
Lliçons d'un programa per fer l'escola més equitativa: el cas del PMOE – PROA

Anuari de l'Educació a Catalunya 2026

Jaume Blasco

Lliçons d'un programa per fer l'escola més equitativa: el cas del PMOE - PROA

Jaume Blasco

Lliçons d'un programa per fer l'escola més equitativa: el cas del PMOE – PROA

Jaume Blasco

Jaume Blasco. Analista de polítiques públiques en l'àmbit de l'educació i la família. Ha treballat a Ivàlua, l'Ajuntament de Barcelona i el Ministeri d'Universitats i ha col·laborat com a consultor i formador amb organismes internacionals com l'OCDE i la Unió Europea.

© Fundació Equitat.org, 2026
Girona, 34
08010 Barcelona
fundacio@equitat.org
www.equitat.org

Creiem que el coneixement s'ha de compartir. Per això fem servir una llicència Creative Commons **Reconeixement 4.0 Internacional** (CC BY 4.0), llevat que en algun material indiquem el contrari. Us animem a copiar, redistribuir, remesclar o transformar i crear els continguts propis d'aquesta publicació, per a qualsevol finalitat, inclosa la comercial. Només us demanem que reconegueu l'autoria de la creació original.



Primera edició: juny de 2026

Autoria: Jaume Blasco

Edició: Bonal·letra Alcompàs

Cap de publicacions: Anna Sadurní

Cap de projectes: Miquel Àngel Alegre

Disseny de la coberta: Relevance

Maquetació: Mercè Montané

Impressió: Martín Arts Gràfiques (Barcelona)

Índex

1	El PMOE - PROA+: una història de dos programes	3
	L'origen del PMOE	3
	Els orígens de PROA+	6
	De la integració a la subsumció del PMOE dins de PROA+	10
2	Els «germans grans» del PMOE - PROA+	13
3	L'evolució del PMOE - PROA+ des del naixement fins al curs 2024-25	14
4	Els resultats del PMOE - PROA+: millora la igualtat d'oportunitats educatives?	23
	Els impactes del programa sobre l'absentisme i les taxes d'adoneïtat i graduació	23
	L'efecte del programa sobre el funcionament dels centres	25
	L'heterogeneïtat dels impactes	26
	El PMOE - PROA+ i l'autonomia de centres	28
5	El PMOE - PROA+ en el marc de les polítiques per a la igualtat d'oportunitats: fragmentació, volatilitat, burocràcia i <i>pooling</i> de recursos	29
	Fragmentació i volatilitat de les polítiques d'igualtat d'oportunitats	30

El programa pot induir desigualtats	34
Les necessitats no cobertes per cap programa	36
Burocràcia i costos administratius	36
6 Conclusions i reptes de futur	39
Propostes d'actuació	41

Índex de gràfics

1. Evolució del pressupost executat PMOE - PROA+ segons la font de finançament (en milions d'euros) i del pressupost mitjà per centre	17
2. Impactes estimats per l'avaluació de PROA+ (Ministeri d'Educació, 2025) (en punts percentuals)	25

Índex de taules

1. Catàleg d'àmbits i mesures del PMOE per al curs 2020	4
2. Evolució del nombre de centres participants en el programa PMOE - PROA+	14
3. Evolució del nombre de centres públics participants en el programa PMOE - PROA+, per nivells	15
4. Evolució del nombre d'alumnes participants en el programa PMOE - PROA+	16
5. Evolució del pressupost executat PMOE - PROA+ segons la font de finançament (en milions d'euros)	17
6. Evolució del nombre d'activitats organitzades pels centres educatius en el marc del programa PMOE - PROA+, per línies estratègiques	19
7. Activitats palanca que han dut a terme més centres (Catalunya, curs 2024-2025)	20
8. Activitats palanca que més centres han dut a terme a Espanya, 2024-2025	22

Quan l'Institut Escola Feixes de Terrassa organitzava sortides a la platja amb l'alumnat d'ESO, els professors s'adonaven que sempre hi havia alguns nois i noies que es quedaven fora de l'aigua perquè no sabien nedar. Davant de la reiteració d'aquesta situació, el centre va implantar un programa de natació gratuït adreçat a l'alumnat de primer d'ESO, amb l'objectiu que els infants que no en sabessin poguessin aprendre a nedar abans d'acabar l'escolarització obligatòria.

El febrer de 2025 un article al diari *El Periódico* va qualificar l'Escola Concepción Arenal de Barcelona com a «escola miracle» arran que, amb més del 60% de l'alumnat amb necessitats educatives socioeconòmiques reconegudes, aconseguís remuntar els resultats de les proves de competències bàsiques de sisè de primària fins a superar la mitjana dels alumnes de Catalunya. La directora del centre explicava a l'article que una de les claus per a aquesta millora havia estat combinar la codocència, la presència dels mestres al menjador i la programació d'activitats de tarda obligatòries i gratuïtes, incloent-hi la creació d'un equip de futbol dirigit per

entrenadors titulats. Això havia revertit en una caiguda de la conflictivitat i l'absentisme, i una millora de l'alimentació de l'alumnat i del clima escolar, sobre les quals s'havia pogut construir el procés de millora dels resultats acadèmics.

L'Institut Escola la Mina de Sant Adrià de Besòs rep cada any la visita d'artistes de disciplines diverses i una dotació d'equipament per a les aules de creació musical, en el marc d'un projecte artístic en col·laboració amb la Fundació Primavera Sound que ha acabat esdevenint una senya d'identitat del centre. El projecte inclou activitats i tallers sobre art i cultura urbana en tots els cursos, des d'infantil fins a quart d'ESO.

Les tres històries tenen en comú haver-se ideat, desenvolupat i finançat, almenys parcialment, a l'empara del Pla de millora de les oportunitats educatives (PMOE - PROA+), un programa de suport als centres d'alta complexitat que el Departament d'Educació va endegar el setembre de 2020.

El Pla va néixer en el context de la pandèmia per la COVID-19, motivat pels efectes de la suspensió de l'activitat lectiva presencial i «les conseqüències negatives de caràcter social», que estaven afectant, especialment, «els centres educatius que escolaritzen alumnat socioeconòmicament vulnerable en major proporció». ¹ Això no obstant, va ser concebut amb la voluntat d'esdevenir un programa estable i integral per a la lluita contra les desigualtats educatives d'origen socioeconòmic, basat en la combinació de l'assignació de recursos econòmics extraordinaris als centres educatius de complexitat més elevada, l'autonomia dels centres educatius per determinar l'ús d'aquests recursos, i el reforç de la dimensió comunitària de l'acció educativa.

.....
1. Resolució EDU/2210/2020, de 10 de setembre, per la qual es regula el Pla de millora d'oportunitats educatives per al curs 2020-2021, en el marc de les mesures adoptades pel Departament d'Educació per pal·liar els efectes desfavorables per la COVID-19.

Quan fa cinc anys de la posada en marxa del programa, ens preguntem què en sabem, de l'evolució i els resultats. Ha acomplert les expectatives de cohesionar i estructurar una política per a la igualtat d'oportunitats educatives coherent i estable? Com ha estat l'experiència dels centres educatius que hi han participat? En aquest capítol intentem respondre a aquestes preguntes i assenyalar els reptes i oportunitats de millora per al futur.

El PMOE – PROA+: una història de dos programes

L'origen del PMOE

El PMOE va engegar a Catalunya el curs 2020-2021 amb la participació dels 500 centres d'educació infantil i primària i de secundària, públics i concertats, «amb major complexitat educativa derivada de les condicions socioeconòmiques desfavorides del seu alumnat».

El disseny del programa era senzill: els centres participants havien de signar un acord de corresponsabilitat amb el Departament d'Educació, en què s'especificava l'assignació econòmica que rebria cada centre; dissenyar un breu pla d'actuació anual amb una avaluació diagnòstica inicial i un seguit d'accions referides a un catàleg de 19 mesures estructurades en quatre àmbits d'actuació (Taula 1); i crear una comissió de participació per a l'elaboració i el seguiment de la implementació del pla d'actuació, amb la participació de l'equip directiu i de representants del Consell Escolar (tant del professorat com de les famílies, i de l'alumnat en el cas dels centres de secundària).

Als centres educatius se'ls reconeixia l'autonomia tant per triar les mesures sobre les quals fer activitats (tret del cas de set de les mesures, que eren de caràcter preceptiu, i per a les quals calia incloure, com a mínim, una activitat que hi fes referència) com per definir les activitats concretes per a cadascuna de les mesures d'acord amb la diagnosi i les prioritats d'aquestes.

TAULA 1**Catàleg d'àmbits i mesures del PMOE per al curs 2020**

	ÀMBIT	MESURES
1	Accés equitatiu a les colònies i sortides escolars.	1. Accés equitatiu a les colònies i sortides escolars.
		2. Gratuïtat dels materials escolars en els ensenyaments gratuïts.
		3. Accés equitatiu a les activitats complementàries
2	Acompanyament, motivació i suport a l'alumnat i reforç de l'atenció educativa.	4. Acompanyament educatiu i emocional de l'alumnat i dinamització del temps educatiu no lectiu.
		5. Mentoria social.
		6. Reforç del projecte de promoció escolar al poble gitano de Catalunya.
		7. Tallers d'estudi assistit i de suport escolar diversificat.
		8. Acollida i retrobament de l'alumnat.
		9. Reforç de l'atenció a l'alumnat amb necessitats específiques de suport educatiu.
3	Acompanyament, implicació i participació de les famílies	10. Reforç del personal d'atenció educativa.
		11. Formació de les famílies, especialment en relació amb el coneixement del català, la competència digital i la parentalitat positiva, i accions de suport i orientació a les famílies.
		12. Dinamització de les AMPA i foment de la participació de les famílies.
		13. Millora de la comunicació famílies-escola.
4	Acció educativa comunitària i oportunitats educatives més enllà de l'escola	14. Suport a les federacions d'associacions de famílies d'alumnes.
		15. Creació de nous plans educatius d'entorn.
		16. Reforç del lideratge i la coordinació dels plans educatius d'entorn.
		17. Actuacions comunitàries contra l'abandonament escolar.
		18. Foment de l'orientació d'àmbit comunitari.
		19. Oportunitats educatives més enllà de l'escola.

Nota: en taronja les mesures de caràcter preceptiu.

Font: Resolució EDU/2210/2020, de 10 de setembre, per la qual es regula el Pla de millora d'oportunitats educatives per al curs 2020-2021, DOGC núm. 8226, 16/9/2020.

