Catalunya l'any 2017. Aquest cànon, que s'inicia el 2004 com un impost ecològic, grava els residus que es dipositen en abocadors. Inicialment, tenia un tipus impositiu de 10 € per tona de residus, però el 2017 va patir un augment substancial i va passar de 18,10 a 30 € per tona, és a dir, un augment del 57 %. A més, juntament amb aquest augment es va anunciar que, durant el període 2018-2020, el tipus impositiu també s'incrementaria de manera lineal, fins a arribar als 47,1 € el 2020.

Tot i que l'augment de la tarifa es va aplicar a tot Catalunya, no va afectar tots els municipis de la mateixa manera, a causa de la gran heterogeneïtat en termes de la quantitat de residus per càpita que es dipositaven en abocadors, la qual cosa depèn de les diferents pràctiques de recollida de residus a cada municipi. Alguns instal·laven diferents contenidors al carrer i d'altres optaven pel sistema porta a porta (PaP). En el sistema PaP, els residus es recullen a la porta de cada domicili en dies i horaris preestablerts per a cada tipus de residu. Aquest sistema PaP es va aplicar per primera vegada el 2001 en tres municipis. Des d'aleshores, s'ha anat aplicant de manera gradual, fins a ar-

ribar a 225 municipis l'últim any d'aquest anàlisi (2020). Als llocs on ja funcionava el PaP, quedava poc marge per incrementar el reciclatge i, per tant, constitueixen un grup de control amb el qual avaluar l'impacte de les pujades dels tipus impositius.

Considerant els municipis de Catalunya amb més de 1.000 habitants, els autors estimen un model d'estudi d'esdeveniments (*two-way fixed effects event study*); comparen any rere any el comportament de 390 municipis que no havien adoptat el PaP el 2013 amb 69 municipis (grup de control) que sí que l'havien adoptat. Els resultats mostren que l'augment de l'impost va provocar un increment del reciclatge i una reducció dels residus als abocadors. El 2020, el reciclatge havia augmentat en 6 punts percentuals. La magnitud d'aquest efecte és molt gran, ja que, el 2013, el seu valor mitjà era del 40 %. Els residus en abocadors es van reduir un 12 %, i els residus generals, un 4 %. Aquesta reforma també va provocar un augment del 2,5 % en la proporció de residus orgànics que es recullen de manera selectiva.

D'altra banda, també s'evidencia que l'augment del cànon el 2017 va fomentar l'adopció del sistema de recollida del PaP. Durant el període 2017-2020, el percentatge de municipis que el van utilitzar va augmentar del 15 % al 22 %. A més, els autors estimen l'efecte d'adoptar el PaP sobre els residus, i conclouen que aquesta adopció té un efecte de gran magnitud sobre els residus reciclats i els que es dipositen en abocadors. Tot i que el PaP acostuma a ser vist de manera negativa per una part important de la ciutadania quan s'implementa, l'estudi demostra que és un sistema eficaç per aconseguir un augment del reciclatge.

Com a conclusió, els resultats evidencien que l'augment del cànon de residus va reduir les aportacions als abocadors i va fer augmentar el reciclatge gràcies a l'adopció del sistema de recollida PaP. Resta pendent d'avaluar si l'Impost Estatal sobre el Dipòsit de Residus en Abocadors i la Incineració de Residus (IEDVIR), en vigor des de l'any 2023, ajudarà al canvi.

## EL MODEL HEFEI: EL GOVERN DE «CAPITAL DE RISC» I L'AUGE DEL VEHICLE ELÈCTRIC

- **Publicació:** «Gobierno de desarrollo de “capital de riesgo” y el auge de los vehículos eléctricos de Hefei», revista cultural *Horizon*, abril de 2024. Disponible en xinès mandarí a: <https://www.dedao.cn/ebook/detail?id=5lZOKpMGr9mgdOvYa6Ej75XRo1NML3jOIX2wk8Z-Vzb2nqPpDxBelK4AyQ8RPQv2>
- **Autors:** **Lan Zhu**, de l'Institut d'Investigació d'Economia Quantitativa i Economia Tecnològica de l'Acadèmia Xinesa de Ciències Socials; **Bai Gao**, del Departament de Sociologia de la Universitat de Duke, i **Mai Huang**, del Departament de Planificació Estratègica del Banc Agrícola de la Xina.

### SÍNTESE DE LA IDEA

*El model Hefei, que combina elements de l'estat de desenvolupament japonès i de l'estat emprenedor nord-americà, ha tingut un gran impacte en l'auge dels vehicles elèctrics. Es basa a invertir proactivament en empreses líders i tecnologies disruptives, i a donar suport a la cadena industrial local, tenint sempre en compte, alhora, les estratègies de gestió de riscos.*

La ciutat de Hefei ha estat batejada com la «ciutat de capital de risc» o «la millor institució de capital de risc de la Xina». A priori, sense avantatges obvis en recursos ni ubicació, s'ha convertit en exemple de com les inversions estratègiques i els riscos calculats poden transformar una ciutat en una de les economies més innovadores i de creixement ràpid. Hefei, en els darrers cinc anys, ha estat la revelació de la indústria de vehicles elèctrics.

