

Anuari 2024

L'estat de l'educació a Catalunya

El *Non Take-Up* dels ajuts de menjador: una proposta de millora dels ajuts educatius

Elena Costas Pérez i Maria Sánchez Vidal



El *Non Take-Up* dels ajuts de menjador: una proposta de millora dels ajuts educatius

Anuari 2024

L'estat de l'educació a Catalunya

El *Non Take-Up* dels ajuts de menjador: una proposta de millora dels ajuts educatius

Elena Costas Pérez i Maria Sánchez Vidal

Elena Costas Pérez. Experta en avaluació de polítiques públiques, doctora en Economia per la UB.

Maria Sánchez Vidal. Experta en avaluació de polítiques públiques, doctora en Economia per la UB.

La col·lecció «Polítiques» és la col·lecció de referència de la Fundació Jaume Bofill. S'hi publiquen les recerques i els treballs promoguts per la Fundació amb més rellevància social i política. Les opinions que s'hi expressen corresponen als autors.

© Fundació Bofill, 2024

Girona, 34

08010 Barcelona

fbofill@fundaciobofill.org

<http://www.fundaciobofill.cat>

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.



Les publicacions de la Fundació Jaume Bofill estan disponibles per a descàrrega al web: www.fundaciobofill.cat

Primera edició: novembre del 2024

Directors: Margarita León i Bernat Albaigés

Autoria: Elena Costas Pérez i Maria Sánchez Vidal

Edició: Fundació Jaume Bofill

i Bonal·letra Alcompàs

Cap de projectes: Miquel Àngel Alegre

Coordinadora de projectes: Laura Morató

Cap de publicacions: Anna Sadurní

Disseny de la coberta: Anythink

Fotografia de la coberta: Uncle Jun

Disseny i maquetació: Mercè Montané

Impressió: Martín Arts Gràfiques (Barcelona)

Índex

1	La importància de mesurar el <i>Non Take-Up</i> dels ajuts educatius	1
2	L'abast i el funcionament dels ajuts de menjador a Catalunya	4
3	Els ajuts de menjador a Barcelona: una anàlisi del seu funcionament	8
	Necessito l'ajut de menjador	12
	Sol·licito l'ajut de menjador	14
	Rebo l'ajut de menjador	19
4	Propostes i recomanacions	23
	Recomanacions per millorar els ajuts de menjador del Consorci d'Educació de Barcelona	23
	Recomanacions per als consells comarcals quant al disseny dels seus ajuts menjador i altres ajuts educatius	24
	Recomanacions generals per millorar el sistema d'ajuts i prestacions socials	27
5	Bibliografia	29

Índex de taules

- | | | |
|----|---|----|
| 1. | Resum dels facilitadors i obstacles en la sol·licitud dels ajuts de menjador del Consorci d'Educació de Barcelona | 22 |
|----|---|----|

Índex de figures

- | | | |
|----|--|----|
| 1. | El camí d'obstacles per sol·licitar, obtenir i mantenir una prestació social | 11 |
|----|--|----|

La importància de mesurar el *Non Take-Up* dels ajuts educatius

El concepte de *Non Take-Up* (NTU) en les prestacions socials es refereix a la situació en què les persones o famílies que tenen dret a una ajuda o prestació no la sol·liciten o no la reben (Warin, 2016). Això pot passar per diversos motius, com ara el desconeixement de l'existència d'aquestes ajudes per part de les famílies, la complexitat dels tràmits i la documentació necessària per sol·licitar-les, o fins i tot errors i retards en el procés de concessió. Aquest fenomen, tot i ser relativament nou en l'àmbit de l'anàlisi de polítiques socials al nostre país, ha anat guanyant importància en els darrers anys. Diversos estudis i informes han posat de manifest la magnitud d'aquest problema. Per exemple, l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF) assenyala que el 69% de les llars potencialment beneficiàries de l'Ingrés Mínim Vital (IMV) a Catalunya no havien sol·licitat aquesta prestació l'any 2022, per sobre de la mitjana estatal del 58%. O l'avaluació de la Renda Garantida de Ciutadania (RGC) d'Ivàlua, que estima que només el 40% de les llars en pobresa severa a Catalunya —el grup al que es dirigeix— són elegibles per rebre la prestació (Ivàlua, 2023).

Tot i que comencem a tenir dades sobre el NTU en algunes prestacions socials, encara coneixem poc sobre el seu impacte en l'àmbit educatiu. I això seria especialment rellevant, ja que el dret a l'educació és reconegut com a puntal fonamental per al desenvolupament integral dels infants, tal com s'estipula en la Constitució espanyola¹ i en els principals acords i tractats de rang supranacional. Entre aquests, destaca la Convenció sobre els Drets de l'Infant, adoptada el 20 de novembre de 1989 per les Nacions Unides a través de l'UNICEF.² Aquest marc legal internacional i nacional estableix l'educació com un dret inalienable que hauria de ser accessible per a tots els infants sense excepció. S'intenta, per tant, assegurar que cada nen i nena tinguin les mateixes oportunitats d'aprendre, créixer i desenvolupar-se en la societat, independentment del seu origen, estatus socioeconòmic o qualsevol altra condició.

No obstant això, malgrat la claredat de les disposicions legals i el compromís assumit per les autoritats educatives, la realitat mostra discrepàncies respecte a l'ideal d'una educació totalment accessible i gratuïta. Tot i que l'ensenyament bàsic és gratuït, hi ha molts serveis educatius complementaris, com ara el menjador escolar, les activitats extraescolars, el lleure educatiu i les activitats d'estiu, que comporten costos addicionals. Aquestes despeses poden representar una barrera significativa per a moltes famílies, especialment per a aquelles en situació de vulnerabilitat econòmica.

Per pal·liar aquestes dificultats, les administracions públiques —així com el tercer sector— ofereixen diversos ajuts, serveis i beques destinats a garantir que tots els infants tinguin accés a una educació de qualitat, independentment de la seva situació econòmica. Aquests ajuts es destinen no només a sufragar costos directament associats amb l'ensenyament, com llibres de text i material escolar, sinó també a altres aspectes

1. Article 27, emmarcat a la Secció 1a del Capítol II del Títol I, reconeix el dret a l'educació com a fonamental i detalla les línies bàsiques del model educatiu espanyol.

2. https://jocdelsdrets.gencat.cat/assets/pdf/Convencio_drets_infancia.pdf

igualment importants per al desenvolupament educatiu i social dels infants, com les activitats extraescolars o els serveis de menjador. Tanmateix, què passa quan aquestes ajudes no arriben a les famílies que més les necessiten? És aquí on el fenomen del NTU esdevé crític. Si les famílies no sol·liciten o no reben les ajudes a les quals tenen dret, es perpetuen les desigualtats i es limita l'accés a una educació equitativa.

La importància d'un bon disseny de les polítiques públiques és fonamental per reduir el NTU. Un disseny adequat ha de tenir en compte diversos factors, com la facilitat d'accés a la informació, la simplificació dels tràmits administratius i la sensibilització sobre l'existència d'aquestes ajudes. És essencial que les polítiques siguin no només inclusives, sinó també accessibles i fàcils d'entendre per a tothom. No tenir en consideració aquests factors pot fer que moltes famílies en situació de vulnerabilitat no puguin beneficiar-se de recursos dissenyats específicament per a elles, cosa que les manté en un cicle de pobresa i limita les oportunitats educatives i de desenvolupament dels seus fills i filles.

En aquestes pàgines, s'analitza com es poden millorar els ajuts educatius per reduir el NTU, prenent com a exemple els ajuts de menjador del Consorci d'Educació de Barcelona. S'examinen els factors que contribueixen al NTU, així com les estratègies i recomanacions per millorar la cobertura d'aquests i altres ajuts educatius. En última instància, l'objectiu és garantir que cap infant es quedi enrere per motius econòmics, assegurant que tots tinguin accés a una educació de qualitat.

L'abast i el funcionament dels ajuts de menjador a Catalunya

A Catalunya el 26,8% dels nens, nenes i adolescents viuen per sota del llindar de la pobresa,³ és a dir, més de 360.000 infants.⁴ Cal tenir en compte que les diferències de renda de les famílies determinen els hàbits alimentaris dels nens i nenes, el que afecta la seva salut nutricional, física i emocional, i requereix polítiques que garanteixin l'accés a una bona alimentació sigui quin sigui el nivell socioeconòmic de la família (Save the Children, 2022).