Juanjo Falcó Montserrat, que en aquell moment era el director general d'Atenció a la Família i Comunitat Educativa de la Generalitat, recorda l'ambient d'emergència educativa en què es va dissenyar el PMOE: els

centres educatius encara estaven tancats per motiu del confinament de la COVID-19, encara eren incerts el calendari i les condicions en què es podria produir el retorn a les aules, i hi havia una preocupació creixent sobre l'impacte que la pandèmia tindria en l'agreujament de les desigualtats educatives, atès que mentre els infants eren confinats a les seves llars, estaven exposats a activitats i suports a l'aprenentatge molt desiguals, tant per part de les famílies com dels mateixos centres educatius.

Aquest context va resultar determinant en el disseny del programa. Primer, en la dotació econòmica, inicialment establerta en 60 milions d'euros, i que obligava a un disseny àgil, especialment en les circumstàncies en què es trobaven les escoles a causa de la pandèmia. «Quan tens molts diners», recorda Falcó, «saps que també tindràs problemes per executar-los».

Segon, en l'alt grau d'autonomia que es va assignar als centres educatius, subratllat en totes les resolucions del PMOE, ja que es comptava amb els centres perquè identifiquessin les seves pròpies necessitats i escollissin les actuacions que els semblessin més prioritàries: «el PMOE proposava un seguit de mesures en les quals s'havien d'emmarcar les actuacions, però eren força genèriques i deixaven força marge de maniobra als centres educatius per escollir-les i concretar les activitats que realment pensessin que eren importants». El catàleg de mesures, destaca Falcó, «no ens el vàrem treure del barret: eren majoritàriament coses que ja s'havien assajat en centres de màxima complexitat i que el PMOE oferia l'oportunitat per sistematitzar-les i estendre-les a tots els centres que ho volguessin», com ara la incorporació de TIS o educadors socials als equips educatius dels centres.

Tercer, en la voluntat de simplificació administrativa, emmarcant-ho tot en l'acord de corresponsabilitat entre el centre educatiu i el Departament d'Educació, del qual la resolució de setembre de 2020 ja incloïa un model tipus. «La idea era posar les coses tan fàcils com fos possible a les direccions: que els centres rebessin els diners directament, els poguessin gestionar, minimitzar la burocràcia i facilitar l'execució.»

Els orígens de PROA+

Paral·lelament, el Ministeri d'Educació havia posat en marxa el mateix curs 2020-2021 el programa PROA+ (Programa de cooperació territorial para la Orientación, Avance y Enriquecimiento Educativo en centros de especial complejidad educativa) com a reformulació del programa PROA (Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo). El PROA havia estat un programa de reforç, orientació i suport adreçat a centres i alumnat en desavantatge socioeducatiu, que es va desplegar en dues grans etapes: una primera fase entre els cursos 2005-2006 i 2010-2011, i una reactivació en el període 2017-2020, abans de donar pas al disseny de PROA+.

Ambdues versions del programa (PROA i PROA+) compartien l'objectiu de garantir la igualtat d'oportunitats i reduir l'abandonament prematur de l'alumnat amb vulnerabilitat socioeducativa. Però mentre que PROA s'havia configurat com un pla de suport individualitzat mitjançant activitats de reforç educatiu, acompanyament i orientació, PROA+ va elevar el focus de la intervenció de l'alumne en situació de vulnerabilitat socioeducativa als centres educatius en què es concentrava aquest tipus d'alumnat. Ho va fer sobre la idea que la millora sostinguda en l'organització i el funcionament dels centres de màxima complexitat, la pràctica docent, l'orientació i l'acompanyament de l'alumnat, la implicació de les famílies i la relació amb l'entorn era una condició necessària per garantir la igualtat d'oportunitats i reduir l'abandonament.

Segons s'establia a la primera resolució, el nou PROA+ es plantejava amb la finalitat de «reforçar la capacitat dels centres educatius per donar una resposta inclusiva i de qualitat», per a la qual cosa era necessari concedir-los «un espai propi d'autonomia» i capacitat de decisió quant «als reforços tant en horari escolar com fora, les tutories individualitzades, la codocència a les aules, les mesures d'atenció a la diversitat [...], les mesures que possibilitin l'estabilitat i qualitat de l'equip docent, així com la participació d'altres professionals de l'educació [...] i involucrar

l'entorn educatiu en la consecució de l'èxit escolar de tot l'alumnat»², d'acord amb el context i les necessitats de cada centre i del seu alumnat.

A més, PROA+ introduïa criteris de focalització més precisos que el programa predecessor: d'una banda, es va establir que els centres participants (de primària i/o secundària, incloent-hi batxillerat i FP, públics o concertats) havien d'escolaritzar un mínim del 30% d'alumnat amb vulnerabilitat socioeducativa, si bé es delegava en les comunitats autònomes la definició precisa del criteri de vulnerabilitat i el procediment de selecció dels centres participants. De l'altra, requeria que els centres tinguessin el suport d'un mínim del 60% del claustre de professorat per refermar el compromís amb el procés de canvi que implicava PROA+.

Els paral·lelismes de PROA+ amb el PMOE són, doncs, evidents, tant pel que fa als objectius com a la població diana, el tipus d'actuacions i el suport sobre l'autonomia dels centres. Però també quant a aspectes formals del programa: la participació en el PROA+ requeria que els centres que formalitzessin els compromisos de millora amb l'administració educativa «mitjançant un acord amb format de contracte/programa o fórmula similar» en el qual es fessin constar les estratègies i actuacions que emprarien. A aquest efecte, els centres educatius es comprometien a desenvolupar un Pla estratègic de millora que s'havia de concretar anualment mitjançant un Pla d'activitats palanca, que consistia en el fet que cada centre triés les actuacions entre un ampli catàleg i les concretés i adaptés a les seves necessitats específiques.

La darrera edició publicada del catàleg d'activitats palanca de PROA+ inclou 67 activitats palanca distribuïdes entre les cinc línies estratègiques del programa:

.....

2. Resolución, de 10 de septiembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación de 21 de julio de 2021.

1. Millorar les condicions d'educabilitat de l'alumnat.
2. Donar suport a l'alumnat amb dificultats d'aprenentatge.
3. Desenvolupar actituds positives en el centre educatiu.
4. Millorar el procés d'ensenyament-aprenentatge de les competències essencials.
5. Aplicar noves formes d'organització i gestió de centre orientades a millorar l'èxit educatiu de tot l'alumnat.³

Eugeni Garcia Alegre, que va formar part del nucli que va dissenyar PROA+ com a membre del comitè científic i coordinador de l'equip per a la gestió del canvi i la formació, assenyala que l'objectiu de reduir l'abandonament prematur es mesura sobre la població de 18 a 24 anys i, per tant, és «lluny del dia a dia dels centres educatius i del mateix sistema educatiu», per la qual cosa calia concebre el programa com un repte a mitjà termini que requeria una feina de fons de transformació dels centres educatius.

A més, les competències en educació són de les comunitats autònomes, cadascuna amb la seva pròpia cultura de funcionament i prioritats, i amb diferents polítiques per a la igualtat d'oportunitats educatives en marxa: «el plantejament va ser mirar tot el que ja s'estava fent, triar el que semblaven bones idees i integrar-les, en un cert procés de cocreació amb les comunitats autònomes». En aquest sentit, el disseny de PROA+ va ser una combinació «d'unes línies mestres de dalt a baix amb les aportacions de les comunitats autònomes de baix a dalt», en un marc amb el ministre amb un rol de facilitador de les polítiques de les quals no té les competències, que és poc habitual en l'Administració General de l'Estat. Per aquest motiu, el catàleg d'activitats palanca «no només responia al criteri que totes les propostes fossin rellevants i de la màxima qualitat tècnica des del punt de vista de l'equip promotor de PROA+, sinó també que el màxim de comunitats autònomes hi haguessin participat proposant activitats d'acord amb el que ja estaven fent, perquè s'apropiessin del programa i difonguessin les seves bones pràctiques».

.....

3. Catálogo de actividades Palanca PROA+. Actualización agosto 2025.

En el cas de Catalunya, Garcia Alegre creu que PROA+ es veia com «una idea pròpia que s'estava exportant» i, per tant, el Departament d'Educació s'hi va sentir inicialment reconegut. Una singularitat important consistia en el fet que, a Catalunya, les polítiques d'autonomia de centres ja tenien un recorregut i PROA+ es podia desenvolupar sobre capacitats i formes de funcionament ja creades, mentre que a altres comunitats autònomes PROA+ no només era un programa d'igualtat d'oportunitats educatives, sinó també una palanca de canvi per transformar la cultura de funcionament dels centres educatius.

Hi coincideix Victòria Hinojosa, actual cap de servei de Suport a la Comunitat Educativa de la Generalitat de Catalunya, que considera que «PROA té un component de transformació de la governança dels centres educatius que aquí ha estat un instrument per als que exercien més l'autonomia o un impuls per als que l'exercien menys, però que ja era la manera de funcionar de tots els centres, que ja treballaven amb projectes estratègics de millora». En aquest sentit, PROA+ no ha suposat un canvi cultural, «però ha servit per alinear claustres, per fer més presents les famílies, i treballar la cohesió i la convivència als centres».

La voluntat de PROA+ de no ser només un programa de finançament d'actuacions, sinó també un motor de canvi de la cultura, l'enfocament estratègic i l'autonomia dels centres educatius és palesa en els recursos de suport del programa: el catàleg d'activitats palanca va acompanyat de la *Guía para la gestión del cambio en los centros educativos PROA+* així com del document *¿Qué hemos aprendido de diez centros PAC?*, elaborat per l'ICE de la Universitat Autònoma de Barcelona sobre l'experiència de deu centres del Vallès Occidental que havien participat en el Programa d'Autonomia de Centres de la Generalitat de Catalunya.

Des de l'inici del curs 2020-2021, el programa PROA+ ha anat encadenant successives convocatòries plurianuals (PROA+ 2020-2021, PROA+ 2021-2024 i PROA+ 2024-2028), amb un compromís de continuïtat, com a mínim, fins al 2028. PROA+ està cofinançat per fons europeus: en una

primera etapa, pel Component 21 del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència i en una segona etapa, pel Fons Social Europeu Plus. Aquesta vinculació a fons europeus és, com veurem, un aspecte molt rellevant per a la implementació del programa.