Quin és realment el secret que s'amaga darrere l'èxit del «model Hefei»? En què es diferencia d'altres? Des d'una perspectiva industrial, el govern de Hefei destaca per una inversió força atrevida, l'any 2020, en l'empresa NIO, la qual va suposar un punt d'inflexió en el desenvolupament dels vehicles elèctrics. Va ser, en tot cas, una inversió en línia amb altres de prèvies: a BOE Technology Group (2018), en una empresa de pantalles LCD en dificultats (2008) i en una companyia de xips de memòria DRAM de la indústria de semiconductors (2017). Dues teories analitzen aquestes decisions: la «teoria de la ciutat d'apostes», que sosté que la inversió del govern de Hefei és una continuació del seu enfocament atrevit d'apostar i invertir, i la «teoria de desenvolupament local», que interpreta les accions com una estratègia per invertir en empreses líders amb l'objectiu de donar suport a la cadena industrial local.

Des d'una perspectiva comparativa, el govern de desenvolupament de capital de risc de Hefei disposa de tres elements clau. En primer lloc, i igual que el «govern emprenedor» nord-americà, inverteix en innovació tecnològica disruptiva. En segon lloc, a diferència d'aquest, adopta una sèrie de mesures de control sobre la indústria de capital de risc per controlar i evitar aquests riscos. Finalment, seguint el «govern de desenvolupament» japonès, el de Hefei se centra a desenvolupar indústries de valor afegit, tot i que, a diferència d'aquest, en lloc de fer-ho en indústries manufactureres relativament madures, se centra en les que es basen en tecnologies disruptives d'avantguarda. Aquest model sorgeix durant la transició econòmica de la Xina de la manufactura tradicional cap a les indústries d'alta tecnologia. A més, és singular en la construcció de capacitats governamentals, i destaca per la seva estabilitat i continuïtat en les estratègies de desenvolupament industrial (ja que actua independentment dels canvis en el govern), per l'establiment de mecanismes de coordinació política efectius i pel desenvolupament de polítiques de suport.

## La inversió de Hefei a NIO

El 2019, l'empresa emergent xinesa de vehicles elèctrics NIO es va quedar sense efectiu. Després de negociacions infructuoses amb gairebé vint governs locals, NIO va ser rescatada pel govern de Hefei el 20 d'abril del 2020: Hefei Construction Investment Group, en representació de la ciutat, es va associar amb altres socis estratègics i va invertir 7.000 milions de iuans. Com a contrapartida, NIO es va comprometre a ubicar les seves operacions, R+D, cadena de subministrament, fabricació, vendes i serveis a la ciutat. Després d'anunciar aquesta inversió tan gran, el mercat va recuperar la confiança en NIO, i aviat l'empresa va recaptar 10.000 milions de iuans addicionals. Els resultats de l'acord signat amb Hefei el 2020 no es van fer esperar. NIO va lliurar 91.400 vehicles el 2023, amb un creixement interanual del 109,1 % i uns ingressos que van arribar als 36.136 milions de iuans (la qual cosa va suposar un increment del 122,3 % i que se situés al primer lloc entre els nous fabricants d'automòbils). Gràcies a aquesta inversió a NIO, Hefei va atraure altres fabricants de vehicles elèctrics, i ràpidament es va convertir en una de les cinc principals ciutats xineses productores d'aquests vehicles (vegeu el procés a la Figura 1). Actualment, Hefei disposa d'una cadena industrial completa i ha establert un complet ecosistema de vehicles elèctrics que engloba fabricació de vehicles, components clau, aplicacions i serveis de suport. Entre el gener i el novembre del 2023, va produir 680.000 unitats, amb un augment interanual de més del 160 % i un pronòstic d'ingressos anuals de 350.000 milions de iuans.

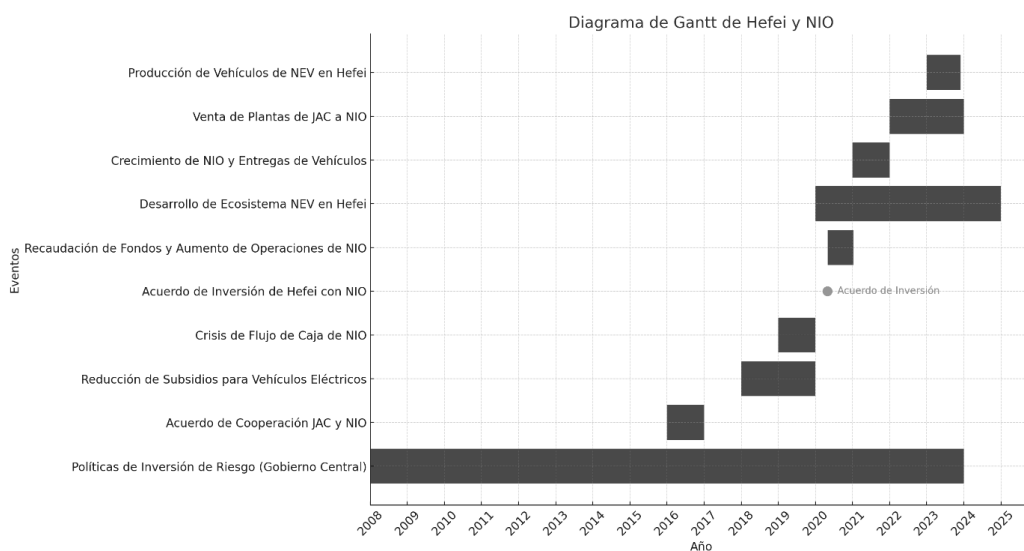


Figura 1. Successió d'esdeveniments de NIO a Hefei.