En aquest sentit, els menjadors escolars tenen un paper clau. Des de garantir una ingesta bàsica de nutrients als nens, nenes i adolescents; convertir-se en un espai escolar més d'interacció social i aprenentatge, fins a ajudar també els progenitors —i especialment les mares— en la conciliació familiar i laboral. La prestació del servei de menjador, la seva normativa i la gestió dels ajuts són una competència educativa delegada a les comunitats autònomes (CA). És, per tant, el Departament d'Educació qui estableix els procediments pel finançament d'aquest servei fixant, per exemple, el seu preu màxim. Per al curs 2024/2025 el seu preu màxim serà de 7,25€ diaris, després de diverses pujades en els últims anys (per exemple, per al curs 2021-2022 es va establir un preu màxim de 6,33 €, gairebé un euro menys, i el doble del que es paga en regions com Astúries o Canàries).⁵ Per tant, el cost del menjador escolar a Catalunya pot suposar per a les famílies més de 1.200€ a l'any. Alhora, gairebé el 44,5% dels nens i nenes catalans viuen en llars que no poden fer front a

.....

3. Es defineix com llindar de pobresa el 60% de la mediana dels ingressos per unitat de consum de les llars a Catalunya (llindar autonòmic). Es considera aquest llindar com pobresa moderada, i la taxa de pobresa és el percentatge d'adults o menors de 18 anys —segons el cas— que estan per sota d'aquest llindar.

4. Font: Enquesta de Condicions de Vida (ECV), 2023.

5. Existeixen preus diferents en funció de la durada del menjador o de si es fa un ús regular o esporàdic.

despeses imprevistes de 800€ —i, en el cas de les famílies monoparentals, aquest percentatge augmenta al 55,1%, i fins al 61,1% si es tracta d'una família monoparental liderada per una dona. Per tant, a la pràctica, i sense ajuts, són moltes les famílies a Catalunya que es troben amb obstacles financers que limiten l'accés dels seus fills i filles a una educació completa i de qualitat.

A Catalunya, la gestió del servei de menjador i els seus ajuts s'ha delegat als consells comarcals i, en el cas de Barcelona, al Consorci d'Educació de Barcelona, entitat encarregada de la gestió conjunta de les funcions educatives entre la Generalitat i l'Ajuntament.⁶ Els ajuts al menjador es regulen, per tant, en l'àmbit local i poden incloure ajudes ordinàries, basades en un percentatge del preu màxim, o ajudes extraordinàries, que poden cobrir la totalitat del cost per a famílies amb ingressos inferiors als llindars establerts o que compleixin certs criteris (és a dir, ajuts del 70% o del 100% del cost del menjador escolar).⁷ Segons dades del Departament d'Educació, el curs 2022-2023 gairebé 178.000 nens i nenes van tenir un ajut de menjador,⁸ dels quals un 22% van ser concedits pel Consorci d'Educació de Barcelona.

La dificultat en l'accés a les dades d'ajuts concedits, per tipologia de centre i nivell educatiu, limita l'anàlisi per saber si la diferència entre el nombre d'infants en situació de pobresa (363.919) i el nombre d'ajuts concedits (177.957) es deu a la falta d'accés a un servei de menjador, com passa sovint a secundària, ja que una gran majoria dels instituts públics no disposen de menjador, en part per l'ús de la jornada intensiva, o per

6. Cal tenir en compte que, (DECRET 219/1989, d'1 d'agost, de delegació de competències de la Generalitat a les comarques en matèria d'ensenyament, i DECRET 160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament.)

7. Cal tenir en compte que el Departament d'Educació garanteix el servei de menjador als estudiants que es veuen obligats a estudiar fora del seu municipi per manca d'oferta educativa o que estan escolaritzats en centres d'educació especial.

8. Subdirecció General de Serveis a la Comunitat i Beques, <https://educacio.gencat.cat/ca/departament/estadistiques/beques-ajuts/>

barreres en el disseny o en la concessió dels ajuts. Tanmateix, alguns estudis ens ajuden a dimensionar el problema. Per exemple, sabem que els majors percentatges d'assistència als menjadors corresponen a les famílies de renda més alta —per sobre de 2.100€—, que ho fan en un 59,23% dels casos de manera diària. En canvi, els nens i nenes de llars de rendes més baixes —per sota de 1.300€— ho fan en un 50% dels casos (enquesta Educo 2022). Cal tenir en compte que més del 92% de les famílies a Catalunya declaren que, si el menjador escolar fos gratuït, els seus fills i filles hi dinarien cada dia, és a dir, la limitació econòmica es revela com la principal barrera per no fer-ne un ús regular. Però no és l'única. Segons les dades d'una enquesta d'EDUCO per a Catalunya l'any 2022, gairebé un 17% de les famílies que podien accedir al menjador escolar declaraven no haver sol·licitat una beca menjador perquè no van saber fer-ho (el 12,1%) o perquè se'ls va esgotar el termini de sol·licitud (el 4,5%).

A l'hora d'analitzar el cas concret dels ajuts menjador del Consorci d'Educació de Barcelona cal tenir en compte el seu funcionament. Si bé el Departament d'Educació estableix uns criteris comuns per a la redacció de les bases dels ajuts de menjador a Catalunya, els consells comarcals i el Consorci d'Educació de Barcelona poden modificar aquests criteris per adaptar-los a les seves necessitats específiques.

Els criteris comuns estableixen que poden sol·licitar l'ajut de menjador escolar els alumnes matriculats en un centre educatiu sostingut amb fons públics de Catalunya que no tinguin el servei de menjador gratuït, que no estiguin en acolliment residencial i que facin ús del servei de menjador escolar. Les sol·licituds s'han de formalitzar mitjançant impresos normalitzats als quals s'ha d'adjuntar la documentació obligatòria i complementària necessària, així com les autoritzacions pertinents per obtenir informació d'altres administracions públiques.

La convocatòria per a la presentació de sol·licituds està oberta durant tot el curs escolar, cosa que permet la presentació de sol·licituds sobrevingudes i per canvis de situació socioeconòmica en qualsevol moment.

Els ajuts s'atorgaran en un percentatge del 70% o fins al 100% del cost del menjador, depenent dels requisits complerts per l'alumne. El càlcul de la renda familiar es basa en les declaracions de l'IRPF i altres ingressos.

Els consells comarcals i el Consorci d'Educació de Barcelona poden adaptar aquests criteris segons les necessitats específiques de la seva realitat socioeconòmica i, per exemple, augmentar les situacions cobertes per l'ajut. També poden flexibilitzar la documentació requerida si aquesta no ha variat respecte a convocatòries anteriors i establir criteris addicionals o més específics per a la valoració de les sol·licituds. Aquestes directrius asseguruen un marc comú per a la concessió dels ajuts, amb la possibilitat de personalització segons les necessitats dels diferents consells comarcals i del Consorci d'Educació de Barcelona, malgrat que cal destacar la dificultat per accedir a la informació corresponent als criteris comuns així com a les bases reguladores de cada consell comarcal —i a les modificacions que els ajuntaments puguin incloure. De cara a l'anàlisi dels ajuts, és important tenir en compte que al llarg dels últims cursos escolars s'han dut a terme diverses modificacions en la gestió a escala local, així com un canvi de criteris per part de la Generalitat.⁹

En el cas concret de Barcelona, l'alumnat matriculat a centres públics i concertats des del segon cicle d'educació infantil fins al final de l'educació secundària obligatòria, amb famílies que tinguin uns ingressos per sota dels llindars establerts, pot sol·licitar l'ajut individual de menjador a través del seu centre educatiu. El procés específic de sol·licitud, concessió i renovació de l'ajut es detalla a la següent secció, a la qual s'analitzen les potencials barreres o facilitats que el seu disseny pot suposar per a les famílies sol·licitants.