De la integració a la subsumció del PMOE dins de PROA+

Atesa la coincidència temporal de la posada en marxa de tots dos programes, la integració es va produir des d'un primer moment. La Resolució EDU/2210/2020 que va donar el tret de sortida al PMOE ja mencionava i destacava la coincidència amb PROA+ amb relació a objectius, destinataris i catàleg d'actuacions, per la qual cosa es considerava adient «integrar el Programa del Ministeri en el Pla de millora d'oportunitats educatives», per evitar «la duplicitat d'actuacions destinades als mateixos destinataris». Segons va establir la mateixa Resolució, la integració comportava considerar que els centres educatius del PMOE participaven, alhora, en PROA+, mitjançant un únic acord de coresponsabilitat, de tal manera que els fons provinents de PROA+ es destinessin a cofinançar les mesures 4 (acompanyament educatiu i emocional de l'alumnat i dinamització del temps educatiu no lectiu) i 7 (tallers d'estudi assistit i de suport escolar diversificat) del PMOE, atès que aquestes dues mesures figuraven també en el catàleg de PROA+, així com a finançar actuacions previstes per PROA+, però no pel PMOE, que els centres educatius volguessin incloure en els seus plans d'actuació.

Segons refereix Juanjo Falcó Montserrat, la integració de PROA+ en el PMOE va respondre a la voluntat de simplificació administrativa: «la idea de la integració de PROA+ dins del PMOE al Ministeri ja li va semblar bé, perquè els objectius eren similars i ningú tenia ganes de complicar les coses». A més, l'assignació a Catalunya de PROA+ per al curs 2020-21 (4,52 milions d'euros) era relativament petita, comparada amb el pressupost propi del PMOE.

Un curs més tard, el 2021-2022, el catàleg de mesures del PMOE es modifica lleugerament; algunes mesures passen d'optatives a preceptives, i a la inversa, i desapareixen les mencions a PROA.⁴ Segons recorda Eugeni Garcia Alegre, el canvi de conseller d'Educació havia obert un període d'indefinició sobre com s'havia d'implementar PROA+ a Catalunya.

Això no obstant, encara dins del curs 2021-2022, la Generalitat publica una nova resolució sobre el desplegament de PROA+ a Catalunya,⁵ i estableix que el finançament de PROA+ s'usarà, en primer lloc, per finançar les mesures 5 (mentoria socioeducativa), 7 (tallers de suport i acompanyament socioeducatiu) i 17 (oportunitats socioeducatives més enllà de l'escola) als centres participants en el PMOE; i, en segon lloc, per incorporar nous centres públics a aquells que ja participaven en el PMOE (en una part de la Resolució es diu que seran 255 centres addicionals i en una altra 239, fins a un total d'entre 755 i 771 centres participants). La resolució explicitava que els centres addicionals incorporats eren aquells que no formaven part del PMOE, però que tenien un índex de complexitat igual o superior a 1.

Les coses canvien el curs 2022-2023: per primer cop, la Resolució EDU/1931/2022 de 17 de juny que regula el PMOE per als cursos 2022-2023 i 2023-2024 usa la denominació combinada PMOE - PROA+, desapareixen els àmbits i mesures propis del PMOE i es passa a fer referència únicament al catàleg d'activitats palanca de PROA+. Es manté el requeriment de l'acord de corresponsabilitat, però a més s'hi incorpora el requeriment de ratificació per part del Consell Escolar de PROA+ i l'aprovació d'un pla estratègic de millora, així com la concreció de les actuacions palanca de cada curs en la programació general anual (PGA).

.....

4. Resolució EDU/2694/2021, de 30 d'agost, per la qual es regula el PMOE.

5. Resolució EDU/644/2022, de 2 de març, per la qual es regula el desplegament de PROA+ a Catalunya durant el curs 2021-2022 i la seva vinculació amb el PMOE.

El setembre de 2023 el Departament va publicar una nova resolució d'aplicació per al curs 2023-2024,⁶ que esmenava algunes disposicions de la resolució anterior: s'hi reproduïen els objectius de PROA+ i s'hi incorporaven els alumnes de batxillerat i cicles formatius de grau mitjà com a destinataris.

Finalment, el maig de 2024 es publica una nova resolució,⁷ la darrera fins a la data, que en principi serà vigent durant el període 2024-2028: de nou, els objectius, les estratègies i el catàleg d'activitats a desplegar reprodueixen els de PROA+, però s'hi incorporen novetats de procediment: «els centres educatius de titularitat del Departament d'Educació que tinguin alumnat en situació de vulnerabilitat socioeconòmica i socioeducativa [no n'especifica el percentatge] i que vulguin participar en el PMOE - PROA+, ho han de fer mitjançant una sol·licitud de participació en la convocatòria que publicarà el Departament d'Educació». La participació requereix l'aval del claustre i l'aprovació del Consell Escolar, a proposta de la direcció del centre. Si bé no hem sabut trobar aquesta convocatòria al DOGC, des del Departament d'Educació i Formació Professional expliquen que la convocatòria per al període 2024-2028 per als centres públics es va publicar internament al portal de centres. Amb relació als centres de titularitat privada i els de titularitat municipal que vulguin participar ho han de fer mitjançant «la sol·licitud de participació en la convocatòria de subvencions en règim de concurrència competitiva que publicarà el Departament d'Educació».

Eugeni Garcia Alegre interpreta que el Departament d'Educació inicialment va voler reforçar una orientació pròpia amb el PMOE, però la convergència amb PROA+ finalment ha resultat més pràctica. També hi ha tingut a veure, probablement, el fet que ha variat la importància relativa dels fons provinents de PROA+ i del Departament d'Educació a favor dels primers.

6. Resolució EDU/3139/2023, de 12 de setembre.

7. Resolució EDU/1854/2024, de 27 de maig.

Els «germans grans» del PMOE - PROA+

Tant el PMOE com PROA+ es van emmirallar en programes precedents d'altres països amb una lògica similar. A Anglaterra, el *Pupil Premium* consisteix a dotar les escoles d'una quantitat de finançament extra per cada alumne matriculat que compleix determinats requisits de desavantatge socioeconòmic o vulnerabilitat, i que les escoles han de dedicar a mesures de suport educatiu i socioemocional per reduir la bretxa de resultats d'aquest alumnat.

A Irlanda, el *Delivering Equality of Opportunity in Schools* (DEIS) identifica escoles en contextos socioeconòmics desfavorits i els proporciona recursos addicionals diversos (finançament, professorat, programes de suport, activitats extraescolars, entre d'altres). A diferència del *Pupil Premium*, el DEIS assigna els fons segons les característiques dels centres educatius i no dels alumnes individualment: tenir estatus DEIS dona accés a un paquet ampli de suports i finançament reforçat, i es complementa amb un DEIS+ per a les escoles amb un desavantatge més intens.

Finalment, França disposa d'una política similar organitzada per zones educatives: les xarxes d'*éducation prioritaire* (REP) reben més recursos econòmics i humans, temps de coordinació i formació, perfils professionals de caràcter social i sanitari, i programes d'acompanyament i activitats extraescolars per compensar el desavantatge socioeconòmic del territori. El sobrefinançament de les xarxes REP s'assigna d'acord amb els indicadors socials del barri o territori. Com en el cas del DEIS, els centres REP+, que concentren encara més dificultats, reben més mitjans addicionals.

Tots aquests programes comparteixen amb el PMOE - PROA+ un sistema de focalització emmarcat en l'universalisme progressiu, pel qual es dota els centres de recursos addicionals en proporció a les seves necessitats, en oposició a mesures d'augment de recursos estrictament universalistes (com per exemple, una reducció de ràtios lineal). Això se sosté tant sobre

un principi d'eficàcia, ja que els recursos addicionals generen impactes més grans en els centres amb més necessitats i pitjors resultats, com d'un principi de redistribució, atès que els recursos addicionals contribueixen a corregir les desigualtats educatives.

L'evolució del PMOE - PROA+ des del naixement fins al curs 2024-25

En aquest apartat descrivim l'evolució del programa durant els cinc cursos en què s'ha implementat.

Amb relació al nombre de centres participants, el PMOE comença amb els 500 centres indicats en la primera resolució del curs 2020-2021, però, d'acord amb les dades facilitades pel Departament d'Educació i Formació Professional, el curs 2021-2022, quan el Departament decideix emprar part del finançament de PROA+ per ampliar el nombre de centres participants, ja assoleix els 765. Des d'aleshores es manté força estable, al voltant dels 743 que hi participen el curs 2024-2025 (Taula 2). D'aquests centres, una vintena són centres concertats, mentre que la resta són públics.

TAULA 2

Evolució del nombre de centres participants en el programa PMOE - PROA+

	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Centres públics	736	723	715	720
Centres concertats	29	26	25	23
Total	765	749	740	743

Font: Departament d'Educació i Formació Professional.

Cal destacar que, al llarg d'aquests mateixos cursos, a Catalunya hi ha hagut entre 327 i 352 centres reconeguts com de màxima complexitat segons la classificació vigent. Per tant, els centres PMOE - PROA+ són aproximadament el doble que els de màxima complexitat, la qual cosa palesa la voluntat del Departament d'Educació de focalitzar el programa, però sense restringir-lo només als centres de màxima concentració d'alumnat vulnerable: els 720 centres públics participants en el PMOE - PROA+ el curs 2024-2025 constitueixen prop d'una tercera part dels centres públics de Catalunya de primària i/o secundària obligatòria.

Quant al tipus de centre públic participant, les dades del Departament mostren una reducció de 38 centres de secundària entre 2021-2022 i 2024-2025 (gairebé un 20%), compensada només parcialment per un increment de 16 instituts-escola participants, per la qual cosa el pes dels centres de primària ha augmentat. Això podria indicar, en la línia suggerida per algunes persones entrevistades per a aquest article, que PMOE - PROA+ funciona millor per als centres de primària, mentre que alguns centres de secundària han optat per deixar de participar-hi.

TAULA 3

Evolució del nombre de centres públics participants en el programa PMOE - PROA+, per nivells

	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Centres de primària	493	485	479	499
Centres de secundària	197	189	185	159
Centres de primària i secundària	46	49	51	62
Total	736	723	715	720

Font: Departament d'Educació i Formació Professional.

Finalment, el nombre d'alumnes beneficiaris del PMOE - PROA+, entès com el nombre d'alumnes matriculats en els centres participants, s'ha situat en tots els cursos prop dels 300.000:

TAULA 4

Evolució del nombre d'alumnes participants en el programa PMOE - PROA+

	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Centres públics	276.241	264.449	282.119	258.270
Centres concertats	10.087	9.408	9.214	Sense dades
Total	286.328	273.857	291.333	–

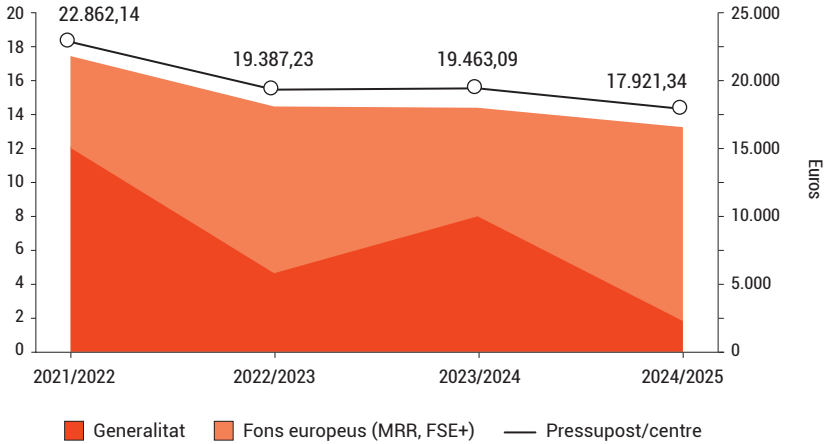
Font: Departament d'Educació i Formació Professional.