Font: Elaboració pròpia basada en dades de l'article utilitzant el ChatGPT4.0.

## Suport a la cadena industrial o innovació disruptiva?

La inversió del govern de Hefei a NIO no tan sols complementava la cadena industrial existent, sinó que era una inversió de capital de risc en tecnologies disruptives problemàtiques. Hefei va optar per la innovació tecnològica disruptiva en un moment d'inflexió i alta incertesa en la indústria de l'automòbil (s'havien anunciat reduccions graduals en les subvencions per a cotxes elèctrics).

### **Quin va ser el paper del «govern de capital de risc»?**

El govern de Hefei, pel seu estil emprenedor, és similar al nord-americà, que dona suport activament a les tecnologies disruptives d'avantguarda sense centrar-se en la rendibilitat a curt termini. No obstant això, ho fa amb un enfocament de desenvolupament tecnològic i amb riscos calculats. Hefei va identificar l'oportunitat de mercat, així com el potencial dels vehicles elèctrics i les seves tecnologies associades, les quals, al seu torn, estaven emparades per les polítiques industrials nacionals. Els vehicles elèctrics eren una de les set indústries emergents de la Xina, amb un gran potencial de creixement, grans cadenes industrials i d'importància per al desenvolupament local. Segons va assenyalar *The Economist*: «L'èxit de Hefei suggereix que l'educació, la indústria i les condicions geogràfiques no són suficients; la iniciativa política també hi juga un paper crucial. El "model de Hefei" requereix ambició i coratge, així com una assumpció de riscos per part dels grups d'inversió estatals que no sempre generen retorns. Si els funcionaris locals no tenen la llibertat de fracassar, aquest model serà difícil de replicar en altres ciutats».

### **L'enfocament estratègic de capital i risc de Hefei: un casino sense apostes (o amb apostes controlades)**

Una de les raons per les quals Hefei, orientada al desenvolupament, destaca entre altres governs locals xinesos és que, en invertir en tecnologies disruptives, ho fa prenent «una sèrie de mesures de mitigació de riscos similars a les de la indústria del capital de risc, però amb característiques úniques adaptades a la intervenció governamental». Els governs locals de la Xina solen utilitzar amb les indústries més competitives el «model de sis forces d'avantatge competitiu de política industrial», amb el qual consideren la millora del subministrament de factors, la construcció d'infraestructures, la reducció dels costos de transacció, el foment de clústers industrials, l'expansió de l'escala del mercat i el foment de la competència, per afavorir el desenvolupament de la indústria d'alta tecnologia. Tot i això, el cas de Hefei és únic, perquè millora la provisió de factors avançats i el capital de risc, i incorpora una sèrie de sofisticades mesures de gestió de riscos que garanteixen la sostenibilitat de les inversions. Aquestes mesures inclouen: 1) decisions basades en una comprensió profunda de la situació amb coneixement d'empreses, indústries i el seu impacte en l'economia local; 2) una auditoria preventiva (*due diligence*), exhaustiva, abans de la inversió, que avalua R+D, cadenes de subministrament, i que consulta experts i clients de NIO; 3) control de riscos durant la inversió, amb un disseny previ de mecanismes de sortida i reinversió de guanys en fons de desenvolupament per assegurar la sostenibilitat de futures inversions, i preservar i millorar els actius estatals; 4) límits clars entre el govern i l'empresa després de la inversió; és a dir, Hefei «no cerca el control majoritari, sinó sortir a temps després de millorar la indústria i així reinvertir en el proper projecte», i tampoc no interfereix en les operacions comercials; 5) diversificació de productes per contrarestar els riscos de la inversió en set empreses de vehicles de nova energia que segueixen diferents rutes tecnològiques i models de negoci: NIO i Volkswagen s'enfoquen en els elèctrics purs; Changan, en SUV compactes; BYD fabrica híbrids endollables; JAP persegueix una estratègia mixta; Ankai s'especialitza en vehicles comercials elèctrics purs; Chery, en microcotxes elèctrics, i, finalment, el model de gamma alta de JAC-Huawei es dirigeix al segment de cotxes de luxe; i 6) ajust dinàmic de socis, mantenint la flexibilitat en les aliances estratègiques, la qual cosa permet que les empreses estatals col·laborin amb les últimes tecnologies, com l'evolució dels acords de JAC amb NIO (des de la fabricació per contracte fins a la col·laboració en tecnologies més avançades de VE) o el foment d'una col·laboració conjunta amb Huawei per a vehicles comercials de gamma alta.