9. <https://web.gencat.cat/ca/actualitat/detall/En-vigor-els-nous-criteris-per-accedir-als-ajuts-de-menjador-escolar>

Els ajuts de menjador a Barcelona: una anàlisi del seu funcionament

El disseny de polítiques públiques en general —i la redacció de bases d'ajuts en particular— ha de partir de la base que els ciutadans no sempre decidim i actuem d'acord amb una anàlisi racional de costos i beneficis, o fins i tot amb les nostres pròpies intencions o interessos. Sovint, hi ha una bretxa entre les nostres intencions i les nostres accions, per exemple en sol·licitar un ajut. Són moltes i diverses les causes d'aquesta bretxa, des de percepcions esbiaixades (per exemple, la idea que l'ajut no és per a nosaltres, ja que no ens veiem en una situació de pobresa), o el seu desconeixement, fins a les traves i dificultats administratives (per exemple, el fet d'haver de fer un tràmit de forma digital, quan no tenim ordinador o signatura electrònica), la falta de temps, o el desgast mental. I aquestes situacions s'agreugen per aquelles famílies que es troben en una situació de vulnerabilitat econòmica i/o social (Mullainathan i Shafir; 2013).

Podríem pensar que el disseny de les polítiques públiques sempre inclou, d'una manera o una altra, el comportament de la ciutadania. Tanmateix, no és fins a la creació per part del Regne Unit l'any 2010 del Behavioural Insight Team (BIT) (IRS, 2017) que es comença a aplicar la ciència del comportament en el disseny de programes públics de manera formal i sistemàtica. Les ciències del comportament són una disciplina acadèmica que, combinant aprenentatges de disciplines com la psicologia, la neurociència, i l'economia i el dret conductuals ens permet analitzar les polítiques públiques des del que coneixem del comportament humà, per tal de, en el cas que ens pertoca, dissenyar millors ajuts, beques i prestacions, que redueixin el fenomen del *non take up*. Les contribucions de premis Nobel, com David Kahnemann, Richard Thaler o Carl Sunstein,¹⁰ han subratllat la importància de comprendre el procés

.....
10. Vegeu Kahneman i Tversky (1979), Kahneman (2011), Thaler i Sunstein (2009) o Bernartzi *et al.*, (2017).

de presa de decisions de les persones per a la creació de regulacions efectives i polítiques públiques adients.

A l'hora de dissenyar millors polítiques públiques —i, en conseqüència, reduir el *non take up* de molts ajuts socials i/o educatius— les ciències del comportament ens aporten eines molt rellevants. En primer lloc, els coneguts com a *nudges* o esperons, intervencions conductuals senzilles que no canvien de manera significativa el càlcul de costos i beneficis ni prohibeixen opcions, però que fan servir la naturalesa humana per modificar el comportament de manera predictable (Thaler i Sustein, 2009; DellaVigna i Llin, 2020; i Hummel i Maedche, 2019). El que estem fent és modificar l'arquitectura en què la ciutadania pren alguna de les seves decisions, buscant un resultat específic. Es tracta d'incentius no monetaris que no són una obligació ni una prohibició, però que incentiven comportaments com el fet de sol·licitar o mantenir un ajut educatiu. En els últims anys, els *nudges* han adquirit gran rellevància com a instrument de política pública en àrees tan diverses com la salut, l'educació o el pagament d'impostos. En l'entorn educatiu, s'han utilitzat per millorar diferents aspectes, des de la participació dels pares fins a l'augment de les sol·licituds de beques universitàries. Per exemple, enviar missatges de text als pares amb informació sobre l'assistència, el comportament i el rendiment acadèmic dels seus fills ha demostrat reduir l'absentisme i millorar les notes dels estudiants (Heppen, *et al.*, 2020). Un altre exemple és l'enviament de correus electrònics personalitzats i recordatoris sobre les beques disponibles a estudiants de secundària de famílies de baixos ingressos que, juntament amb guies pas a pas sobre com sol·licitar-les, ha incrementat significativament el nombre de sol·licituds.¹¹ Intervencions similars, com l'ús de missatges automàtics amb recordatoris sobre les dates límit per a sol·licituds d'ajuda financera i consells per completar les aplicacions, han contribuït a augmentar la participació en aquests programes (Dynarski, *et al.*, 2018).

.....

11. Per més informació veure: <https://www.povertyactionlab.org/policy-insight/increasing-college-access-making-application-process-easier>

Cal, però, tenir també en compte els *sludges* (Sunstein, 2021). Es tracta dels obstacles administratius que suposen una barrera a l'hora d'obtenir una prestació o servei públic. O, en aquest cas, una beca menjador o un ajut escolar. Aquests *sludges* poden sorgir a causa d'un disseny ineficaç per part de l'administració, de limitacions de recursos o de biaixos ideològics, i impedeixen l'accés equitatiu als ajuts, beques i prestacions. Detectar i reduir o eliminar aquestes traves per facilitar l'ús o l'accés a aquests serveis resulta en una millora de l'experiència per part de la ciutadania i incrementa l'eficiència de les polítiques públiques (Sunstein, 2022).¹²

Així doncs, sol·licitar un ajut educatiu pot suposar un pes per a les famílies, cosa que representa no únicament un consum de temps i esforç considerable, sinó també una despesa econòmica i, en alguns casos, un impacte emocional. Aquestes dificultats poden arribar a impedir l'accés a aquestes prestacions, especialment en situacions d'emergència econòmica. És fonamental minimitzar aquests obstacles, reduint les càrregues administratives i la burocràcia en la interacció ciutadana amb l'administració, sobretot per a aquells grups en situació de més vulnerabilitat, que són habitualment els més perjudicats per aquestes barreres.

En aquest sentit, donada la importància del menjador escolar com a prestació complementària vital per al suport a l'educació i tenint en compte l'elevat cost que aquest representa per a moltes famílies en situació de vulnerabilitat, analitzar de quina manera el disseny de l'accés als ajuts de menjador l'ha facilitat efectivament —o no— pot ajudar a entendre com reduir els nivells de *non take-up* d'altres ajuts educatius.

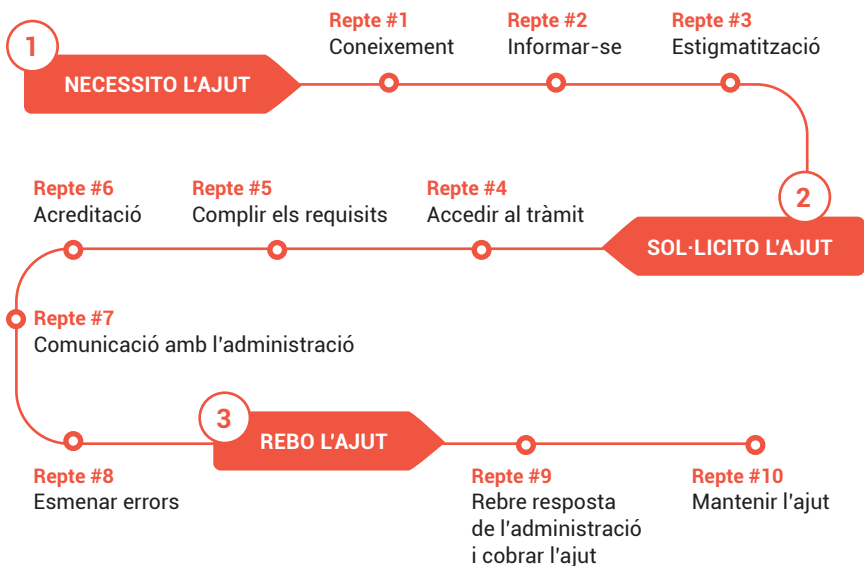
L'elecció de les beques menjador com a cas d'estudi respon al bon funcionament d'aquesta ajuda, malgrat que com hem vist encara hi ha un 17% de famílies a Catalunya que declaren no haver-la sol·licitat per no saber

12. Un exemple de *sludge audit* es pot trobar a l'estudi Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya (2022), per al cas de l'Ingrés Mínim Vital (IMV), la Renda Garantida de Ciutadania (RGC), els Ajuts a l'Habitatge de la Generalitat de Catalunya i el Fons d'Infància de l'Ajuntament de Barcelona.

fer-ho o per no conèixer el termini de sol·licitud (EDUCO, 2022). D'altra banda, són molts els infants catalans que, malgrat viure sota el llindar de la pobresa, no reben un ajut menjador. S'analitza el cas específic dels ajuts de menjador del Consorci d'Educació de Barcelona¹³ per la disponibilitat d'informació i perquè les adaptacions que s'han anat fent els últims anys vinculades a la simplificació de la sol·licitud poden constituir una bona pràctica per a altres ajuts educatius. De cara a analitzar els impactes potencials d'aquests ajuts prenem com a marc teòric el plantejat a l'estudi de la Taula d'entitats del Tercer sector Social de Catalunya (2022), on s'estableixen els següents 10 reptes que determinen el camí d'obstacles per obtenir una prestació social.