El pressupost total del PMOE - PROA+ entre el curs 2021-2022 i el 2024-2025 mostra una tendència a la baixa (dels 17,5 als 13,3 milions d'euros) que s'ha traduït en una reducció del pressupost mitjà per centre participant dels 22.862 euros als 17.921 euros, la qual cosa correspon a una disminució del 21,6%.

La participació relativa entre els fons propis de la Generalitat i els fons europeus en el finançament del programa ha estat força inestable: l'aportació pròpia de la Generalitat ha fluctuat entre el 69,0% del curs 2021-2022 i el 14,3% del 2024-2025, i ha tendit a cobrir les variacions del finançament europeu per tal que el finançament total es mantingués relativament constant. L'origen dels fons europeus ha estat el Component 21 del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència fins al curs 2024-2025, moment en què ha passat a ser el Fons Social Europeu Plus (Gràfic 1 i Taula 5).

GRÀFIC 1

Evolució del pressupost executat PMOE - PROA+ segons la font de finançament (en milions d'euros) i del pressupost mitjà per centre



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació i Formació Professional.

TAULA 5

Evolució del pressupost executat PMOE - PROA+ segons la font de finançament (en milions d'euros)

	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Pressupost Generalitat	12,07	4,70	8,06	1,90
Pressupost UE (MRR, FSE+)	5,42	9,82	6,34	11,41
Pressupost total	17,49	14,52	14,40	13,32
Participació Generalitat (en %)	69	32,4	56	14,3
Nombre de centres participants	765	749	740	743
Pressupost mitjà per centre (€)	22.862,14	19.387,23	19.463,09	17.921,34

Font: Departament d'Educació i Formació Professional.

Finalment, ens preguntem per quina mena d'activitats palanca han apostat majoritàriament els centres educatius en l'exercici de la seva autonomia, i si hi ha hagut canvis al llarg del temps, des dels anys immediatament postpandèmics fins a l'actualitat.

El primer que cal destacar és que el nombre d'activitats dutes a terme pels centres educatius a Catalunya ha caigut a la meitat entre els cursos 2023-2024 i 2024-2025, segons les dades facilitades pel Departament d'Educació i Formació Professional. Aquesta caiguda en l'activitat sembla que no s'explica tant per la reducció del pressupost total del programa (que ha estat comparativament petita, del 7,5% entre ambdós cursos) com perquè durant el curs 2023-2024 hi va haver quatre activitats palanca (el pla per a la gestió del canvi, les xarxes educatives, el pla d'acollida del professorat i el pla de formació del centre) que van ser obligatòries excepcionalment i que van sumar 2.300 actuacions (el curs posterior van ser poc menys de 400). En menor grau, s'explica també per la caiguda en els tallers d'estudi assistit i suport escolar diversificat vinculats als plans educatius d'entorn, les activitats de formació de famílies i les activitats de reforç per a la millora i l'èxit educatiu, que conjuntament concentren 500 actuacions menys entre un curs i el següent.

En segon lloc, destaquem que al llarg dels cursos dels quals disposem de dades ha augmentat el pes relatiu de la línia estratègica 1 (activitats per assegurar les condicions d'educabilitat; del 28,5% al 38,2%), a causa que el nombre de centres amb actuacions de colònies i sortides i d'avaluació de barreres a l'educabilitat s'ha mantingut força constant en un context de reducció del nombre total d'activitats (Taula 6).

Per contra, s'ha reduït sensiblement el pes de la línia estratègica 5 (accions i compromisos de gestió de centre i per a millorar l'estabilitat i la qualitat dels seus professionals), per l'efecte ja esmentat que els centres van completar una sèrie d'activitats prescriptives d'aquesta línia estratègica el curs 2023-2024.

TAULA 6

Evolució del nombre d'activitats organitzades pels centres educatius en el marc del programa PMOE - PROA+, per línies estratègiques

2022-2023	2023-2024	2024-2025	2022-2023 (%)	2023-2024 (%)	2024-2025 (%)
Línia estratègica E1. Activitats per seguir i assegurar condicions d'educabilitat					
1.224	1.003	982	28,5	18,3	38,2
Línia estratègica E2. Accions per donar suport a l'alumnat amb dificultats d'aprenentatge					
1.485	1.371	766	34,6	25,1	29,8
Línia estratègica E3. Accions per desenvolupar les actituds positives en el centre					
479	439	258	11,2	8	10
Línia estratègica E4. Accions per millorar el procés d'ensenyament-aprenentatge de les competències essencials amb dificultats d'aprenentatge					
119	196	100	2,8	3,6	3,9
Línia estratègica E5. Accions i compromisos de gestió de centre i per millorar l'estabilitat i la qualitat dels seus professionals					
987	2.460	466	23	45	18,1
Total d'activitats organitzades pels centres educatius					
4.294	5.469	2.572	100	100	100

Font: Departament d'Educació i Formació Professional.

La Taula 7 mostra les 15 activitats palanca que més centres han desenvolupat a Catalunya els tres darrers cursos. En el curs 2024-2025, cal destacar la primera posició de les colònies i sortides (582) seguida, a molta distància, per l'avaluació de barreres (243) i pels tallers d'estudi assistit i suport escolar diversificat dels plans educatius d'entorn (195), que mantenen la tercera posició malgrat una clara tendència a la baixa.

La rellevància de les colònies i sortides coincideix amb les percepcions de les directores de centre entrevistades, que han expressat que en molts centres de màxima complexitat el més freqüent és dedicar bona part dels recursos a colònies i sortides perquè «és una necessitat molt rellevant i cara i no cal trencar-s'hi més les banyes» i que en el marc del PMOE - PROA+ s'innova poc perquè «als centres de màxima complexitat algunes necessitats són molt evidents, sobretot aconseguir assistències altes a les sortides i colònies, i de vegades organitzar-les per primer cop».

TAULA 7**Activitats palanca que han dut a terme més centres
(Catalunya, curs 2024-2025)**

	ACTIVITATS PALANCA	LÍNIA ESTRATÈGICA	CURS 2022-2023	CURS 2023-2024	CURS 2024-2025
1	A106 Colònies i sortides	1	644	472	582
2	A101 Avaluació de barreres	1	254	225	243
3	A234. Pla educatiu d'entorn. Tallers d'estudi assistit i suport escolar diversificat. EPRI i ESO	2	516	465	195
4	A233. Dinamització de biblioteques escolars. EINF, EPRI i ESO	2	174	186	143
5	A230. Activitats de reforç per a la millora i l'èxit educatiu per a alumnat i famílies. EPRI i ESO	2	314	251	136
6	A550. Pla d'acollida del professorat de totes les etapes	5	33	580	131
7	A551. Pla de formació de centre professorat de totes les etapes	5	62	584	131
8	A580. Creació d'espais inclusius a tots els nivells educatius	5	169	154	116
9	A305. Mirades emocionals per millorar l'aprenentatge. EPRI i ESO	3	238	187	113
10	A103. Famílies a l'escola, escola de famílies. EINF i EPRI	1	101	105	74
11	A308. Al meu col·le hi cabem tots i totes. EPRI i ESO	3	101	74	65
12	A102 Formació de famílies. EINF, EPRI i ESO	1	189	164	59
13	A501. Gestió del canvi. PEM	5	715	566	44
14	A502. Xarxes educatives	5	7	567	40
15	A201. Pla d'absentisme. EPRI, ESO, batxillerat i FP	2	46	43	36

Font: Departament d'Educació i Formació Professional.

Finalment, la Taula 8 mostra les activitats palanca que més centres han desenvolupat també durant el curs 2024-2025, però aquest cop en el conjunt de l'Estat. Aquestes dades provenen de l'avaluació del programa PROA+ del 2021 al 2024 impulsada pel Ministeri d'Educació, Formació Professional i Esports, sobre la base dels qüestionaris administrats pels avaluadors a una mostra de 243 centres educatius (dels quals, 17 de Catalunya), cosa que fa pensar que el Ministeri no manté un registre de les activitats palanca que duen a terme els centres educatius.

Hi destaca que, de les 5 activitats palanca que més s'han fet a Catalunya, només dues apareixen entre les 10 que més s'han fet al conjunt d'Espanya: no hi apareixen ni les sortides i colònies, ni els tallers d'estudi assistit vinculats a plans d'entorn, ni la dinamització de biblioteques escolars. De fet, al conjunt de l'Estat, la palanca «convivències i sortides fora del centre educatiu per treballar la cohesió grupal des de l'àmbit socioemocional» apareix en el quinzè lloc, amb poc més del 20% dels centres participants que la realitzen. És possible que això es degui al fet que a Catalunya hi ha més tradició de fer colònies a les escoles.

Les activitats palanca que tenen més prevalença a l'Estat són els plans de la línia estratègica 5 que, a Catalunya, ja s'havien desenvolupat majoritàriament el curs 2023-2024.

TAULA 8**Activitats palanca que més centres han dut a terme a Espanya, 2024-2025**

ORDRE	CODI	ACTIVITAT PALANCA	LÍNIA ESTRATÈGICA	% DE CENTRES	ORDRE (Catalunya)
1	A230	Activitats de reforç per a la millora i l'èxit educatiu per a l'alumnat i les famílies	2	>60	5
2	A550	Pla d'acollida del professorat	5	>60	6
3	A551	Pla de formació del centre	5	>40	7
4	A101	Avaluació de barreres	1	>40	2
5	A501	Gestió del canvi (Pla estratègic de millora)	5	>30	13
6	A301	Protocol d'acollida	3	>30	28
7	A260	Docència compartida	2	>30	19
8	A502	Xarxes educatives	5	>20	14
9	A201	Pla d'absentisme	2	>20	15
10	A305	Mirades emocionals per a millorar l'aprenentatge	3	>20	9

Font: *Evaluación del impacto del programa PROA+*, juliol de 2025.