### **Els clústers industrials com a eina clau del govern de desenvolupament de capital de risc**

Tot i que s'elogia l'audàcia de Hefei pel fet d'invertir a NIO i en tecnologies disruptives, així com per completar la cadena industrial, el veritable significat d'aquesta inversió rau a «utilitzar el capital de risc per aconseguir la industrialització de tecnologies disruptives en l'àmbit local, la qual cosa genera canvis revolucionaris en l'estructura econòmica local». En contrast amb el govern de desenvolupament del Japó, basat en la competència de grups corporatius oligopolístics, alineats, en part, amb el desenvolupament del país i l'ascens de la globalització, Hefei fa èmfasi en el cultiu de clústers industrials, en sintonia amb el desenvolupament de la Xina durant el pic de la globalització, caracteritzat pel comerç dominat per corporacions multinacionals. Mentre que les multinacionals dels països desenvolupats cercaven l'eficiència en l'assignació de recursos, organitzant la producció mundial a través de la subcontractació (*outsourcing*), «les empreses xineses van desenvolupar clústers que posseïen cadenes industrials concentrades espacialment que abastaven totes les etapes de la producció». Així, amb l'objectiu de millorar l'eficiència, els clústers industrials faciliten la coordinació de la producció entre empreses, l'intercanvi d'informació, l'acumulació de mà d'obra qualificada i la reducció de costos logístics.

Hefei va començar a desenvolupar un clúster industrial de vehicles elèctrics l'any 2016, quan JAC Motors, per suggeriment del govern, va començar a fabricar sota contracte per a NIO. Posteriorment, va atraure empreses com NIO i Volkswagen. El 2020, ja havia col·laborat amb 16 proveïdors locals i havia atret 38 proveïdors per invertir a la província d'Anhui, de la qual depèn Hefei. El 2023, Hefei ja disposava d'un ecosistema complet de vehicles elèctrics, incloent-hi dos parcs industrials d'alta tecnologia que també donaven suport a sectors relacionats i complementaris, com IA/Big Data, semiconductors o informàtica quàntica, entre d'altres.

### **Construcció de capacitats del govern de desenvolupament de capital de risc**

Hefei destaca perquè és un govern compromès a construir capacitats internes al mateix temps que manté la continuïtat en l'estratègia industrial independentment del seu govern. Estableix un sistema de lideratge unificat, en busca del consens en l'estratègia industrial, i crea mecanismes de coordinació entre departaments governamentals, tot desenvolupant eines polítiques amb les quals assolir els objectius, i sempre tenint en compte el model de les sis forces, del qual ja hem parlat. Això assegura l'estabilitat en les polítiques, malgrat els canvis de lideratge, molt a l'estil japonès, i proporciona un entorn fiable per a la inversió i el creixement de les empreses, locals i estrangeres. Els funcionaris de promoció d'inversions tenen, a més, un coneixement profund de la planificació industrial, el disseny, les cadenes de subministrament i les inversions corporatives.

En definitiva, el govern de desenvolupament de capital de risc de Hefei anticipa un nou model de governança econòmica, que ha emergit en la transició de la manufactura tradicional a les indústries d'alta tecnologia durant els darrers vint anys, període en què el rol del govern també ha experimentat canvis profunds. Des d'una perspectiva internacional, es destaca com els tipus de govern evolucionen en relació amb l'etapa de desenvolupament econòmic del país, el cicle de globalització i l'estat de l'ordre econòmic internacional. La combinació dels models dels Estats Units i del Japó ha donat respostes a la necessitat de millorar la infraestructura de valor afegit, alhora que fomenta la innovació d'avantguarda i l'autosuficiència tecnològica. D'altra banda, des d'una perspectiva xinesa, l'aparició d'aquest tipus de govern a Hefei s'allunya del model de desenvolupament econòmic anterior al 2004, en què la Xina atreïa activament la inversió estrangera integrant el capital internacional amb la mà d'obra barata, i incentivava les exportacions i el creixement intern mitjançant la participació en xarxes liderades per multinacionals. Amb la seva estratègia de «ciutat industrial», des del 2005 Hefei ha adoptat un paper proactiu, seleccionant in-

dústries i substituint l'enfocament d'eficiència en l'assignació de recursos per la recerca d'avantatges competitius en indústries d'alt valor afegit. En integrar el capital públic i privat, Hefei fomenta nous ecosistemes industrials i efectes de clústers. Així, a més, impulsa el creixement en mercats d'alta tecnologia, i ho fa a través d'un procés sistemàtic de presa de decisions i amb mesures de control de riscos, que, tot i que no garanteixen l'èxit de tota inversió, sí que ajuden a mitigar els riscos i fracassos.