FIGURA 1

El camí d'obstacles per sol·licitar, obtenir i mantenir una prestació social



Font: Taula d'entitats del Tercer sector Social de Catalunya (2022).

13. Més informació a <https://educacio.gencat.cat/ca/serveis-tramits/ajuts-subvencions/per-destinataris/families-alumnes/individuals-menjador/index.html>

Seguidament, per a cada una de les tres etapes considerades —necessitat de l'ajut, procés de sol·licitud i manera de rebre'l i mantenir-lo—, s'analitza com els diferents deu reptes —i les seves solucions— estan contribuint al fenomen del *non take-up* dels ajuts de menjador de Barcelona.

Necessito l'ajut de menjador

Sovint, els fenòmens de *non take-up* dels ajuts escolars —així com de moltes prestacions socials— comencen molt abans de l'inici dels tràmits administratius, amb el desconeixement dels mateixos ajuts. La primera gran barrera és, per tant, la falta d'informació: si les famílies no saben que hi ha un ajut disponible, no podran sol·licitar-lo. Són moltes les enquestes i els professionals de les entitats socials que ressalten que aquest desconeixement és un dels factors crítics que deixa fora de cobertura molts potencials beneficiaris de prestacions socials. Això s'accentua en un context de descentralització en què una família que es troba en situació de vulnerabilitat econòmica pot tenir, a un municipi qualsevol de Catalunya, un accés potencial a més d'un centenar d'ajuts i prestacions socials. Aquestes abasten des de l'àmbit local a l'estatal.

Per afrontar aquesta barrera, és fonamental que la informació sobre els ajuts sigui clara, accessible i àmpliament difosa. Des de l'ús d'un llenguatge senzill a les pàgines web i als textos d'informació administrativa, a la difusió i comunicació en diferents espais de la ciutat. Destaquen, en aquest sentit, iniciatives com la de l'Ajuntament de Barcelona per millorar la transparència i facilitar l'accés a la informació, mitjançant la posada en marxa d'un simulador d'ajuts, encara en fase de desenvolupament,¹⁴ que permet consultar a quines ajudes i prestacions socials locals, autonòmiques o estatals pot optar un ciutadà a partir d'una certa informació. Es tracta d'una eina innovadora per simplificar el procés de coneixement i sol·licitud d'ajuts per a les famílies.

14. <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/ca/innovacio-social/les-meves-ajudes-simulador-dajudes>

Fins i tot en el cas de conèixer els ajuts, si les famílies en desconeixen els detalls del funcionament o si dubten de la pròpia elegibilitat, és probable que no arribin a iniciar-ne la sol·licitud. Aquesta situació afecta sobretot les llars en situació de vulnerabilitat, que són les que més es podrien beneficiar dels ajuts educatius. En aquest sentit, el cas dels ajuts menjador tenen la gran particularitat que els centres educatius són qui reben l'ajut sol·licitat per les famílies. Això els converteix en un actor clau del procés de sol·licitud i d'informació de l'ajut. Els centres educatius tenen, per tant, un paper vital en aquest aspecte, atès que són sovint el primer punt de contacte entre les famílies i el sistema educatiu. El compromís de les escoles amb la difusió activa de la informació sobre l'existència i el procés de sol·licitud de l'ajut pot ser determinant per reduir els nivells de *non take up*. En el cas de les beques menjador, des del Consorci d'Educació de Barcelona es forma als centres quan comença cada convocatòria d'ajuts, hi ha escoles que envien correus electrònics en el moment de la matriculació, i són moltes les entitats i serveis socials que coneixen els ajuts i n'informen les famílies.

També a Barcelona es duen a terme experiències de difusió sobre l'accés a ajuts a la família. És el cas del Fons d'Infància que, a causa de les limitacions que va imposar la crisi de la Covid-19, van aplicar un algoritme i la interoperabilitat de bases de dades de serveis socials. Amb aquest sistema, identificaven les famílies que complien els requisits principals de l'ajut i els enviaven un SMS amb informació sobre aquest.

A l'hora d'informar sobre un ajut social és imprescindible considerar les barreres idiomàtiques que es puguin produir en totes aquelles persones que no parlin el català o castellà. En el cas de les beques menjador, és important treballar també amb les famílies nouvingudes o amb aquelles que matriculen al seu fill o filla per primera vegada i que perceben el menjador escolar com un entorn segur i de confiança on deixar els seus fills i filles més enllà de la jornada estrictament obligatòria. En aquest sentit, ha tingut un rol rellevant la figura de les educadores socials, que es van incorporar a Barcelona el curs 2017-2018 i que ara es troben a

41 centres educatius del Consorci (10 dels quals són d'educació infantil i 8, instituts de secundària). Aquesta figura pretén complementar els equips directius de les escoles, que tenen una càrrega social important, mitjançant una atenció educativa i social coordinada.

Per acabar, cal destacar que els ajuts de menjador a Catalunya, a diferència d'altres CA, es defineixen com un dret subjectiu no subjecte a un sistema de concurs o concurrència competitiva. Això significa que qualsevol família que compleixi els requisits establerts pot accedir a l'ajuda sense haver de competir amb altres sol·licituds, una pràctica que reforça la seguretat i previsibilitat per a les famílies en situació de vulnerabilitat. Definir-los com a dret subjectiu és un element clau per tal de garantir l'accés als ajuts educatius.

Sol·licito l'ajut de menjador

Un cop les famílies coneixen l'existència d'un ajut, el següent pas és endinsar-se en el —a vegades— laberint del procés de sol·licitud. Sovint es requereix una comprensió detallada sobre el funcionament de l'ajut, els passos a seguir per sol·licitar-lo, els requisits exigits, i les condicions vinculades, que inclouen el mètode i el calendari de sol·licitud o pagament. Les normatives específiques dels ajuts educatius sovint es presenten en documents llargs i densos, amb un llenguatge tècnic que pot ser difícil d'assimilar pel ciutadà mitjà.

Tot i que els textos legals són la font primera d'informació, l'administració generalment posa a disposició dels ciutadans altres recursos informatius més accessibles. A la ciutat de Barcelona, per exemple, la informació sobre els ajuts de menjador es pot trobar en línia, amb resums i explicacions que descriuen l'essència de la normativa i que ofereixen ajuda sobre el funcionament de l'ajut.

Un desafiament destacat en el procés de sol·licitud de prestacions socials és la bretxa digital, ja que l'obtenció de moltes ajudes s'ha traslladat a l'entorn digital. Encara que això pugui representar un obstacle significatiu per a certes famílies, en el cas de les beques menjador aquest no sembla ser un problema excessivament gran. La tramitació va passar a ser 100% telemàtica des de la pandèmia, però sense necessitat de tenir cap signatura digital. La simplicitat del procés i la col·laboració que les escoles ofereixen per ajudar en la tramitació de les sol·licituds han convertit la petició de l'ajut de menjador en una tasca relativament fàcil per a les famílies. Les referències de les entitats socials i els professionals de l'administració confirmen que, a diferència d'altres ajudes, la bretxa digital no constitueix una barrera especialment important en aquest cas concret. Malgrat això és important tenir en compte que el tràmit es pot fer únicament de forma telemàtica.¹⁵ Cal destacar que s'ofereix també un servei de cita prèvia per obtenir suport a través de videotrucada,¹⁶ i que les famílies poden anar a les oficines del Consorci a informar-se sobre la sol·licitud —malgrat que aquesta informació no està recollida a la pàgina web ni hi ha cap telèfon informatiu. Existeix també una barrera idiomàtica per a les famílies que no dominen el català, que implica un esforç addicional en la traducció i interpretació de la informació. Amb tot, en el cas concret de les beques menjador, en comptar amb el suport de les escoles, això no es detecta com una traba important; cal tenir en compte que la informació dels ajuts ha d'estar disponible en múltiples idiomes per assegurar que tothom pugui accedir a aquest ajut sense dificultats lingüístiques.