Per acabar el repàs dels cinc anys d'implementació del PMOE-PROA+, cal destacar que més enllà dels plans, recursos i activitats de cada centre participant, hi ha una dimensió compartida com a programa que es tradueix en activitats de coordinació i acompanyament per part de les administracions educatives, particularment per part de la Inspecció Educativa i els serveis territorials; i en treball en xarxa mitjançant trobades i activitats de formació, intercanvi de bones pràctiques, aprenentatge entre iguals i avaluació formativa, tant en l'àmbit dels serveis territorials com, en el cas de PROA+, amb trobades entre comunitats autònomes.

Els resultats del PMOE - PROA+: millora la igualtat d'oportunitats educatives?

El PMOE - PROA+ té com a objectius finals reduir l'abandonament escolar prematur i augmentar la graduació en estudis postobligatoris, per a la qual cosa es proposa, com a objectius intermedis, incrementar els resultats escolars cognitius i socioemocionals, reduir la repetició de curs, reduir el nombre d'alumnat amb dificultats d'aprenentatge, i reduir l'absentisme escolar. En quin grau ha assolit el programa aquests objectius i, per tant, ha contribuït a incrementar l'equitat en l'accés a les oportunitats educatives?

La millor aproximació a una resposta a aquesta pregunta la trobem a l'avaluació de PROA+ sobre els tres cursos compresos entre 2021-2022 i 2023-2024, que el Ministeri d'Educació, Formació Professional i Esports va encarregar per al conjunt de l'Estat i que es va presentar el juliol de 2025.

Els impactes del programa sobre l'absentisme i les taxes d'idoneïtat i graduació

L'avaluació estima l'impacte del programa sobre tres indicadors que fan referència als objectius intermedis del programa: l'absentisme escolar, la taxa d'idoneïtat (com a indicador del nombre d'alumnes que repeteixen curs) i la taxa de graduació de l'ESO (com a aproximació, tot i que força indirecta, als resultats d'aprenentatge).

Per fer-ho, l'avaluació utilitza el mètode de dobles diferències, que consisteix a comparar l'evolució dels indicadors en els centres participants en PROA+ amb els d'un grup de comparació format per centres no participants però similars als centres PROA+,⁸ abans i després de la im-

.....
8. L'informe de l'avaluació no és gaire clar sobre el mètode emprat per construir el grup de comparació, i més aviat sembla que cada comunitat autònoma l'ha construït segons el seu

plementació del programa (curs 2018-2019 i 2023-2024, respectivament), i atribuir la diferència en les diferències a l'efecte del programa. L'avaluació es basa en les dades obtingudes d'una mostra de 243 centres educatius participants i de 234 no participants, dels quals eren catalans 17 i 24, respectivament.

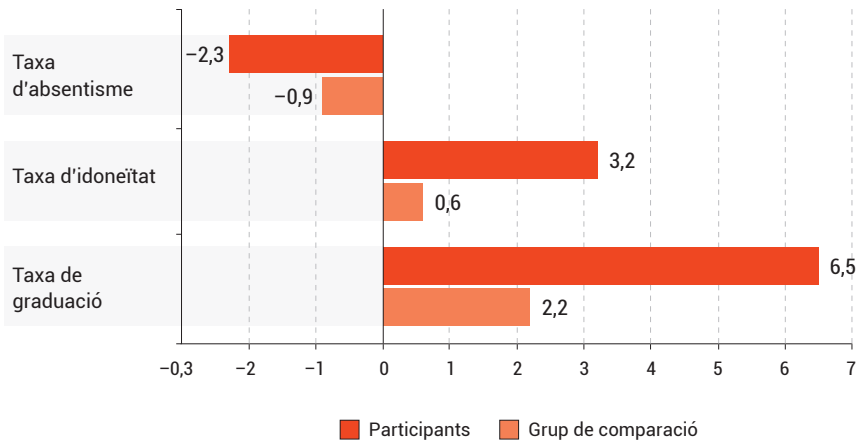
El mètode de dobles diferències és vàlid sempre que no hi hagi altres factors que afectin l'indicador d'interès de forma diferent entre el grup de participants i el de no participants i que variïn al llarg del temps. Això podria passar si al llarg d'aquests sis cursos els centres participants haguessin tendit a esdevenir menys complexos mentre que els de comparació s'haguessin mantingut estables, ja fos per efecte de les polítiques contra la segregació escolar o per una millora de les condicions de vida en els barris en els quals s'ubiquen. O, si els centres de màxima complexitat que constitueixen el grup de participants haguessin sigut objecte d'altres programes per a la igualtat d'oportunitats educatives, a més de PROA+. En aquests dos casos, part de la diferència en les diferències podria ser resultat dels canvis en la composició de l'alumnat o d'aquests altres programes, respectivament. Finalment, també és probable que les escoles que van entrar en PROA+ en la segona fase (això és, després de la selecció inicial dels 500 centres participants) disposessin d'equips directius més motivats, ja que havien de presentar un projecte i convèncer el claustre, que els del grup de comparació. En aquest cas, part de l'impacte estimat podria estar reflectint l'efecte de la direcció i no només el del programa.

L'avaluació troba que l'evolució dels centres PROA+ és millor que la del grup de comparació a tots tres indicadors: les taxes de graduació augmenten 2,2 punts percentuals en el grup de comparació, i 6,5 en el grup de participants a PROA+. Les taxes d'idoneïtat augmenten 0,6 punts percentuals en el grup de comparació i 3,2 punts en el de participants. Finalment, el resultat més destacat és el de les taxes de graduació amb un criteri entre els centres educatius considerats vulnerables i susceptibles de participar en el programa PROA+, però que no estan adscrits al mateix. Aquesta definició inclou, novament, centres d'educació primària i secundària que comptin amb almenys un 30% de l'alumnat en situació de vulnerabilitat educativa en un sentit ample.

ment, les taxes d'absentisme es redueixen 0,9 punts en el grup de comparació i 2,3 punts en el de participants (Gràfic 2). Totes les diferències són estadísticament significatives i l'avaluació conclou que PROA+ ha tingut un impacte positiu en totes tres variables, ha reduït la distància entre els centres participants i els no participants (els indicadors dels quals abans de la implementació del programa eren millors) i que, per tant, ha contribuït a una millora de l'equitat educativa.

GRÀFIC 2

Impactes estimats per l'avaluació de PROA+ (Ministeri d'Educació, 2025) (en punts percentuals)



Font: elaboració pròpia a partir de la *Evaluación del impacto del programa PROA+*, juliol de 2025.

L'efecte del programa sobre el funcionament dels centres

Paral·lelament, l'avaluació encarregada pel Ministeri també demana als equips directius que valorin, de forma retrospectiva, l'evolució dels seus centres educatius entre els cursos 2018-2019 i 2023-2024 en diverses dimensions: la qualitat de la convivència al centre, el lideratge exercit pels equips directius, la implicació de les famílies en la vida escolar, i els recursos materials i humans a disposició del centre educatiu.

Com que el qüestionari també es va administrar a les direccions dels centres del grup de comparació, es va estimar l'efecte de PROA+ comparant els resultats dels dos grups. Aquest mètode és molt menys robust que el de doble diferències i no podem parlar, pròpiament, d'una estimació d'impactes.

En qualsevol cas, els centres participants a PROA+ declaren, amb més freqüència, haver experimentat millores en la convivència escolar, en el lideratge pedagògic dels equips directius, en la disponibilitat de personal docent i de suport, en l'adequació d'aquests perfils a les seves necessitats particulars i, de forma més moderada, en la participació de les famílies.⁹

L'heterogeneïtat dels impactes

Una de les principals mancances de l'avaluació és que estima efectes mitjans i posa poca atenció a l'heterogeneïtat del tractament i a l'heterogeneïtat d'impactes entre territoris o entre tipus de centres educatius i, per tant, no contribueix a escatir quin tipus d'actuacions contribueixen a un impacte més gran ni quins factors contextuais expliquen que el programa funcioni millor o pitjor a uns centres educatius o altres.

Des d'una perspectiva més qualitativa, Eugeni Garcia Alegre recorda haver fet una visita d'estudi amb el comitè científic de PROA+ a 50 centres d'arreu de l'Estat: «eren casos espectaculars, en què el programa funcionava molt bé, però també sabíem que eren centres molt triats, perquè les comunitats autònomes tenien ganes de mostrar-nos el millor i et feien visitar els llocs on el programa havia tingut més èxit». Tanmateix, Garcia Alegre percep que els impactes del programa, en realitat, van ser força variables: «a tots els nivells hi ha condicionants que se t'escapen i que són determinants per a l'èxit del programa: algunes comunitats autònomes es queixaven que PROA+ no encaixava amb el que feien, mentre que

.....
9. Es fa estrany que es preguntí sobre la capacitat de lideratge dels equips directius als mateixos equips directius.

d'altres s'hi implicaven molt; en llocs com Catalunya, la Inspecció Educativa s'hi va involucrar al 100%, mentre que en altres no es van voler comprometre gens a desenvolupar un paper facilitador».

També en l'àmbit dels centres educatius n'hi havia que «anaven molt més enllà del que mai haguessis somiat, mentre que d'altres feien una aplicació molt formal del programa, sense implicar-s'hi gaire». Les diferències darrere aquesta heterogeneïtat, segons Garcia Alegre, eren diverses: «la inestabilitat dels equips docents penalitza molt, és difícil posar en marxa un programa d'aquest tipus si el 30% de l'equip canvia cada any o si canvien les direccions o els referents tècnics de les comunitats autònomes... hi ha entorns molt volàtils i d'altres molt més estables». També era un factor rellevant «la visió dels docents sobre la seva missió: alguns pensen que s'han d'ocupar només de fer classe, i altres es deixen la pell per buscar els punts forts dels alumnes, projectar-los expectatives positives i ajudar-los a tirar endavant; les proporcions entre uns i altres varien entre territoris i també entre centres». Tenir una direcció i un nucli de docents motivats «és necessari perquè el programa funcioni, però és una cosa que el programa difícilment pot canviar, depèn de cultures de funcionament molt arrelades i dels mecanismes de selecció del professorat, que no estan ben resoltos».

En aquest sentit, Garcia Alegre conclou que «per als centres amb bones direccions, equips de docents compromesos i cohesionats, amb una orientació i una línia de treball prèvia, tinc pocs dubtes que PROA+ ha estat un bon recurs que els ha ajudat a fer coses sobre la base d'una filosofia que ja tenien». Per contra, «el grau en què PROA+ haurà aconseguit canviar l'orientació i la manera de treballar en centres que no tenien aquesta filosofia prèvia haurà estat més heterogeni, a l'espera que una avaluació ben feta hi posi llum». Els resultats de l'avaluació del Ministeri fan pensar que, de mitjana, i sense poder entrar en gaires detalls, l'efecte ha estat positiu.