\* \* \*

El cas de Hefei és significatiu, en primer lloc, per com una ciutat combina dos tipus d'innovació. D'una banda, a través de les inversions inicials de BOE i semiconductors, sectors en què la Xina era «seguidora», però en els quals va millorant i innovant de manera incremental i sostinguda. D'altra banda, en el cas de NIO, Hefei incorpora la innovació disruptiva i crea una nova indústria de vehicles elèctrics. El govern passa a donar suport a innovacions radicals i pioneres, a l'estil de l'«estat emprenedor» de Mariana Mazzucato. Hi ha nombrosos exemples en què les inversions d'alt risc les realitzen els estats abans que el sector privat s'hi impliqui. Els governs evolucionen de ser simples actors burocràtics que arreglen i regulen les fallades del mercat a ser actors proactius que lideren la innovació. En segon lloc, el cas d'estudi de Hefei i els cotxes elèctrics il·lustra com, malgrat les directrius del Govern central, la ciutat, emmarcada, a més, dins d'una província (Anhui), avalua les seves opcions estratègiques, amb certa independència, sistemàticament i de manera professionalitzada, per prendre les decisions òptimes per al seu ecosistema, adaptant-se de manera dinàmica als canvis i a les necessitats locals, del país i fins i tot globals. En tercer lloc, el model és capaç de gestionar diverses contradiccions (l'assumpció de riscos alts amb les mesures oportunes per mantenir les seves inversions) i de prendre les decisions de sortida salvaguardant els fons públics i sense hipotecar el futur. A més de portar a terme una bona estratègia que combina el que està planificat amb el que emergeix, i de prendre les decisions estratègiques en el moment precís, el govern de Hefei destaca per la implementació de polítiques. Disposa d'unes capacitats i uns recursos diferencials, segons el text, entre els quals, una base de funcionaris capacitats en les competències del *management*, l'estratègia, la inversió i la gestió de tecnologia basada en les teories occidentals, entre d'altres, i la capacitat d'implementació i adaptació xinesa. I, a més, això es complementa amb la capacitat de coordinar-se internament dins el sector públic i amb el privat, amb un govern flexible que adopta múltiples rols i configuracions en el procés (inversor, empresa estatal, empresa conjunta pública/privada...). No fa referència a les estructures intra i interorganitzatives que ho possibiliten, ni a les traces culturals que provoquen aquest caldo de cultiu (sens dubte, una àrea per investigar), i tampoc a la sostenibilitat del seu model, com assenyala el text. Altres ciutats properes poden intentar copiar-lo, per la qual cosa encara ens falta veure com Hefei continua avançant a l'hora de mantenir aquests avantatges competitius adquirits per fer-los sostenibles en el temps.



## EL SISTEMA EDUCATIU GLOBAL: REPTES I DESAFIAMENTS

---

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

La universalització de l'educació representa un dels avenços més transcendents de la història de la humanitat, ja que ha transformat societats senceres, gràcies a consolidar l'educació com un dret fonamental. No obstant això, al segle XXI, aquest projecte il·lustrat s'enfronta a nous reptes que qüestionen la seva viabilitat i la seva capacitat per garantir la justícia social i la igualtat. La crisi d'aprenentatge global, els reptes demogràfics, la meritocràcia en perill i el creixent qüestionament de la professió docent són només alguns dels problemes que posen a prova la sostenibilitat del sistema educatiu actual.

A *Educación universal. Por qué el proyecto más exitoso de la Historia genera malestar y nuevas desigualdades*, Lucas Gortazar i Juan Manuel Moreno ens conviden a reflexionar sobre l'estat actual de l'educació al món explorant les tensions fonamentals dels sistemes educatius. D'una banda, l'educació continua sent entesa com una eina per igualar drets i oportunitats; de l'altra, s'ha convertit en un mecanisme de distinció i diferenciació en resultats i estatus. Aquest dilema reflecteix la complexitat d'un sistema que intenta respondre a expectatives contradictòries en un món marcat pel canvi constant. A través d'una anàlisi crítica, els autors intenten desmentir alguns mites sobre el sistema educatiu contemporani, alhora que ofereixen explicacions al malestar que el travessa i obren camins per repensar-ne el futur i seguir apostant per l'educació universal.

### La paradoxa de l'educació universal

L'educació per a tothom ha permès que molts infants accedeixin al sistema educatiu independentment de les seves condicions personals i familiars, de manera que, d'alguna manera, s'igualin les oportunitats de tota la població. No obstant això, alguns sectors de la societat perceben aquesta expansió com una de les causes de la disminució del rendiment escolar de l'alumnat i d'un sistema educatiu més lax. Segons aquest pensament, la qualitat del sistema educatiu s'ha deteriorat a causa de l'augment d'estudiants als centres educatius, la qual cosa, al seu torn, comporta més desigualtats en els resultats.

Tanmateix, els autors argumenten que aquesta percepció respon més a un canvi en la composició de la població estudiantil que a una disminució real del nivell educatiu. En oferir l'accés general, l'educació no està limitada i, per tant, suposa una major heterogeneïtat i diversitat d'alumnat. En el passat, únicament accedia a l'educació la població més privilegiada i/o amb millors resultats acadèmics. Actualment, la incorporació al sistema de tota la població, incloent-hi les persones que anteriorment en quedaven fora a causa de barreres econòmiques, socials o educatives, ha modificat aquesta mitjana i ha incrementat les diferències.

Aquest ajust no implica una pèrdua de qualitat, sinó més aviat una transformació que reflecteix l'avanç cap a un model educatiu més inclusiu, ja que l'educació ja no és un privilegi reservat a uns quants, sinó un dret per a tothom. I això permet que aquells que abans no podien escolaritzar-se ara ho facin i millorin els seus coneixements i habilitats.

Per il·lustrar aquesta paradoxa, els autors posen l'exemple de comparar els resultats d'una marató olímpica amb els de la marató de Nova York. A la primera, només hi poden

participar esportistes d'elit, mentre que, a la segona, tot i que també hi corren corredors professionals, s'hi pot inscriure tothom. Per això, a Nova York, els resultats, de mitjana, són pitjors i la diferència de temps pot ser d'hores, mentre que a la cursa olímpica són de minuts. No obstant això, els millors corredors continuen participant en totes dues proves amb temps molt competitiu. És a dir, a la marató olímpica només s'observa el resultat d'una part de la població concreta, mentre que a la de Nova York es pot apreciar la diversitat de resultats de tota la població.