.....

15. Cal recordar el Decret 76/2020, de 4 d'agost, d'Administració digital, en la seva exposició de motius: «Les noves tecnologies s'uneixen als instruments propis de l'Administració electrònica per construir Administracions públiques obertes i eficients que prestin serveis personalitzats i accessibles a les persones. Aquesta nova dimensió suposa repensar el funcionament i l'organització de les Administracions públiques i la innovació necessària per oferir nous serveis personalitzats i proactius.»

16. En aquest sentit, destaquem dos apunts: d'una banda, en el moment de la consulta no hi havia cap cita prèvia disponible i, de l'altre, que la cita prèvia pot comprometre els drets de les persones interessades en l'accés als procediments administratius necessaris per demanar un ajut social. En aquest cas, a més, la cita prèvia s'ha de sol·licitar telemàticament, de manera que s'acaba imposant la relació electrònica entre la ciutadania i l'administració.

Els requisits d'elegibilitat que marquin els ajuts educatius han de ser coherents amb l'objectiu de l'ajuda, sense generar situacions d'exclusió innecessàries ni augmentar les càrregues administratives per demostrar-les. Les beques menjador a Catalunya han anat simplificant els requisits i augmentant el nombre de sol·licituds al llarg dels últims anys. També ha augmentat el nombre d'ajuts que cobreixen el 100% —i no el 70%— del cost del menjador. El principal criteri per obtenir una beca menjador són els ingressos de la família i cal destacar que, a diferència d'altres CA, a Catalunya és molt similar al llindar de pobresa oficial.¹⁷ Això respon al criteri que aquest ajut sigui per a tots aquells nens i nenes en situació de pobresa. Aquells que, tot i no superar certs llindars de renda, disposin també d'un informe de serveis socials que acrediti situacions específiques de necessitat poden optar al 100% de la cobertura del cost. És important destacar que l'existència d'un ajut complet —del 100% del cost del menjador— i d'un ajut parcial —del 70%— pot fer que moltes famílies no tinguin la cobertura completa malgrat necessitar-la, i que això acabi afectant els nens i nenes (pot provocar que assisteixin menys dies al menjador escolar o que la família no sol·liciti l'ajut pensant que hauran de cobrir el 30% del cost). Entitats com EDUCO proposen que els ajuts parcials s'utilitzin únicament com una forma d'acompanyar les famílies que, malgrat superar el llindar de pobresa, continuïn estant en una situació de precarietat (EDUCO, 2023).

Un aspecte fonamental per reduir el *non take up* dels ajuts educatius és el de simplificar els sistemes de sol·licitud per evitar la sobrecàrrega de requisits i tràmits, que poden suposar per a moltes famílies —i especialment per a aquelles que es troben en situació de vulnerabilitat econòmica— una barrera infranquejable en la sol·licitud de l'ajut. En aquest sentit, cal destacar l'esforç fet quant a les beques menjador a Catalunya i Barcelona per simplificar el procés i la càrrega administrativa, que ha propiciat l'augment de la cobertura de l'ajut.

.....
17. Veure nota núm. 4.

D'una banda, no cal que la família presenti cap dels documents que són consultables per interoperabilitat, cosa que l'allibera del pes d'haver d'aportar informació que l'administració ja té al seu abast; una bona pràctica en el disseny de prestacions socials.¹⁸ Des del Consorci es fa ús de la interoperabilitat dels registres administratius, fent consultes massives a Hisenda i a la Seguretat Social per tal d'obtenir informació sobre els ingressos de les famílies sol·licitants d'un ajut menjador. Les consultes que el Consorci d'Educació de Barcelona fa a Serveis Socials i al Consorci i Oficines de l'Habitatge de Barcelona requereixen més temps, ja que no existeix aquesta interoperabilitat. En els casos de pobresa sobrevinguda, les persones sol·licitants han d'esperar a la denegació de l'ajut —ja que les dades d'Hisenda fan referència a l'any anterior— per al·legar les condicions de la situació actual, que és un procés que es resol amb agilitat.

D'altra banda, l'actual curs escolar 2023-2024 la Generalitat de Catalunya ha implementat canvis normatius en la regulació dels ajuts menjador¹⁹ que redueixen els tràmits necessaris per obtenir un ajut complet. Es tracta de la reducció progressiva de la necessitat de disposar de puntuació social per tenir un ajut de menjador del 100% del cost, és a dir, disposar d'un informe social, que era un requisit que s'exigia anteriorment per tenir l'ajut total. Això suposa per a moltes famílies no haver d'acreditar situacions específiques de la unitat familiar ni la valoració dels serveis socials, cosa que podia implicar no tenir l'ajut complet per la falta de temps per demanar l'informe social, la saturació del sistema per fer-ho o l'estigma d'haver de recórrer als Serveis Socials. Aquest canvi administratiu, d'altra banda, simplifica la feina tant de Serveis Socials com de les persones que han de tramitar i verificar la concessió dels

.....

18. Aquesta pràctica respecta el dret de no presentar documents que ja es trobin en mans de les administracions públiques contemplat a la Llei de procediment administratiu comú (LPAC).

19. <https://web.gencat.cat/ca/actualitat/detall/En-vigor-els-nous-criteris-per-accedir-als-ajuts-de-menjador-escolar>

ajuts.²⁰ Tanmateix, només s'aplica a aquelles famílies amb uns ingressos de la meitat del llindar que es demana per a l'ajut parcial del 70%.²¹

Destaquen també les experiències com la duta a terme per l'Ajuntament de Terrassa —i replicada, amb diferències, a ajuntaments com Mollet del Vallès, Mataró i Sant Feliu de Llobregat. A partir de la digitalització de tot el procés de tramitació dels ajuts de menjador escolar, han aconseguit transformar un procediment que abans era presencial i manual en un sistema totalment electrònic.

L'any 2015 els Serveis Socials de l'Ajuntament de Terrassa van passar de la notificació en paper a l'SMS certificat, que disposa dels requisits legals necessaris per saber si ha estat emès, rebut o llegit, i quan.²² Es fa també un canvi d'enfocament per a aquelles famílies que ja tenen un ajut i l'han de sol·licitar també el curs següent; en aquests casos no cal gestionar-lo com un nou ajut, sinó com una renovació. Posteriorment, per a les noves sol·licituds o per corregir dades dels esborranys, a la seu electrònica s'ha posat a disposició dels sol·licitants un tràmit que es pot gestionar amb identificació mòbil; fins i tot s'ofereix acompanyament telefònic, si cal. A més, la confirmació de les sol·licituds es fa amb signatures electròniques legals (l'opció de *click and sign* que s'utilitza per exemple amb contractes privats), amb les quals es pot adjuntar una fotografia del document d'identificació per donar més consistència jurídica al tràmit. Aquest sistema requereix fer una tasca pedagògica amb les famílies, que han de llegir bé i entendre el que signen de manera telemàtica, i acompanyar aquelles que es poden veure afectades per la bretxa digital —per exemple en el cas de Terrassa es fa amb un projecte de punts d'orientació, i amb un acompanyament telefònic als sol·licitants. Malgrat això, aquesta

20. <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/540582/govern-quadruplica-aquest-curs-ajuts-del-100-percent-menjador-lalumnat-vulnerable>

21. Això equivaldria a un llindar de pobresa bastant inferior al de pobresa severa del 40% de la mediana dels ingressos per unitat de consum a Catalunya.

22. Per a més informació es pot consultar el web de l'empresa especialitzada en l'emissió d'aquests SMS certificats: <https://www.lleida.net/>

modernització ha suposat una millora significativa en l'eficiència i eficàcia de la gestió dels ajuts, ja que estalvia temps i recursos, tant a l'administració com a les famílies, que ara poden tramitar les seves sol·licituds de manera més ràpida i còmoda des de casa seva, cosa que dignifica tot el procés de sol·licitud. D'altra banda, alhora que ha augmentat el nombre de sol·licituds ha disminuït el de persones ateses telefònicament per fer el tràmit telemàtic.²³

L'últim aspecte a tenir en compte pel que fa al procés de tramitació és el calendari de sol·licitud, que s'ha ampliat molt al llarg dels últims anys. Es preveu un període de sol·licitud d'un mes, abans de l'inici del curs escolar, malgrat que també es contemplen períodes alternatius per a noves peticions, alumnat nouvingut i situacions de pobresa sobrevinguda. Cal tenir en compte, però, que gairebé un 5% de les famílies no van sol·licitar l'any 2022 la beca menjador perquè se'ls va esgotar el termini de sol·licitud (Educo, 2022); per això s'ha de garantir un termini ampli i flexible de sol·licitud, que cobreixi tot l'any natural, així com una informació clara sobre aquest calendari a la ciutadania.