Finalment, Garcia Alegre destaca que també en l'àmbit de l'alumnat dins d'un mateix centre hi ha probablement variabilitat quant als impactes: «el programa requereix unes mínimes condicions d'educabilitat. Si l'alumne

no ha esmorzat, si no ha sopat o va brut, què dimonis li pots demanar? Si aquest alumne el que intenta és sobreviure, és molt difícil que l'educació sigui la seva prioritat. Aquí el programa no hi arriba: podem contribuir-hi, ocupar-nos-en d'alguna manera, però no ho podem solucionar».

El PMOE - PROA+ i l'autonomia de centres

Una darrera pregunta rellevant sobre els resultats del PMOE - PROA+ fa referència a l'autonomia dels centres educatius, definida com un eix estratègic per tal de garantir que les actuacions s'ajustin a les especificitats, context i preferències de cada centre educatiu. Ha estat efectiva l'autonomia o la normativa del programa ha acabat encotillant-la i reduint el marge de decisió dels centres educatius? En quin grau han pogut els centres educatius dissenyar la seva pròpia agenda d'activitats per a la igualtat d'oportunitats educatives?

En aquest sentit, Victòria Hinojosa, cap de servei de Suport a la Comunitat Educativa, subratlla que, a diferència d'altres comunitats autònomes, Catalunya no ha restringit mai quin tipus d'activitat palanca podien fer els centres educatius, «per tal de respectar al màxim l'autonomia per congegir les actuacions d'acord amb la seva diagnosi de les dificultats i mancances, i els seus objectius». Això no obstant, en els darrers cursos, el Departament d'Educació i Formació Professional ha demanat reforçar el focus en la millora dels aprenentatges, especialment als centres on els resultats en competències bàsiques eren més baixos.

Els testimonis de les directores entrevistades coincideixen a valorar que els marges de maniobra del PMOE - PROA+ són amples, i que no solen trobar dificultats perquè els acceptin les activitats que proposen, més enllà d'haver d'argumentar l'alineació amb les activitats palanca:

L'autonomia és real: els nostres projectes s'inspiren en les activitats palanca, però els podem donar la nostra pròpia orientació d'acord amb el nostre entorn, el nostre edifici, i les nostres famílies i les seves dificultats. De fet, crec

que si presentes una activitat tal qual està definida l'activitat palanca en el catàleg, és que alguna cosa està fent malament.

Com a directora i com a docent tens llibertat; ningú et demana: «fes exactament això que diu la palanca». Les activitats palanca són amples i sempre hi trobes on encaixar les activitats. Jo diria que hi ha dues grans condicions: primer, que les actuacions han d'estar alineades amb els objectius de PROA+ i els principis d'equitat, inclusió, igualtat d'oportunitats, expectatives positives, necessitats educatives... i segon, que no siguin coses anecdòtiques, massa puntuals. Més enllà d'això, tot hi té cabuda, mai no ens hem trobat amb problemes.

Ens deixen fer el que a nosaltres ens sembla que és important. Sí que has d'anar casant les actuacions que vols fer amb el catàleg d'activitats palanca de PROA+, i has d'anar mirant i posant això en aquest calaixet, allò en aquell altre, però sempre trobes un calaix o altre on encaixar el que vols fer, ni que sigui amb calçador.

Això no obstant, una directora reporta que el seu referent dels serveis territorials no li va permetre «ni que ens saltéssim ni una coma de l'activitat palanca», si bé aquesta no sembla haver estat la instrucció més habitual.

El PMOE – PROA+ en el marc de les polítiques per a la igualtat d'oportunitats: fragmentació, volatilitat, burocràcia i *pooling* de recursos

Finalment, en aquesta secció ens preguntem sobre el rol que el PMOE-PROA+ ha tingut al llarg dels seus cinc anys d'implementació en el marc del conjunt de polítiques per a la igualtat d'oportunitats educatives que s'impulsen des de diversos nivells de l'administració i que conflueixen en els centres educatius de més complexitat.

En aquest sentit, les direccions de centre i els inspectors entrevistats identifiquen quatre grans problemes: primer, que la fragmentació, volatilitat i inestabilitat dels programes i recursos que reben els centres de màxima complexitat dificulten confegir una estratègia per a la igualtat d'oportunitats coherent i sostinguda; segon, que la dependència del programa de les capacitats i implicació dels equips directius genera desigualtats entre centres de màxima complexitat; tercer, que hi ha algunes necessitats amb relació a la igualtat d'oportunitats que ni el PMOE - PROA+ ni cap altre programa no cobreixen; i, finalment, que l'excessiva burocràcia i costos administratius que genera el programa no estan ben ponderats amb la capacitat de gestió dels centres educatius.

Fragmentació i volatilitat de les polítiques d'igualtat d'oportunitats

El PMOE - PROA+ s'emmarca en un panorama fragmentari de polítiques de suport als centres educatius de màxima complexitat amb objectius i actuacions similars però procediments diferents, com per exemple les motxilles escolars, la sobredotació docent per màxima complexitat, les aules d'acollida, la sisena hora, els recursos d'integració i educació social, els recursos d'educació inclusiva o els Plans educatius d'entorn, als quals, sovint, s'hi sumen programes locals de naturalesa diversa.

Els problemes que es deriven de la fragmentació es fan evidents, en primer lloc, en la sobrecàrrega que genera haver-les de gestionar, incloent-hi redundàncies i duplicitats:

Moltes coses s'adrecen als centres de màxima complexitat i, per més que totes elles poden tenir sentit, estem una mica sobrepassats.

El centre ha de tenir un pla estratègic i un pla de treball; no té sentit que en tingui més d'un perquè diferents programes li demanen que faci les mateixes coses amb diferents criteris.

A això s'hi suma que els programes que configuren la política d'igualtat d'oportunitats sovint depenen de fonts de finançament externes, habitualment programes europeus temporals que es van concatenant amb canvis de pressupost, de procediments o de condicions sobre què es pot finançar, cosa que es tradueix en una elevada incertesa i volatilitat. Per exemple, les fonts de finançament poden requerir que el programa s'articuli en convocatòries, que dificulten predir els recursos que s'assignaran a cada centre o els terminis de resolució, i a més generen càrregues administratives per sol·licitar i justificar el finançament. Tot plegat dificulta que el sistema educatiu i els centres puguin poder arribar a estructurar una política d'igualtat d'oportunitats estable a mitjà i llarg termini.

D'acord amb el testimoni de les directores entrevistades, aquesta inestabilitat no només abasta els recursos econòmics per fer activitats, sinó que és particularment greu amb referència a les figures professionals de suport, com ara els tècnics d'integració social o els educadors socials:

Hi ha moltes altres coses estratègiques que saps que quan canviï el govern, en canviarà l'orientació. La sensació és d'incertesa permanent, perquè hi ha coses que et pensaves que estaven consolidades i en realitat eren arenes movedisses. Això no és específic del PMOE, només que el PMOE no n'és una excepció. Mai saps si les coses seguiran o no seguiran. El problema del PMOE és que un dia es pot acabar.

El pitjor és que no saps mai amb què comptes ni fins quan hi pots comptar. Una cosa la feies dilluns i dimecres i t'anava bé; doncs aquest any només la podràs fer els dilluns... has d'estar sempre pendent de què et posaran i què et trauran, de dotacions i de recursos econòmics. A veure, que tot és benvingut i tot ens ajuda, però anem massa a la babalà.

El tècnic d'integració social que tenim s'ha mantingut amb el finançament de diferents programes. Un dia ens diuen «aquest programa s'acaba i ja no tindreu TIS», però quinze dies més tard t'escriuen i et diuen «dos cursos més», i dius, «vinga, doncs dos cursos més», i qui dia passa, any empeny.

Darrere de les polítiques hi ha d'haver finançament, i si no n'hi ha, estem perduts. Hi havia un programa per als centres de complexitat, i nosaltres hem disposat d'un educador social cinc cursos. S'ha acabat. Ja no hi ha educador. D'on ha de treure la Generalitat el finançament per continuar aquest programa que tenia finançament europeu? S'acaba el programa europeu, s'acaba el finançament, ja no hi ha educador. És un problema, és clar. Els programes valuosos per a l'èxit educatiu haurien de poder mantenir-se i ser àgils. Com ho fem? No ho sé... el que sé és que nosaltres ens hem quedat sense educador.

El PMOE - PROA+ és un exemple paradigmàtic d'aquesta inestabilitat motivada pels canvis en les fonts de finançament extern. El 30 de desembre de 2024, un article a *El Periódico* destacava que les escoles catalanes participants, acabat el primer trimestre de curs, continuaven sense saber quants recursos econòmics se'ls assignarien ni quan els rebrien, la qual cosa el Departament d'Educació atribuïa al canvi de la font de finançament del programa, del Component 21 al Fons Social Europeu Plus, i esperava poder-ho resoldre un cop es consolidés el finançament per al període 2024-2028.

Aquest retard, que es va repetir el curs 2025-2026, s'explica, des del Departament d'Educació i Formació Professional, perquè amb la font de finançament havien canviat també les regles del joc: «això és com el dominó, que quan cau una fitxa van caient les altres en cadena: el Ministeri ha d'adaptar les seves regles i ens ho trasllada a nosaltres, que llavors hem d'adaptar les nostres... i per més que aconseguim que el fons i la manera de funcionar del programa no canviïn, algunes qüestions formals i de funcionament s'han de modificar per força».

Hi coincideix Eugeni Garcia Alegre: «a cada pas, d'Europa a l'Estat, de l'Estat a les comunitats autònomes i de les comunitats autònomes als centres hi ha un procediment que s'ha de fer i un temps perdut, per més que tothom s'esforci per treure les resolucions el més ràpid possible». Garcia Alegre atribueix part de la lentitud en el procés d'adaptació als interventors, que tendeixen a interpretar la norma de la forma més

restrictiva possible: «quan la distribució de fons entre comunitats autònomes es publica al BOE, alguns interventors ja autoritzen la despesa, però d'altres no permeten obrir el crèdit fins que no s'ha fet efectiva la transferència». El resultat acaba sent que la prestació de servei al ciutadà quedi en un segon terme i, en el cas específic del PMOE - PROA+, que els centres educatius comencin el curs sense saber de quins recursos podran disposar ni quan els rebran.

La cap de servei de Suport a la Comunitat Educativa afegeix que el canvi que ha implicat més trasbals ha estat «passar d'assignar els diners per cursos a fer-ho per any natural, amb la qual cosa, a finals d'any, els centres saben el que tindran per a l'any següent, que vol dir dos trimestres del curs que ja ha començat i el primer trimestre del curs següent, i això genera un decalatge complicat». Per contra, la convocatòria de PROA+ per al període 2024-2028 ha permès assegurar als centres educatius la participació i estabilitat en les partides econòmiques per a quatre cursos escolars.

Davant de la pluralitat de programes i els problemes que genera la inestabilitat en el finançament, les direccions dels centres entrevistats refereixen recórrer a estratègies de *pooling* dels recursos provinents dels diferents programes per mirar de confegir una agenda d'actuacions el més coherent possible que cobreixi les seves necessitats i que s'ajusti al calendari en què s'han d'executar les activitats. D'aquest *pooling* se'n poden arribar a derivar estratègies d'una certa complexitat: n'és un bon exemple el cas del projecte integral d'èxit educatiu de l'Escola Concepció Arenal amb què iniciàvem aquest capítol, que combina i integra recursos del PMOE - PROA+, de la sisena hora i del Pla de Barris de Barcelona:

Per al que penses que és important, però aquest curs no pots cobrir-ho amb el PMOE, mires de trobar-hi els recursos en algun altre lloc. Per exemple, nosaltres algunes coses les vàrem cobrir amb el Pla de Barris.

La igualtat d'oportunitats educatives no hauria de dependre d'una constel·lació de programes, caldria una política ferma i estable. Ara mateix els centres

fem el que ens sembla necessari, combinant ajudetes i alguna ajudassa, i adaptant-nos al que ens demana cadascuna, però no és la millor manera.

Les estratègies de *pooling* no són cap singularitat del PMOE - PROA+. De fet, és una estratègia força descrita en diversos àmbits de les polítiques públiques: l'avaluació del *Pupil Premium* al Regne Unit va detectar exactament el mateix comportament, és a dir, que els centres educatius empraven i combinaven les diverses fonts de finançament per «tapar forats», de vegades estirant els límits del tipus d'actuació subvencionable per a cada programa.

El programa pot induir desigualtats

Navegar entre la fragmentació i la incertesa genera dificultats administratives i no està a l'abast de tots els centres educatius, ja que no sempre tenen els recursos i l'experiència de gestió necessària per combinar fonts de finançament diferents i fer front a calendaris incerts i imprevistos. Això genera desigualtats entre centres educatius quant a la seva capacitat d'emprar els recursos del PMOE - PROA+ i posar-los al servei de la igualtat d'oportunitats rellevant i coherent:

El curs passat vàrem fer tot un programa d'activitats ben pensat, però a la tardor vàrem rebre un correu que deia que paréssim, perquè no se sabia encara ni quants diners rebríem ni quan els rebríem. Al final de curs van arribar els diners i altre cop a córrer. Amb aquestes presses tens molt poc temps per pensar i per executar, i nosaltres vàrem acabar fent un casal d'estiu d'anglès per als nois amb menys nivell i una activitat artística, que van estar molt bé, però que no sé si és el que més necessitava el nostre centre. Però com que els diners van arribar a l'últim moment, es van gastar en el que es va poder i no en allò que era més necessari. Jo sé que hi ha centres amb més complexitat que el nostre, més avesats a gestionar programes, que han avançat els diners i han combinat diferents fonts de recursos i se'n van sortint amb pedaços, però els centres no hauríem de dedicar-nos a fer enginyeria financera.

Un segon factor de desigualtat rau en el fet que la capacitat de confegir i aplicar una estratègia d'igualtat d'oportunitats depèn en gran manera del lideratge i el nivell d'implicació i motivació de l'equip directiu, que tampoc no són presents en el mateix grau a tots els centres educatius. En els casos més extrems, això pot menar alguns centres a no participar en el programa malgrat que compleixen els requeriments de complexitat per ser-hi:

Tot el que el programa permet fer depèn molt de l'equip directiu: si l'equip no s'implica, la participació del centre en el programa és una mica de passada. Si s'hi implica, PMOE - PROA+ no és un programa més, sinó que pot ser «el programa».

En alguns casos, el motiu pel qual el centre no aconsegueix impulsar un projecte integral d'igualtat d'oportunitats no és tant la capacitat de lideratge o de gestió com el desacord intern sobre les funcions que han d'exercir els centres educatius i sobre el rol mateix dels docents en la promoció de la igualtat d'oportunitats:

Al nostre centre el PMOE ha estat un niu de baralles: docents que volen, docents que no volen, uns que s'hi impliquen, altres que no, gent que no hi creu i gent que se sent obligada a gastar els diners; i l'equip directiu que ens acabem fent càrrec de tot, però que també ens barallem entre nosaltres per la gestió. El PMOE ha fet emergir moltes contradiccions internes.

A fi de fer front a la gran diversitat de contextos en què el PMOE - PROA+ intenta tenir un impacte positiu, la major part de les persones entrevistades apunta a la necessitat que el Departament d'Educació adopti un rol d'acompanyament més intens quan el lideratge i les capacitats internes del centre siguin més febles:

No tots els centres de complexitat són iguals i n'hi ha que tenen molts més problemes que altres. El Departament ha d'assumir responsabilitats en aquests centres amb més problemes i donar-los un acompanyament molt més proper, perquè puguin liderar les polítiques contra la desigualtat.

A mesura que PROA s'ha menjat el PMOE, el Departament ha deixat una mica més sols els centres, i alguns necessiten molt d'acompanyament. També hi ha hagut molta volatilitat de referents territorials, cosa que ha afectat la intensitat i la qualitat d'aquest acompanyament. Sense aquest acompanyament, hi ha centres que en queden despenjats.

Hi ha llocs que tot això neix tort, i falta temps per sensibilitzar la gent a qui el programa els podria anar molt bé encara que d'entrada no ho vegin.

Les necessitats no cobertes per cap programa

La fragmentació inevitablement deixa alguns buits als quals cap programa dona cobertura, especialment amb relació a la millora dels equips. Així, algunes direccions subratllen que, si tinguessin plena autonomia, dedicarien part dels recursos a necessitats molt bàsiques que els programes no solen contemplar:

Al final, el problema no és que tinguis una idea molt original i no et permetin innovar, sinó que tens algunes necessitats peremptòries i no et deixen cobrir-les. Per exemple, per a nosaltres és important que els espais i els materials estiguin bé, que les aules facin goig, que el pati estigui en condicions, perquè no tenim xarxes a les porteries, hi ha jocs de fusta fets malbé i alguns desperfectes són evidents. Això ens ajudaria a poder ser una escola com les altres i, per tant, també és un factor d'equitat. Nosaltres no podem cobrir-ho amb contribucions de l'AFA o el lloguer d'espais, com fan altres escoles. El PMOE ens podria ajudar, però això no encaixa i, en conseqüència, no ho podem fer.

Burocràcia i costos administratius

El darrer problema més repetit per les directores i inspectors entrevistats és la creixent burocratització del programa a mesura que s'hi han anat incorporant els requeriments de planificació, justificació i traçabilitat propis del finançament europeu. Aquestes càrregues administratives, segons

els testimonis, estan mal dimensionades en relació amb les capacitats i recursos d'administració i gestió econòmica dels centres educatius, per la qual cosa seria convenient que la participació dugués associada alguna forma de suport administratiu:

Al principi del PMOE feies un pla i prou, era bastant àgil i senzill; però ara tenim una part de fons europeus de PROA+, que és la més important, i una part de fons propis. La part europea s'ha de justificar moltíssim, amb dades i formats diferents. En el fons, els tipus d'activitat no han canviat gaire, podem fer les mateixes coses que fèiem, però ara és un embolic perquè has de fer feina duplicada, la part pròpia i l'europea.

Pel que fa a paperots, ha sigut terrible. Al principi tot el que ens demanaven era un quadre annex a la programació general anual, amb les activitats que faríem vinculades als objectius. Després amb PROA+ ens van demanar el pla estratègic de millora, amb moltes dades, indicadors, i una enquesta a les famílies, que en una escola com la nostra vol dir parlar-hi cara a cara amb totes... hem acabat fent un document de 27 planes que ens ha donat molta feina. A més, les justificacions pedagògiques i econòmiques són bestials; som quatre o cinc persones treballant-hi, incloent-hi una LIC i l'inspector. És com si estiguéssim en un tribunal.

Valorem molt l'acompanyament que ens han fet, però la gestió de tants diners ens neguiteja i ens dona molta feina perquè no hi estem acostumats, i perquè als centres de màxima complexitat tenim molta altra feina que se'ns acumula. Valorem el programa, però no podem evitar pensar que sense PROA es viu millor.

El problema no és específic de PROA+, que té molta càrrega de gestió però està ben endreçada, sinó que és més general: hi ha molta feina de gestió i molt poc temps per liderar i dirigir, que és el que se suposa que hauríem de fer les direccions.

De vegades, les tasques de gestió no suposen només una càrrega, sinó que acaben influint sobre el tipus d'actuació que el centre decideix dur a terme:

La feina de gestió econòmica afecta el que fem: poder fer contractes menors depèn molt de la voluntat de secretaria, i sempre que podem acabem fent despeses inferiors als 2.000 euros per evitar haver de fer el contracte.

Això no obstant, no tothom es queixa dels requeriments, sinó que hi ha qui els veu com una oportunitat per desenvolupar la planificació estratègica, així com per reflexionar i formalitzar algunes pràctiques al centre:

El format del que ens demanen ens va bé per planificar el projecte, fer-ne el seguiment, treure conclusions... ho tenim molt per la mà. Abans de PROA+ ja treballàvem amb planificació estratègica i activitats, amb la qual cosa per a nosaltres és natural. I si hi ha canvis, estem bastant avesats a llegir normativa i adaptar-nos, no ens suposa gaires dificultats. De vegades, hi ha hagut activitats preceptives, i també són una oportunitat per dedicar-te a allò que potser ja estàs fent, però no ho havies escrit. Per exemple, fa dos anys hi va haver palanques que eren preceptives i que s'havien de convertir en un pla, com ara el pla de formació de centre i el pla d'acollida del professorat. Doncs a mi com a directora em va anar ideal per sistematitzar coses que ja fèiem, reflexionar-hi i deixar-les per escrit, i ens ha funcionat molt bé.

Finalment, Victòria Hinojosa, cap de servei de Suport a la Comunitat Educativa, destaca que «reduir la càrrega burocràtica a les escoles» ha esdevingut el principal repte de futur del Departament d'Educació amb relació al PMOE - PROA+. Afegeix que l'excés de burocràcia va ser una de les qüestions més debatudes a la trobada de PROA+ a Navarra la tardor de 2025 en què van participar totes les comunitats autònomes. En aquest sentit, «el repte és no demanar informació que ja tenim per una altra via per poder posar les coses el màxim de fàcils a les direccions, però tenint present que els programes europeus, el Ministeri i les intervencions

demanen traçabilitat dels recursos, i aquesta és una condició amb què hem de treballar tant sí com no, encara que som conscients que genera desafecció».

Conclusions i reptes de futur

El PMOE - PROA+ és un programa valuós que contribueix a la igualtat d'oportunitats educatives, tal com ho corroboren tant una avaluació formal com el testimoni de les persones entrevistades. L'èxit sembla respondre a la combinació d'un disseny que atorga als centres educatius autonomia per seleccionar, dissenyar i gestionar les seves pròpies actuacions, d'acord amb el seu propi context i prioritats, amb una gestió facilitadora del programa força activa, que inclou la curació d'un catàleg d'activitats palanca, acompanyament, activitats de formació i aprenentatge entre iguals, i monitoratge i avaluació del programa.

Tanmateix, aquest èxit admet alguns matisos:

- En primer lloc, no disposem de prou coneixement sobre com funciona el programa i quines són les claus i els determinants de l'èxit. No sabem quines de les múltiples actuacions són més efectives, com varia l'impacte segons les característiques dels centres educatius o sobre el funcionament i impactes del programa a Catalunya. L'evidència sobre l'impacte positiu en agregat de PROA+ al conjunt de l'Estat hauria de donar pas a un coneixement més elaborat sobre el qual poder basar les decisions per a l'orientació i gestió del programa.
- En segon lloc, el funcionament del programa s'articula sobre l'autonomia dels centres educatius per diagnosticar els seus problemes, confegir el seu propi pla d'acció i dissenyar i executar les actuacions. L'assignació de recursos econòmics permet donar contingut i fer efectiva aquesta autonomia. Dels testimonis es deriva

que l'autonomia és un factor d'èxit quan hi ha direccions i equips docents compromesos, cohesionats i alineats amb els objectius del programa. Però el programa difícilment aconsegueix superar les febleses dels centres educatius que es troben més allunyats d'aquestes condicions inicials. Per a aquests centres i el seu alumnat, les expectatives de millora rauen en la capacitat de protecció del sistema educatiu, no en les oportunitats que ofereix l'autonomia de centres. Com hauria d'exercir el Departament d'Educació aquest lideratge subsidiari? Com identificar els centres que requereixen aquest suport? Quin tipus d'acompanyament hauria d'oferir l'administració educativa als centres amb problemes i necessitats, però sense les capacitats d'explotar les oportunitats que els ofereix el PMOE - PROA+?

- En tercer lloc, el PMOE - PROA+ il·lustra la paradoxa dels recursos europeus: d'una banda, són fons que permeten endegar iniciatives rellevants contra problemàtiques de primer nivell. Però, d'altra banda, la temporalitat que els caracteritza dificulta estructurar una política d'igualtat d'oportunitats educatives pròpia i estable. No és contradictori que la igualtat d'oportunitats educatives, que és una funció nuclear del sistema educatiu, depengui de fons externs i d'una constel·lació de programes amb finançament, calendari i condicions inestables?

Els testimonis palesen els efectes negatius de la inestabilitat: d'un costat, les incerteses sobre les quanties assignades i els terminis compliquen als centres educatius la planificació i l'execució de les actuacions. De l'altre, l'horitzó màxim de quatre anys de PROA+ obliga a pensar què passarà després: qui es farà càrrec d'aquestes funcions a mitjà termini? Quin finançament hi haurà?, mitjançant quines polítiques?, i quins centres educatius se'n beneficiaran?

En canvi, els efectes de la fragmentació de la política d'igualtat d'oportunitats educatives entre diferents programes de diferents nivells de govern són més ambigus. És indubtable que tants programes orientats a la mateixa finalitat, amb tantes convocatòries i procediments diferents, multipliquen els costos d'administració, generen redundàncies, incoherències i ineficiències, i deixen algunes necessitats sense ningú que les cobreixi. Però al mateix temps, un sistema fragmentat és també més plural, amb més marge per a la innovació i l'experimentació, i probablement més resilient: quan una administració o un programa baixa la seva aportació, un altre pot mantenir-la o apujar-la, i el sistema és menys vulnerable del que seria davant un únic programa o font de finançament centralitzat.

Igualment, hem vist que navegar en la fragmentació i confeir una estratègia coherent de centre a partir de la complexitat i les incerteses que generen múltiples programes requereix unes capacitats de lideratge i gestió que no tenen tots els centres, la qual cosa induïx desigualtats entre els centres d'alta complexitat.

Propostes d'actuació

Quin hauria de ser, doncs, el proper pas per a la política d'igualtat d'oportunitats educatives? Clarament, el sistema de finançament per fórmula que postula la Fundació Jaume Bofill, en funció dels atributs que determinen la complexitat dels centres educatius, aportaria estabilitat, racionalitat i transparència al finançament. Alhora, no és realista pensar que el sistema educatiu pot prescindir de les oportunitats de finançament provinent d'Europa, de l'Estat o de les corporacions locals, malgrat les servituds que les acompanyen.

En un món ideal, el finançament extern hauria de dedicar-se a la innovació i experimentació d'iniciatives que, si es demostra que funcionen, l'administració educativa hauria d'incorporar i finançar amb els seus propis

recursos. Es pot argumentar, amb raó, que els recursos són limitats. Però també es pot argumentar que governar no és només fer, sinó també deixar de fer, amb la qual cosa algunes iniciatives que s'han demostrat efectives es podrien finançar deixant-ne de fer d'altres que no han demostrat el seu valor.

En el món menys ideal en què vivim, és comprensible que el finançament extern s'empri, de vegades, per cobrir funcions estructurals. Però, en aquest cas, l'administració educativa hauria de ser més àgil per fer de *buffer*, preveure inestabilitats i compensar-les amb recursos propis perquè els efectes d'aquestes no arribin als centres educatius i a l'alumnat més vulnerable. El que, d'una manera o altra, no hauria de tornar a passar és que els centres educatius de màxima complexitat no puguin planificar amb garanties les actuacions i els suports educatius de què disposaran, com a mínim, amb un curs d'antelació.

En síntesi, les propostes d'actuació que es deriven d'aquest capítol són les següents:

1. **Institucionalitzar la política d'igualtat d'oportunitats:** en la mesura que sigui possible, tendir cap a una política integral i estable d'igualtat d'oportunitats que ordeni i simplifiqui la miriada actual de programes i integri de la manera més endreçada possible les diverses fonts de finançament.

Aquesta política integrada combinaria un component de finançament per fórmula als centres educatius segons el grau de complexitat; la incorporació de les activitats palanca que s'hagin demostrat més rellevants i efectives com a prestació estructural per als centres de màxima complexitat; l'agregació dels programes temporals en períodes de tres o quatre anys (com ja fa el PMOE - PROA+) per evitar les fluctuacions i la inestabilitat a curt termini; i el manteniment dels programes amb finançament extern com a banc de proves per assajar i contrastar noves idees i solucions. En aquest sentit,

la tasca de fer *pooling* amb els recursos s'elevaria dels centres educatius al Departament d'Educació.

Més enllà d'aquesta tasca d'estructuració dels suports per reduir la fragmentació i volatilitat, la institucionalització hauria d'impli-car, idealment, un augment dels recursos dedicats a la igualtat d'oportunitats.

Finalment, la institucionalització de la política d'igualtat d'oportunitats no només hauria de consistir a integrar fonts de finançament i programes, sinó també a coordinar les diverses unitats de l'administració educativa que prenen decisions per tal de promoure una visió estratègica compartida i coherent.

- 2. Racionalitzar els processos per reduir al màxim la càrrega administrativa dels centres educatius i atorgar suports administratius o de gerència als centres de màxima complexitat**, ja sigui per centre o mancomunats per zones educatives, per tal d'ajudar-los a fer front a les tasques de gestió que es deriven dels recursos extraordinaris i de l'autonomia de centre per decidir el destí d'aquests recursos.
- 3. Incorporar al catàleg d'activitats palanca informació sobre el nivell d'evidència provada de cada activitat**, a fi d'orientar els centres en la selecció de les actuacions amb més probabilitats d'èxit, de manera similar als *tiers of evidence* dels programes del Title I-ESSA dels Estats Units o del Pupil Premium al Regne Unit.
- 4. Intensificar la tasca d'acompanyament del Departament d'Educació als centres amb més dificultats per confegir i implementar de forma autònoma polítiques d'igualtat d'oportunitats**, per tal que l'èxit no sigui tan dependent de la capacitat, experiència o estabilitat dels equips directius, i per poder generar conjuntament les condicions per a una gestió més autònoma en el futur.

- 5. Millorar el coneixement sobre la implementació i l'impacte del PMOE - PROA+ a Catalunya**, per poder escatir quins models i actuacions contribueixen més a l'èxit. L'interès en el coneixement no és estrictament acadèmic: si ara mateix es produís un increment substancial de pressupost per a la igualtat d'oportunitats educatives, en el context d'una millora general del finançament de l'educació o per l'aplicació de la primera recomanació, el coneixement actual de l'experiència del PMOE - PROA+ no ens permetria extreure gaires lliçons sobre què funciona, què és més important i per on començar.

L'Anuari de l'Educació porta 20 anys radiografiant el panorama educatiu al nostre país, analitzant l'evolució dels seus indicadors principals i comparant-los internacionalment. Aquesta radiografia ens ha permès, al llarg dels anys, identificar els principals reptes del sistema educatiu i fer propostes per millorar-ne la qualitat i garantir el dret a l'educació de tot l'alumnat.

Les conclusions d'aquest Anuari 2026 assenyalen que l'educació a Catalunya ha entrat en una fase de cronificació de les desigualtats i de mals resultats, i que és ja imperatiu replantejar profundament el sistema i les polítiques educatives. Els greus problemes de finançament, d'ineficiència i de manca de prioritats que arrossega impedeixen, fins i tot, que els importants augments de la despesa pública permetin recuperar els resultats d'anys anteriors.

Miquel Àngel Alegre (cap de projectes d'Equitat.org i expert en polítiques educatives) i Francesc Pedró (catedràtic de polítiques educatives a la Universitat Pompeu Fabra i exresponsable de programes educatius de l'OCDE i la UNESCO) lideren les conclusions i les propostes d'aquest anuari. Ho fan comptant amb la col·laboració de 15 experts, autors dels capítols, i 50 professionals del sector implicats en seminaris de treball.

20 anys
de l'anuari

equitat.org
educació · recerca · acció