### **L'estatus educatiu i l'educació a l'ombra**

Els autors expliquen com ha anat sorgint una ansietat per l'estatus educatiu entre les famílies de classe mitjana i alta arreu del món. Aquest fenomen consisteix en el fet que l'educació ja no es veu únicament com un mitjà per adquirir coneixements i habilitats, sinó com un element diferenciador que garanteix avantatges comparatius en una societat cada cop més competitiva i globalitzada. Aquestes famílies inverteixen grans quantitats de temps, diners i esforç en activitats extraescolars per assegurar que els seus fills i filles accedeixin a institucions educatives de prestigi, conscients que les credencials educatives són cada cop més valuoses al mercat laboral i aporten un valor personal identitari.

L'educació a l'ombra –conjunt d'activitats educatives complementàries al sistema formal (tutories privades, acadèmies, cursos preparatoris per a exàmens d'accés, entre d'altres)– accentua les desigualtats socioeconòmiques i educatives, ja que l'accés a aquesta depèn, en gran manera, dels recursos econòmics de les famílies. Això reforça un cercle viciós en què les oportunitats educatives i laborals més prestigioses queden concentrades en aquells que ja compten amb avantatges socioeconòmics de partida.

L'auge d'aquesta educació a l'ombra també té conseqüències en el sistema educatiu general, i a tot el món. D'una banda, posa en evidència les seves limitacions per respondre a les expectatives i demandes de les famílies en un entorn competitiu. De l'altra, en existir un avantatge addicional per a aquells que poden permetre's aquest suport extra, soscava els principis d'equitat i justícia que haurien de guiar els sistemes educatius universals.

Aquest auge de l'educació a l'ombra i de la importància de l'estatus educatiu diferenciador ha generat que l'educació de qualitat esdevingui un bé escàs, amb un augment de les desigualtats, ja que aquells que no tenen prou recursos econòmics o socials queden exclosos de les millors oportunitats. Així, està sorgint una nova elit educativa associada a la creixent competitivitat entorn de l'educació d'alt nivell en un món interconnectat. Aquesta elit està formada per les famílies amb recursos, que tenen, per tant, accés a les institucions educatives més prestigioses, generalment situades en països desenvolupats o en xarxes internacionals d'excel·lència.

D'altra banda, cal destacar que aquest fenomen també està alimentat per una narrativa d'èxit que associa l'assoliment educatiu al valor personal, cosa que intensifica la pressió tant sobre els estudiants com sobre les seves famílies. Paral·lelament, s'observa una globalització de les aspiracions educatives, ja que persones de tot el món competeixen per accedir a un nombre limitat d'institucions de prestigi, i això consolida encara més la concentració de poder i estatus. Aquest procés ha provocat que fins i tot en alguns països s'hagin donat casos de corrupció en els exàmens d'accés a la universitat, ja que o bé s'han comprat les preguntes dels exàmens o bé s'han subornat els vigilants dels exàmens, fet que posa en dubte el sistema educatiu i la meritocràcia.

## La guerra educativa entre països

Paral·lelament a tot això, Gortazar i Moreno expliquen que, en les últimes dècades, ha sorgit una guerra educativa entre països. Es refereixen, en concret, a la creixent competència internacional per destacar en els rànquings educatius, per exemple, el PISA. Aquesta prova, llançada per l'OCDE l'any 2000, avalua cada tres anys les competències dels estudiants de quinze anys en lectura, matemàtiques i ciències, per tal d'obtenir un indicador comparatiu del rendiment educatiu en més de 70 països. Tot i que la intenció inicial era generar dades per millorar les polítiques educatives, la prova ha desencadenat una dinàmica molt competitiva.

El PISA ha influït considerablement a l'hora d'establir un estàndard global per mesurar l'èxit educatiu i la qualitat dels sistemes educatius, cosa que ha comportat que alguns països centrin els esforços a millorar les seves posicions. Els resultats del PISA s'han convertit en un símbol de prestigi nacional i de debats mediàtics interns, de manera que algunes regions s'adonen que els seus nivells educatius no són els esperats i no poden comparar-se amb les altres. Això ha donat lloc a una mena de cursa educativa global entre nacions, i el PISA n'és l'àrbitre. Els països dissenyen polítiques educatives que els permetin destacar en les avaluacions, deixant de banda el caràcter holístic de l'educació i les dimensions que aquesta prova no mesura. Per bé que això pot millorar els resultats a curt termini, a llarg termini podria no ser beneficiós, ja que pot empobrir el currículum i desviar l'enfocament cap a una educació integral.

Les proves PISA tenen els seus partidaris i detractors des que es van implementar. Els primers destaquen la seva capacitat per oferir una mesura estandarditzada del rendiment educatiu a escala global, amb dades comparatives que permeten realitzar investigacions acadèmiques. Argumenten, a més, que promou la rendició de comptes i permet identificar bones pràctiques dels països amb millors resultats. No obstant això, els detractors critiquen el seu enfocament limitat en competències específiques, les dificultats per comparar sistemes educatius molt diferents i les limitacions com a eina base per a la política educativa.