Rebo l'ajut de menjador

Un pas previ a saber si s'ha concedit l'ajut és rebre la resposta per part de l'administració pertinent informant que els ha arribat correctament la sol·licitud. En el cas de Barcelona, les famílies reben un correu electrònic amb una còpia d'aquesta, que han de signar i portar al centre escolar. L'administració també en facilita una còpia a l'escola, així com un codi a les famílies per si volen accedir-hi de nou o modificar la sol·licitud.

Però no es tracta només de saber si s'ha rebut bé la informació enviada, cal conèixer els temps de tramitació o el sentit del silenci administratiu —que hauria de ser per defecte positiu—, informació que no està

23. <https://www.digicanvis.cat/projectes/ajuts-de-beques-menjador-a-un-clic/>

disponible actualment.²⁴ No està previst, en el cas de les beques menjador, la reclamació per part del Consorci d'informació incompleta a la sol·licitud. Això podria passar si, per exemple, no s'hagués signat i presentat a l'escola la sol·licitud, o no constessin les dades econòmiques a Hisenda. En aquests casos es denegaria la sol·licitud, s'informaria la família i al centre dels motius de la denegació mitjançant un SMS, i es disposaria d'un període curt (10 dies hàbils) per presentar al·legacions. En aquest cas, es compleix amb el principi jurídic bàsic que no es demana a les famílies documents que ja estan en poder de les administracions públiques. Respecte a això, les famílies poden argumentar davant del Consorci en el cas que hi hagi hagut canvis respecte de la informació de què disposa l'administració —per exemple, en el cas de pobresa sobrevinguda.

Sempre que l'ajut es concedeixi, cal informar les famílies sobre la quantia, i avisar amb prou antelació perquè puguin planificar la logística del curs escolar i prendre la decisió sobre l'ús o no del menjador escolar. Es tracta de moments complexos per a les famílies i han de disposar de la màxima informació i transparència sobre els processos administratius. En aquest sentit, els ajuts de menjador a Catalunya es paguen directament a les escoles, per la qual cosa no és tan rellevant com en el cas d'altres ajudes, ja que les famílies no es veuen obligades a avançar uns diners, que potser no tenen, en el cas de no haver rebut la resolució de la seva sol·licitud.

Tan rellevant com rebre l'ajut és el fet de mantenir-lo. Si la situació familiar no varia, aquesta renovació de l'ajut menjador hauria de ser automàtica, evitant així que les famílies hagin de sol·licitar-ne un de nou. A més, tenint en compte la possibilitat per part de l'administració de comprovar els ingressos de gran part de les famílies, no s'haurien de fer tràmits

.....

24. Sobre aquest aspecte cal destacar que la Llei de procediment administratiu comú (LPAC) obliga l'administració a fer saber als interessats el termini per resoldre el procediment, així com els efectes del possible silenci administratiu, si es tracta d'inici a sol·licitud d'interessat (art. 21.4 segon paràgraf).

addicionals per demostrar la continuïtat del compliment dels requisits, reduint així les càrregues administratives addicionals.

En línia amb intervencions amb *nudges* a escala internacional²⁵ destaca la bona pràctica comentada anteriorment de l'Ajuntament de Terrassa. Aquesta iniciativa inclou la creació i enviament automatitzat d'esborranys d'ajuts basats en dades de convocatòries anteriors, facilitant així la tasca a les famílies. El procediment permet que els beneficiaris de l'any anterior rebin un esborrany via SMS i, si les dades són correctes, el puguin validar directament des del seu mòbil. L'any 2022 el 71% de les sol·licituds es van tramitar mitjançant l'acceptació de l'esborrany (un total de 4.921 esborranys).²⁶ En el cas de Barcelona s'informa les famílies que ja han rebut abans l'ajut que s'ha obert el període de sol·licitud, i se'ls proporciona l'identificador de l'alumne —camp obligatori de la sol·licitud—, però no se'ls envia l'esborrany.

A la següent figura es mostra un resum dels principals obstacles i elements facilitadors en els ajuts a les beques menjador del Consorci d'Educació de Barcelona; aquestes dades serveixen com a base per a la proposta de recomanacions plantejada a la següent secció.

25. Per consultar més exemples, visiteu <https://www.bhub.org/project/reminder-dont-lose-your-snap-benefits/>

26. <https://www.digicanvis.cat/projectes/ajuts-de-beques-menjador-a-un-clic/>

TAULA 1

Resum dels facilitadors i obstacles en la sol·licitud dels ajuts de menjador del Consorci d'Educació de Barcelona

	FACILITADORS EN EL PROCÉS	OBSTACLES EN EL PROCÉS
1. En el coneixement de l'ajut	- Centres educatius com a agent clau en la informació de l'ajut i guia durant el procés. - Formació als centres sobre el procés de sol·licitud. - Ajut com a dret subjectiu. - Presència de figures com les educadores socials.	- Barreres idiomàtiques. - Es podria valorar l'ús d'esborranys de l'ajut per a potencials beneficiaris.
2. En la sol·licitud de l'ajut	- Informació clara, amb resums i indicacions precises. - Procés administrativament senzill per a les famílies. - Acompanyament per part de les escoles i del Consorci d'Educació de Barcelona (telefònicament i de forma presencial). - Requisit de renda molt similar al llindar de pobresa. - Ús de la interoperabilitat dels registres entre diferents administracions. - Consideració de les situacions de pobresa sobrevinguda. - Eliminació de criteris addicionals per a la concessió de l'ajut total com, per exemple, l'informe social. - Ampli calendari de sol·licitud.	- Tràmit exclusivament telemàtic. - Cal garantir la disponibilitat de cites i no abusar de la cita prèvia o la resolució de dubtes de forma telemàtica. - Cal informar de tots els possibles canals de comunicació (videotrucada, trucada o assistència presencial). - Limitació d'idiomes disponibles per sol·licitar l'ajut. - Cal tenir en compte les limitacions que poden implicar els ajuts parcials. - Cal la signatura a mà de la sol·licitud i l'entrega al centre.
3. En la concessió i renovació de l'ajut	Per resoldre sol·licituds denegades no es demana a les famílies documents que ja estan en poder de les administracions públiques, i se'ls permet argumentar davant del Consorci en el cas que hi hagi hagut canvis respecte de la informació disponible.	- Cal disposar d'informació sobre els temps de tramitació o sobre el sentit del silenci administratiu —que hauria de ser per defecte positiu. - No es fa ús d'esborranys per a la renovació de l'ajut. - Els períodes de sol·licitud obliguen a informar les famílies de la concessió o no de l'ajut amb poc temps de cara a la planificació familiar del curs escolar.

Font: elaboració pròpia.

Propostes i recomanacions

El disseny eficaç d'ajuts i prestacions socials és un suport fonamental per garantir l'accés equitatiu a les oportunitats educatives, especialment per a les famílies en situació de vulnerabilitat. No obstant això, el fenomen del *Non Take-Up* (NTU), és a dir, el fet que els ajuts no arribin a tots els qui tenen dret a ells, posa de manifest una bretxa significativa entre la intenció de les polítiques públiques i la seva implementació real. Aquesta bretxa no només limita l'eficàcia dels ajuts, sinó que també perpetua cicles de pobresa i exclusió social.

És crucial analitzar i revisar els procediments administratius i les seves implicacions en els drets de la infància, particularment en l'accés als ajuts educatius. En aquest sentit, plantegem un seguit de recomanacions per tal de millorar els nivells de NTU d'altres ajuts educatius a Catalunya.

Recomanacions per millorar els ajuts de menjador del Consorci d'Educació de Barcelona

- **Certificats, esborranys i digitalització:** Es proposa explorar l'ús de l'SMS certificat i les signatures digitals per facilitar els tràmits a les famílies, i així reduir-ne els passos presencials i agilitzar-ne la tramitació. L'SMS certificat podria assegurar que les famílies rebin notificacions oficials de manera ràpida i segura, mentre que les signatures digitals permetrien completar i validar els formularis en línia, eliminant la necessitat de desplaçaments físics. També es recomana valorar la implementació d'un sistema d'enviament d'esborranys de sol·licituds a les famílies que ja han rebut l'ajut en anys anteriors, seguint el model de Terrassa. Aquest sistema permetria que les famílies només haguessin de validar o corregir la informació prèviament registrada, cosa que simplificaria el procés de renovació de l'ajut.

- **Informació i accessibilitat:** Es proposa incorporar informació detallada a la pàgina web, a l'apartat d'informació sobre els ajuts menjador, amb telèfons i oficines als quals poden recórrer les famílies per resoldre dubtes. Cal garantir la disponibilitat de la informació en diferents idiomes per trencar les barreres idiomàtiques, especialment per a les famílies nouvingudes. Aquestes mesures permetrien una major accessibilitat i comprensió de les famílies sobre els ajuts disponibles.

Recomanacions per als consells comarcals quant al disseny dels seus ajuts menjador i altres ajuts educatius

L'anàlisi de les beques menjador del Consorci d'Educació de Barcelona ens permet també treure conclusions valuoses per millorar altres ajuts. En primer lloc, i de forma més evident, per als ajuts menjador gestionats pels diferents consells comarcals de Catalunya; però identificar les barreres que dificulten l'accés als ajuts menjador facilita disposar de solucions efectives que poden ajudar a garantir que tots els infants en situació de vulnerabilitat tinguin les mateixes oportunitats educatives en altres tipus d'ajuts. Per exemple, les beques per a material escolar, transport, activitats extraescolars, o els ajuts per a estudiants amb necessitats especials. És essencial que les diferents administracions duguin a terme accions específiques per tal de simplificar els processos administratius, augmentar la transparència i l'accessibilitat, i garantir que les famílies que més ho necessiten puguin accedir als recursos disponibles sense traves innecessàries. Es tracta d'un pas més per aconseguir una educació inclusiva i equitativa per a tots els infants de Catalunya.

- **Garantia de Drets i Accés Universal a la Informació:** Per assegurar l'accés efectiu a les prestacions educatives, és essencial definir-les com a drets subjectius, reafirmant així el compromís de garantir l'equitat i l'accessibilitat per a tots els nens, nenes i les seves

famílies. Per promoure una major comprensió i exercici dels drets, l'administració ha de comprometre's a oferir assistència gratuïta i en línia, per informar i orientar sobre el procediment de sol·licitud de prestacions. Això inclou garantir que els materials i la comunicació siguin fàcilment comprensibles i escrits en llenguatge senzill i accessible, eliminant així els obstacles informatius que poden impedir l'accés a les prestacions. És imprescindible millorar la informació sobre els ajuts i prestacions disponibles i augmentar el coneixement entre les famílies vulnerables. L'extraordinària complexitat del sistema d'ajudes a Espanya, amb àmbits estatal, autonòmic, de diputacions i municipis, requereix un esforç coordinat per fer la informació més accessible i comprensible. Apropar-nos físicament als beneficiaris, a través de les escoles, centres d'atenció primària (CAPs), biblioteques, etc., i transmetre la percepció de l'administració com un servidor públic, pot facilitar una major comprensió i utilització dels recursos disponibles. Cal potenciar també l'ús i el coneixement dels simuladors d'ajuts.

- **Simplificar Requisits i Càrregues Burocràtiques:** La simplificació dels requisits i la reducció de les càrregues burocràtiques són essencials per facilitar l'accés als ajuts educatius. Cal revisar els processos actuals per identificar i eliminar tràmits innecessaris, reduint així el nombre de documents requerits i la complexitat dels procediments. Aquesta simplificació hauria d'abastar des de la presentació de la sol·licitud fins a la renovació de l'ajuda, promocionant un sistema més accessible. La Llei del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC) subratlla el principi d'exempció del deure de presentar documents que ja es troben en possessió de l'administració. Aquest principi ha de ser aplicat de manera extensiva en els sistemes d'ajuts educatius, per evitar que les famílies hagin de proporcionar informació o documentació que l'administració pública ja té.

Per afavorir la continuïtat del suport sense interrupcions innecessàries, és recomanable promoure l'automatització i la renovació automàtica d'ajuts. Quan no hi hagi canvis significatius en les condicions de les famílies beneficiàries, aquestes no haurien de necessitar presentar de nou tota la documentació a cada convocatòria. L'ús de declaracions responsables i comprovacions limitades pot facilitar aquest procés, garantint al mateix temps la transparència i la justícia en l'adjudicació dels ajuts.

- **Atenció a la bretxa digital:** Per respectar la Llei de procediment administratiu comú (LPAC), cal garantir el dret de les famílies a no haver de relacionar-se electrònicament amb l'administració, oferint alternatives accessibles per a aquells que no disposin de les condicions necessàries per a la gestió electrònica. És fonamental implementar punts d'assistència tant físics com en línia per oferir orientació i suport al llarg del procés de sol·licitud. Aquests serveis haurien d'oferir assessorament personalitzat per superar les barres lingüístiques, culturals o tecnològiques que poden dificultar l'accés a les ajudes. Aquest enfocament assegura que ningú quedi exclòs del procés a causa de limitacions tecnològiques o falta de recursos. Cal implementar programes d'ajuda per a les persones, especialment aquelles en situació de vulnerabilitat, per superar les traves vinculades a la digitalització, potenciant les competències digitals, l'accés a equipaments tecnològics o el suport tècnic personalitzat.
- **Millora de la comprovació de renda:** És essencial actualitzar els criteris de renda per reflectir la situació econòmica actual de les famílies, no només la renda de l'any anterior, per evitar exclusions innecessàries. Això permetria una avaluació més justa i precisa de les necessitats de cada família, garantint que els ajuts arribin a aquells que realment els necessiten en el moment present.

- **Transparència en el procediment:** És crucial establir procediments clars i transparents en l'avaluació i adjudicació d'ajuts. Això significa proporcionar a les famílies informació detallada sobre els criteris de decisió, eliminant qualsevol percepció de subjectivitat o injustícia. Una comunicació eficaç pot ajudar a construir confiança en el sistema i assegurar que totes les sol·licituds siguin tractades equitativament.

Recomanacions generals per millorar el sistema d'ajuts i prestacions socials

Més enllà de les recomanacions anteriors, específiques per als ajuts de menjador i altres ajuts educatius, plantegem també unes directrius generals per millorar el sistema d'ajuts i prestacions socials a Catalunya. Aquestes recomanacions busquen simplificar i racionalitzar el sistema, augmentar l'eficiència administrativa i garantir que tots els infants tinguin accés als recursos necessaris per al desenvolupament educatiu.

- **Simplificació del sistema d'ajuts evitant-ne la fragmentació:** És essencial avançar cap a un sistema de garantia de rendes que permeti una major coherència i integració en la concessió d'ajuts. Actualment, moltes famílies han de fer front a un procés administratiu complex i fragmentat, amb múltiples passos i barreres per obtenir ajuts de poca quantia. Aquestes dificultats poden incloure la necessitat de presentar diverses sol·licituds, cadascuna amb els seus propis requisits i documentació específica, amb la inversió de temps i esforç que això implica. Es pot plantejar també establir sistemes integrats de concessió d'ajuts que permetin que l'adjudicació d'un ajut (per exemple, menjador) serveixi com a base per accedir a altres ajuts (transport, llibres, activitats extraescolars). Aquesta integració eliminaria passos redundants en la sol·licitud i facilitaria un accés més àgil i eficient als diferents recursos disponibles.

- **Administració proactiva:** La millora dels sistemes d'informació i la interoperabilitat de les dades haurien de permetre a l'administració actuar de manera proactiva en la identificació de possibles beneficiaris, simplificant el procés d'accés als ajuts. Aquest enfocament proactiu, similar a l'ús d'esborranys en la declaració de la renda, podria augmentar significativament l'accés als ajuts, assegurant que les famílies que més ho necessiten rebin el suport adequat sense haver de fer múltiples sol·licituds.
- **Ús de la tecnologia:** L'ús d'algoritmes i tecnologies avançades pot incrementar l'eficiència en la gestió i adjudicació dels ajuts. Compartir dades entre diferents administracions, automatitzar processos i disposar d'algoritmes que permetin identificar les necessitats de la ciutadania, tot proposant actuacions, no només millora l'eficiència en la gestió i redueix les càrregues i els temps dels treballadors públics, sinó que també permet a aquelles persones que es trobin en una situació d'emergència social poder tenir un ajut en pocs dies, en comptes d'esperar mesos.
- **Millors dades i potenciar l'avaluació:** És crucial disposar de dades de registre més precises i disponibles de manera transparent per a totes les parts interessades. Aquestes dades han de ser accessibles i comprensibles per facilitar no només el registre, sinó també l'avaluació dels ajuts concedits. Cal potenciar l'avaluació contínua dels programes d'ajuts per garantir que s'estan assolint els objectius previstos i per identificar àrees de millora. Una avaluació rigorosa i sistemàtica permetria ajustar les polítiques segons les necessitats reals de les famílies i assegurar una distribució més eficient i equitativa dels recursos. La disponibilitat transparent de les dades i els resultats de les avaluacions també contribueix a una major confiança i participació per part de la ciutadania, i això fomenta un sistema d'ajuts més just i eficaç.

- **Menjador universal i gratuït:** Finalment, es recomana garantir que tots els nens, nenes i adolescents tinguin accés a un servei de menjador universal i gratuït. Això implica assegurar que cap infant es quedi sense aquest recurs vital a causa de les jornades intensives o a la falta d'infraestructures. Un menjador escolar accessible a tots els infants contribueix no només a la seva nutrició i benestar físic, sinó també a la seva inclusió social i al rendiment acadèmic.

L'anàlisi detallada dels ajuts de menjador del Consorci d'Educació de Barcelona i les recomanacions derivades han permès identificar nombrosos factors que contribueixen al fenomen NTU i proposar solucions concretes per millorar l'accés a aquests ajuts.

És evident que el disseny de polítiques públiques més inclusives i accessibles és fonamental per garantir que els ajuts arribin a totes les famílies que en necessiten. La simplificació dels processos administratius, l'ús de la tecnologia per facilitar l'accés i la gestió, i una major transparència i avaluació continuada són elements clau per reduir el NTU. A més, és essencial fomentar un sistema proactiu i integrat de concessió d'ajuts que redueixi les barreres per a les famílies, especialment aquelles en situació de vulnerabilitat. L'objectiu últim és garantir una educació inclusiva i equitativa per a tots els infants, assegurant que cap nen o nena es quedi enrere per motius econòmics, avançant cap a un sistema d'ajuts més eficient, just i accessible, que contribueixi al benestar i desenvolupament integral dels infants a Catalunya.

Bibliografia

- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIREF) (2023). 2.^a *Opinión Ingreso Mínimo Vital*. Opinión 2/23.
- BENARTZI, S., BESHEARS, J., MILKMAN, K. L., SUNSTEIN, C. R., THALER, R. H., SHANKAR, M., TUCKER-RAY, W., CONGDON, W. J. i GALING, S. (2017). «Should Governments Invest More in Nudging?» *Psychological Science*, 28(8), 1041–1055.

- DELLAVIGNA, S. i LINOS, E. (2022). «RCTs to scale: Comprehensive evidence from two nudge units». *Econometrica*, 90(1), 81-116.
- DYNARSKI, S., LIBASSI, C. J., MICHELMORE, K. i OWEN, S. (2018). *Closing the gap: The effect of a targeted, tuition-free promise on college choices of high-achieving, low-income students* (No. w25349). National Bureau of Economic Research.
- HEPPEN, J. B., KURKI, A. i BROWN, S. (2020). *Can Texting Parents Improve Attendance in Elementary School? A Test of an Adaptive Messaging Strategy*. Appendix. NCEE 2020-006a. National Center for Education Evaluation and Regional Assistance.
- HUMMEL, D. i MAEDCHE, A. (2019). «How effective is nudging? A quantitative review on the effect sizes and limits of empirical nudging studies». *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 80, 47-58. <https://doi.org/10.1016/j.socec.2019.03.005>.
- INSTITUT CATALÀ D'AVALUACIÓ DE POLÍTQUES PÚBLIQUES (IVÀLUA). (2023). *Avaluació de la Renda Garantida de Ciutadania. Disseny i Implementació. Actualització pel període de gener de 2020 a abril de 2022*. Ivàlua.
- IRS (2017). *Behavioral Insights Toolkit*. IRS.
- KAHNEMAN, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Macmillan.
- KAHNEMAN, D. i TVERSKY, A. (1979). «Prospect theory: An analysis of decision under risk». *Econometrica*, 47(2), 263-291.
- M4SOCIAL (2024). *Radar d'algoritmes d'intel·ligència artificial i processos de decisió automatitzada per a l'accés als drets socials a Catalunya*. m4social.
- MULLAINATHAN, S. i SHAFIR, E. (2013). *Escasez ¿Por qué tener poco significa tanto?* Fondo de cultura económica.
- SAVE THE CHILDREN (2022). *Adéu a la dieta Mediterrànea. Nutrició i hàbits saludables de la infància a Catalunya*. Save the Children.
- SERVICE, O., HALLSWORTH, M., HALPERN, D., ALGATE, F., GALLAGHER, R., NGUYEN, S., RUDA, S., SANDERS WITH MARCOS PELENUR, M., GYANI, A., HARPER, H., REINHARD, J. i KIRKMAN, E. (2014). *EAST: Four simple ways to apply behavioural insights*. The Behavioural Insights Team.

- SUNSTEIN, C. R. (2021). *Sludge: What stops us from getting things done and what to do about it*. MIT Press.
- SUNSTEIN, C. R. (2022). «Sludge audits». *Behavioural Public Policy*, 6(4), 654-673.
- TAULA D'ENTITATS DEL TERCER SECTOR SOCIAL DE CATALUNYA (2022). *L'impacte dels tràmits administratius en l'accés a les prestacions socials una perspectiva conductual*. Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya.
- THALER, R. i SUNSTEIN, C. (2009). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press.
- WARIN, P. (2016). *Le non-recours aux politiques sociales*. Presses Universitaires de Grenoble.

Agraïments

Agraïm la participació en el seminari de contrast i les aportacions fetes al contingut d'aquest capítol de l'Anuari 2024 a un nodrit grup de persones expertes. Elles són: Helena Caro Santistevé, Miquel Estapé i Valls, Eulàlia Formiguera, Clarisa Giamello, Ona Lorda Roure, José Antonio Noguera, Elena Sardà Gargallo i Maria Truñó.

Aquest document aprofundeix en el fenomen del *Non Take-Up* (NTU), un concepte clau per entendre per què les famílies que tenen dret a ajuts educatius o prestacions socials a la infància no els reben o no els sol·liciten. A Catalunya, molts infants en situació de pobresa no accedeixen a aquestes ajudes per diverses raons, com ara la falta d'informació, la complexitat dels processos administratius o, en alguns casos, la manca de suport institucional. Aquest NTU impedeix que moltes famílies vulnerables es beneficiïn de prestacions dissenyades específicament per a elles. D'aquesta manera, es perpetuen desigualtats econòmiques i socials que impacten directament en les oportunitats educatives dels infants. En l'anàlisi s'utilitzen com a cas d'estudi els ajuts de menjador, concretament els ajuts gestionats pel Consorci d'Educació de Barcelona. S'examinen els factors que contribueixen al fenomen del NTU i els que constitueixen facilitadors del procés de sol·licitud i concessió dels ajuts. A més, es proposen diverses solucions i recomanacions aplicables a altres ajuts educatius que destaquen la necessitat de simplificar els processos burocràtics, ampliar la informació a les famílies i millorar l'accessibilitat als ajuts, utilitzant eines digitals i processos més inclusius. Així, es planteja com una administració més eficient i accessible pot garantir una educació més equitativa i justa per a tots els infants.

Elena Costas Pérez

Experta en avaluació de polítiques públiques, doctora en Economia per la UB.

Maria Sánchez Vidal

Experta en avaluació de polítiques públiques, doctora en Economia per la UB.