## Les guerres curriculars

Segons els autors, les guerres curriculars es refereixen als debats i conflictes ideològics, polítics, empresarials i socials sobre quins continguts s'han d'ensenyar a les escoles i com s'ha d'estructurar el currículum. Aquestes disputes solen girar al voltant de qüestions de valors, prioritats educatives, la inclusió de determinades matèries o enfocaments pedagògics, i la manera com s'aborden la història, la ciència, la literatura, i fins i tot temes sensibles com la diversitat, la religió, l'educació sexual o la ciutadania.

El que hauria de ser una qüestió purament pedagògica en mans del professorat s'ha convertit en una qüestió política i social. Amb l'educació universal, tots els infants accedeixen a un mateix sistema. Tanmateix, en aquest sistema conviuen diferents identitats i societats, i totes volen imposar la seva visió de l'educació. Aquestes pressions identitàries, argumenten els autors, poden tenir efectes en la desigualtat educativa, ja que els interessos dels grups de pressió poden ser incompatibles amb la igualtat d'oportunitats.

En aquesta guerra curricular, els equips docents també poden veure's afectats i qüestionats. En els darrers anys, el professorat ha estat sotmès a un escrutini públic sobre què i com ensenya. Les famílies interfereixen cada cop més en el que succeeix a les aules, i en alguns països el professorat han començat a ser demandat o criticat públicament. Això, juntament amb les conseqüències de la pandèmia i la devaluació de la professió, ha provocat un èxode del professorat. En resum, els autors expliquen que hi ha hagut un incre-

ment de la desconfiança pública cap al professorat, cosa que ha danyat considerablement la imatge de l'educació universal i pública.

### **La crisi de la meritocràcia**

La meritocràcia es basa en la idea que l'esforç i el talent són les claus per al progrés individual. No obstant això, els autors sostenen que aquest principi està fallant en el sistema educatiu. Tot i que l'educació universal ha aconseguit garantir la igualtat d'oportunitats, la igualtat de resultats continua sent una assignatura pendent. Els resultats acadèmics depenen, en gran manera, de característiques inherents a l'alumnat, com l'origen socioeconòmic de la família, l'ètnia, el país de naixement o el sexe, entre d'altres. En canvi, l'esforç individual i el talent ocupen un segon pla.

Gortazar i Moreno expliquen que dissenyar mesures correctores o compensatòries per reduir les bretxes entre els diferents grups d'estudiants és una tasca complexa, i pot, fins i tot, encara que de manera involuntària, perpetuar altres desigualtats. Segons els autors, les bretxes educatives no estan determinades per un únic factor explicatiu, sinó per diversos factors o identitats que es combinen entre si i donen lloc al que es coneix com a «interseccionalitat». Per aquesta raó, dissenyar polítiques que cerquin garantir la igualtat de resultats per a cadascuna d'aquestes identitats pot convertir-se en un repte per als legisladors, ja que aquests han d'evitar que es vegin encara més perjudicades.

Els autors proposen passar de l'enfocament actual, centrat en les diferències entre col·lectius, a un que atengui les diferències individuals en cada un d'aquests. En aquest sentit, enumeren tres reptes concrets: primer, ampliar les oportunitats d'accés a una educació d'alta qualitat per reduir les desigualtats inicials; segon, tenir en compte que no totes les diferències són negatives ni creen desigualtats; i tercer, treballar amb una definició més àmplia de mèrit, no només en l'àmbit purament acadèmic, sinó també sobre habilitats que es necessiten en la societat actual.

### **El repte demogràfic**

Un altre dels desafiaments del sistema educatiu és el demogràfic. Les societats tenen cada vegada taxes de natalitat més baixes, de manera que la població estudiantil es va reduint de mica en mica. Les projeccions de futur demostren –excepte per a l'Àfrica– que aquesta tendència anirà augmentant i que la població menor d'edat tindrà cada cop menys pes. Això, juntament amb la despoblació de les zones rurals, suposa grans reptes si es pretén adaptar els sistemes educatius.

Les aules tindran cada cop menys estudiants, especialment en l'àmbit rural, i, per lògica, aquesta tendència pot complicar la gestió eficient dels recursos educatius públics i obligar al tancament d'escoles. Això podria provocar una menor inversió en infraestructures escolars a les zones menys poblades i agreujar els problemes d'accés a l'educació, ja que aquestes famílies hauran de traslladar-se a localitats més grans o dependre de transports adequats, cosa que augmentaria les desigualtats territorials. A més, els autors esmenten que el tancament de centres educatius sense un pla específic d'acció pot conduir a un increment de la repetició i l'abandonament escolar prematur, així com problemes de gestió als centres.

Segons Gortazar i Moreno, el repte demogràfic pot provocar tres tipus de tensions en el sistema educatiu que, si no es gestionen bé, incrementarien les desigualtats: primer, la tensió per mantenir les escoles obertes, ja que no només són espais educatius, sinó també de socialització i llocs de treball per als habitants locals; segon, augmentarà la competència

entre centres per no perdre alumnes i així evitar el possible tancament final; i, tercer, comportarà la tensió dels màxims responsables del sector educatiu, que es podran veure obligats a negociar amb altres àrees públiques l'increment de recursos, ja que el repte demogràfic també afecta i afectarà altres àmbits, com les pensions, la sanitat o la dependència.

### **El reconeixement de la professió docent**

Tot i que l'educació universal ja és una realitat, el desafiament ara consisteix a garantir que l'accés a aquesta es tradueixi en aprenentatges significatius per a tota la societat. Per això, els autors proposen que les polítiques docents es converteixin en la pedra angular de les reformes educatives, assegurant que la carrera professional del professorat sigui atractiva, exigent i reconeguda per la societat. Valorar i enfortir el professorat permetrà avançar cap a un model educatiu equitatiu i de qualitat. Aquest enfocament requereix plantejar processos de selecció de docents rigorosos, implementar un inici de carrera professional amb programes d'inducció guiats per docents experimentats, formació contínua i una progressió professional que combini altes exigències amb el reconeixement degut.

Tanmateix, atraure i retenir el talent en el professorat s'ha convertit en un desafiament creixent en aquest context de competència global i devaluació de la professió. Per resoldre-ho, els autors proposen augmentar els salaris del professorat de manera gradual fins que se situïn per sobre de la mitjana dels treballadors amb educació superior. Aquesta mesura no només contribuiria a evitar la fugida de talent, sinó que també ajudaria a reforçar la qualitat docent i a contrarestar la percepció de crisi en el sector. Més enllà dels aspectes econòmics, és essencial equilibrar les demandes de la professió amb condicions laborals que permetin al professorat exercir la seva feina de manera efectiva i sostenible, mantenint així la qualitat del sistema educatiu.

És fonamental que les reformes educatives mirin al llarg termini, superant l'obsessió per les polítiques immediates, les quals manquen de sostenibilitat. Això exigeix consensos socials sòlids i un lideratge compartit que integri el professorat com a agent actiu de canvi. Estimular la seva implicació, reconèixer les seves aportacions i fomentar la innovació local són passos clau per revitalitzar la docència. En definitiva, Gortazar i Moreno aposten per establir una relació de confiança entre la ciutadania i el professorat, basada en la transparència i el respecte.

### **El futur de l'educació universal**

El llibre fa un viatge per l'estat del sistema educatiu global i tots aquells aspectes de l'educació que són qüestionats avui dia. Aquest projecte il·lustrat, en revisió per una part de la societat, sembla que encara té un consens general. Un clar exemple és el quart objectiu dels Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) de les Nacions Unides, que consisteix a «garantir una educació inclusiva, equitativa i de qualitat, i promoure oportunitats d'aprenentatge durant tota la vida per a tothom».

Els autors mostren que la situació actual de l'educació universal es pot interpretar des d'una visió pessimista o des d'una visió optimista. D'una banda, la lectura pessimista consisteix a pensar que el projecte ja ha tocat sostre i ha començat a decaure. Després de moltes dècades d'èxits, el sistema ja no pot aportar més, i caldria començar a programar les bases d'un nou sistema educatiu global. D'altra banda, la lectura optimista accepta que el progrés educatiu universal pateix alts i baixos, i que ara estem en un moment de retrocés, i, per poder sortir de la crisi, cal identificar tots els punts febles del projecte, i redefinir objectius i processos. Per aconseguir-ho, Gortazar i Moreno suggereixen que l'objectiu 4 dels ODS és un bon punt de partida.

Els autors són més partidaris de la visió optimista i ofereixen una sèrie de recomanacions per impulsar el progrés de l'educació universal i seguir garantint la igualtat d'oportunitats. Les línies d'actuació en matèria de política educativa més rellevants es podrien resumir en:

- Despolitització del sistema educatiu: les polítiques educatives han de proporcionar una educació de qualitat basada en criteris pedagògics, amb el professorat al centre de la qüestió, en lloc de basar-se en les influències dels interessos polítics, ideològics o partidistes.
- Professionalització del professorat: incloure'l en el canvi i donar-li un major reconeixement públic, així com implementar mesures per millorar la professió.
- Universalització de l'educació infantil i preescolar: és una evidència molt clara que l'escolarització dels 0 als 3 anys és una palanca per reduir les desigualtats socioeconòmiques i educatives del futur.
- Redefinició i extensió de l'èxit acadèmic: la definició de mèrit hauria d'incloure capacitats i habilitats més enllà de les tradicionals i contemplar totes aquelles que es necessiten en una societat canviant.
- Foment de la formació professional de qualitat per a la democratització de l'educació secundària no obligatòria i com una altra forma d'èxit. La formació professional també pot i ha de jugar un paper rellevant com a igualador social.

\* \* \*

**Lucas Gortazar** és director de l'Àrea d'Educació del Centre de Polítiques Econòmiques d'ESADE i consultor al Departament d'Educació del Banc Mundial. La seva experiència professional i investigació se centren en les reformes relacionades amb el finançament i l'avaluació educativa, les polítiques docents i la gestió escolar. **Juan Manuel Moreno**, catedràtic de Didàctica i Organització Escolar a la UNED, ha publicat extensament sobre polítiques de reforma educativa, currículum escolar i desenvolupament professional del professorat.

**Pere A. Taberner**, investigador en Economia a KSNET i estudiant de doctorat en Economia a la Universitat de Barcelona i a l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB).