



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 22.12.2004  
COM(2004) 824 final

**INFORME FINAL DE LA COMISIÓN  
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**sobre el Programa Daphne (2000 - 2003)**

**{SEC(2004) 1595}**

## **1. RESUMEN**

El presente informe describe los progresos del Programa Daphne desde su adopción en enero de 2000 y presenta un resumen de sus principales logros, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 9 de la Decisión. El objetivo del Programa Daphne es responder a la creciente y cada vez más extendida preocupación tanto de la opinión pública como de los responsables políticos ante el problema de la violencia. El Programa abarca todos los tipos de violencia ejercida contra los niños, los adolescentes y las mujeres, incluida la violencia doméstica, la violencia en las escuelas y la violencia contra minorías tales como los homosexuales, las personas discapacitadas, las minorías étnicas, etc.

El Programa Daphne es uno de los pilares de la estrategia de la Comisión Europea para combatir la delincuencia, en consonancia con la aspiración política de la Unión de crear un espacio de libertad, seguridad y justicia. Existen otros programas y acciones que tienen por objeto combatir delitos específicos, como la difusión de contenidos ilícitos a través de Internet, el tráfico de seres humanos o los distintos tipos de discriminación, a los que el 3<sup>er</sup> Programa Daphne está vinculado con el fin de garantizar la coordinación y coherencia necesarias.

### ***El programa***

Durante sus siete años de existencia (1997-2003), la iniciativa Daphne y el subsiguiente Programa suscitó una participación mucho mayor de lo previsto. Se presentaron más de 2200 propuestas, con solicitudes de subvención por valor de unos 195 millones de euros. Esta participación excepcional demuestra que el programa responde a una necesidad profunda del sector asociativo. Durante el mismo período se financió un total de 303 proyectos con cargo al presupuesto comunitario por un total de 31 millones de euros.

Para que el Programa pueda alcanzar sus objetivos de manera óptima, la Comisión presta una especial atención al control de los proyectos financiados y a la evaluación de sus resultados. Así, cada proyecto es objeto de un procedimiento de seguimiento y evaluación durante su fase de aplicación.

### ***Los resultados***

La larga lista de actividades realizadas en el marco de los proyectos Daphne, entre las que figuran métodos innovadores de prevención, cooperación, intercambio, conexión en red y desarrollo de nuevos modelos, así como la difusión de las mejores prácticas, ya ha empezado a tener un efecto multiplicador en el trabajo de las ONG e instituciones europeas (como lo demuestra el estudio que incluimos en anexo).

Todo indica que las organizaciones en cuestión han obtenido innegables ventajas de su participación en asociaciones europeas. Tanto por las enseñanzas de fondo extraídas como por la mejora de sus capacidades de coordinación y gestión o por la mejora de su imagen de marca, todas se han visto reforzadas. El mecanismo de conexión en red ya constituye en sí mismo un avance: al poner a las distintas organizaciones en contacto y animarlas a colaborar, ha introducido notable diferencias en el trabajo de organizaciones que, por naturaleza, tienden más bien a competir entre ellas. Estas asociaciones favorecen a su vez una programación más eficaz, evitando las duplicaciones y el derroche de recursos. Se puede por lo tanto considerar que el Programa Daphne ha conseguido potenciar ulteriormente la movilización del sector de las ONG a todos los niveles, suscitando la creación de múltiples asociaciones y alianzas que

ahora trabajan juntas para la instauración de políticas europeas más globales de lucha contra violencia.

Con vistas a la elaboración del presente informe, se ha llevado a cabo una evaluación de los siete años de actividad del Programa Daphne (1997-2003)<sup>1</sup>.

He aquí algunas de las constataciones más interesantes:

- En los proyectos financiados, existe un equilibrio razonable entre las distintas categorías de beneficiarios, niños, adolescentes y mujeres.
- Los 220 proyectos analizados en detalle produjeron **700** productos tangibles (como, por ejemplo, estudios, guías de buenas prácticas, manuales de formación, CD-ROM, anuncios de televisión o radio, etc. )
- En el 65% de los proyectos realizados en el marco del Programa Daphne, el objetivo es el intercambio de buenas prácticas. En términos de resultados, el 34% de los productos contribuyeron a lograr este objetivo. Ello ilustra el valor añadido del Programa Daphne, que ha venido reforzando la difusión a nivel europeo de una serie de buenas prácticas. Además, uno de cada dos proyectos generó resultados directamente aplicables, como acciones sobre el terreno o módulos de formación.
- Por lo que se refiere al impacto de estos resultados en los socios de los proyectos, vemos que el 66% de los proyectos han adoptado nuevas prácticas en sus actividades actuales. El 80% de los socios reconoce que tanto sus conocimientos técnicos como su nivel de participación en asociaciones o redes transnacionales han mejorado.
- En cuanto al impacto en los beneficiarios finales (niños, adolescentes y mujeres), observamos que en más de la mitad de los proyectos estos grupos destinatarios pudieron beneficiarse de un mejor acceso a las ayudas y reforzar su capacidad para enfrentarse por sí solos al problema. Este resultado es de una importancia capital, porque trasciende el concepto de ayuda a las víctimas y apunta más bien a su rehabilitación y capacitación. El último resultado digno de mención es que el 12% de los proyectos tuvieron un impacto en las legislaciones y/o condujeron a cambios a nivel político. Dado que el principal objetivo del Programa Daphne no es proponer medidas legislativas o cambios de tipo político, cabe ver en ello un efecto secundario atribuible al compromiso y al dinamismo de algunas organizaciones. Este efecto secundario puede considerarse un logro adicional.
- El último resultado digno de mención es que el 12% de los proyectos tuvieron un impacto en las legislaciones y/o condujeron a cambios a nivel político. Dado que el principal objetivo del Programa Daphne no es proponer medidas legislativas o cambios de tipo político, cabe ver en ello un efecto secundario atribuible al compromiso y al dinamismo de algunas organizaciones. Este efecto secundario puede considerarse un logro adicional.

Como veremos con todo detalle en el presente informe, algunas de las constataciones de la evaluación final han evidenciado ámbitos que precisan mejora. Ya se adoptaron al respecto determinadas medidas en la estructura del Programa Daphne II, como la creación de un servicio de ayuda o el refuerzo de las tareas de difusión.

---

<sup>1</sup> Evaluación externa realizada por Bureau Van Dijk, Bruselas, (2004), no publicada

## 2. OBJETO DEL INFORME

El apartado 2 del artículo 9 de la Decisión 293/2000/CE<sup>2</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueba el Programa Daphne establece que la Comisión deberá presentar un informe final al Parlamento Europeo y al Consejo al término del Programa.

El presente informe describe los logros del Programa Daphne desde su adopción en enero de 2000. Incluye un análisis en profundidad de los resultados obtenidos en el marco de la antigua Iniciativa Daphne (1997-1999) y de los dos primeros años de aplicación del Programa Daphne, así como un análisis de los proyectos financiados en 2002 y 2003, aunque no tiene en cuenta los resultados de estos proyectos al estar inacabados. Vemos pues que el presente informe abarca siete años de actividades en relación con 303 proyectos en los que han participado más de 1500 organizaciones. El presente informe supera por lo tanto las exigencias del apartado 3 del artículo 9 de la Decisión 293/2000/CE.

## 3. RESULTADOS E IMPACTO DE DAPHNE

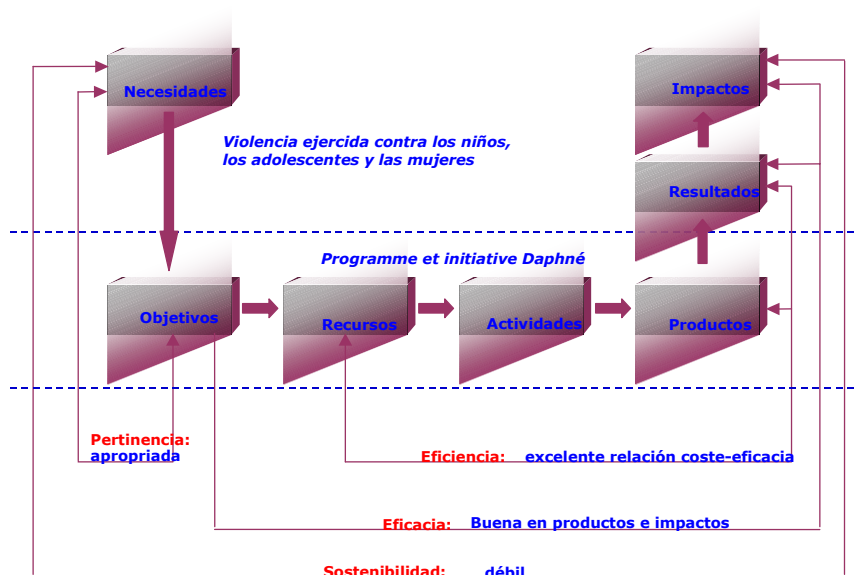
Con vistas a la elaboración del presente informe, se ha realizado una evaluación de los siete años de actividades de Daphne (1997-2003), cuya metodología se detalla en el Anexo 1. La principal característica de este estudio reside en su carácter exhaustivo: se han analizado todos los proyectos (303) realizados en el marco de la Iniciativa (1997-1999) y del Programa (2000-2003). Éstas han sido las conclusiones:

*"Los objetivos de la Iniciativa y el Programa eran y siguen siendo pertinentes con relación a las necesidades que dieron origen a su creación, a saber, prevenir y luchar contra la violencia ejercida contra los niños, los adolescentes y las mujeres. Tanto los productos como los impactos contribuyen a la realización de los objetivos del Programa Daphne, confirmando así su eficacia. La eficiencia del programa queda evidenciada por sus productos y repercusiones, que resultan impresionantes en comparación con los modestos recursos asignados. Pero su sostenibilidad al término de los proyectos es bastante floja, debido por una parte a una difusión insuficientemente programada y orientada y, por otra, a dificultades en la post-financiación".*

Las constataciones pueden resumirse del siguiente modo:

---

<sup>2</sup> DO L 34 de 9.2.2000, p. 1.



### 3.1. Pertinencia

La pertinencia del Programa Daphne se evalúa examinando en qué medida los objetivos se adecuan y se siguen adecuando al contexto, es decir, a las necesidades sociales a las que se supone que responde el Programa.

#### Pertinencia de los objetivos del Programa Daphne con relación a las necesidades sociales

La lucha contra la violencia combina un gran número de iniciativas y acciones. El Programa Daphne no apunta directamente a reducir el número de víctimas de la violencia. Tiene más bien por objeto apoyar a las organizaciones cuya labor contribuye a prevenir la violencia y a proteger y asistir a las víctimas. Esto explica el papel clave desempeñado por las ONG en el Programa Daphne desde su creación.

Los objetivos del Programa Daphne se definieron en su momento en términos generales de modo que pudieran ser válidos para muchos y distintos tipos de violencia. El Programa persigue seis objetivos:

- Apoyo a redes multidisciplinares.
- Intercambio de buenas prácticas.
- Estudios, tareas de investigación y recopilación de datos.
- Campaña de información.
- Fuentes de información.
- Reconocimiento de la violencia y elaboración de informes sobre este tema.

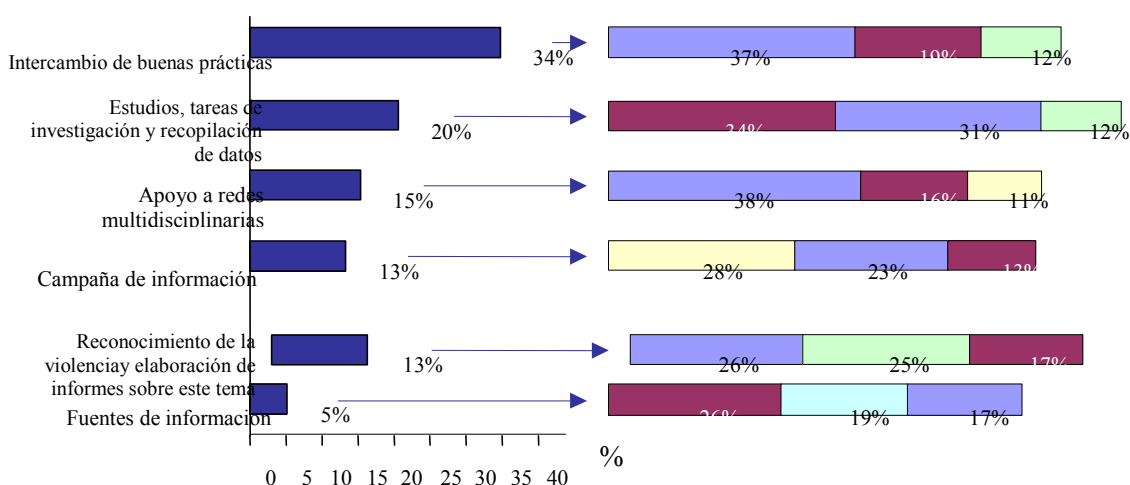
Estos objetivos, al ser independientes de los tipos de violencia cubiertos, no se ven influidos por las prioridades fijadas anualmente en relación con aspectos concretos de la violencia. Por otra parte, se trata más de *instrumentos* que de *objetivos stricto sensu*. De hecho, contribuyen

a los metaobjetivos más generales en que se basa implícitamente el Programa, es decir, la reacción europea a la violencia mediante la conexión en red y el intercambio de las mejores prácticas, la prevención y la protección de las víctimas, y una mayor sensibilización ante el problema de la violencia.

### 3.2. Eficacia

La eficacia del Programa Daphne se evalúa examinando en qué medida los productos e impactos contribuyen a la realización de sus objetivos.

Para cada proyecto, se ha establecido una conexión entre sus productos y los objetivos del Programa Daphne que estos productos contribuyen a realizar. De 699 productos, 601 contribuyen firmemente o muy firmemente a la realización de los objetivos del Programa Daphne:



**Gráfico n°1 : Contribución de los productos a los objetivos del Programa (N=601 productos con una contribución firme o muy firme: Conferencias, seminarios, talleres -; Estudios, informes y libros -; Material informativo -; Orientaciones, módulos de formación, manuales -; Sitios web, CD y CD-Rom -)**

El anterior gráfico debe interpretarse de la siguiente forma: el 15% de los productos contribuye a la realización del objetivo "Apoyo a redes multidisciplinares". Dentro de estos productos, hay un 38% de "Conferencias, seminarios y talleres", un 16% de "Estudios, informes y libros" y un 11% de "Material informativo".

El dato más sorprendente es que más de un tercio de los productos contribuyen a la realización del 3<sup>er</sup> objetivo ("Intercambio de buenas prácticas"). Esto demuestra: a) la importancia de este objetivo para los participantes; b) el valor añadido real del Programa Daphne en la transferencia del conocimiento de un país a otro y de una organización a otra en todo el territorio europeo.

Si examinamos ahora el diagrama en sentido contrario, vemos que animar a la gente a colaborar (mediante la organización de "Conferencias, seminarios y talleres") es el resultado que más contribuye a alcanzar los diferentes objetivos del Programa y que en mayor medida los promueve globalmente. El resultado "Estudios, informes y libros" contribuye asimismo significativamente a la realización del conjunto de objetivos.

También es interesante observar que el resultado "Orientaciones, módulos de formación, manuales" tiene influencia en tres objetivos, lo que confirma la necesidad de mantener la formación en un lugar importante del programa.

Además, como puede verse en el apartado 3.3. del Anexo, cada objetivo del Programa está también respaldado por impactos. El diagrama indica claramente que los principales impactos contribuyen a la realización de uno o más objetivos del Programa y que todos los objetivos del Programa están respaldados por impactos.

Vemos pues que la eficacia del Programa Daphne está garantizada por la aportación de productos e impactos.

### **3.3. Eficiencia**

La eficiencia del programa mide la relación existente entre los recursos, por una parte, y, por otra, los productos e impactos, con vistas a evaluar la relación coste-eficacia.

Un programa como el Programa Daphne no es sin embargo una unidad de producción, cuyos costes y beneficios puedan estimarse con precisión en términos monetarios. Aunque es posible cifrar los recursos - en términos de fondos invertidos -, no tiene sentido asignar un valor monetario a los productos o impactos; el valor, por ejemplo, de permitir a los niños y a las mujeres protegerse mejor y prevenir la violencia no puede expresarse en términos comerciales. Podemos, sin embargo, disponer de indicadores en cuanto a la utilidad del programa, sus productos e impactos.

Para la evaluación de la eficiencia del programa hemos adoptado un enfoque pragmático, tratando de hacer el mejor uso posible de los distintos tipos de información disponible y centrándonos en la utilidad del programa. La muestra representativa de 148 proyectos concluidos analizados arroja los siguientes hechos y cifras:

- La muestra representa un presupuesto total de unos 20 millones de euros (hasta 2001), es decir, unos 133 000 euros por proyecto y unos 23 500 euros por participante.
- La financiación concedida por la UE representa aproximadamente el 75% de este presupuesto, lo que supone unos 17 600 euros por participante. Por término medio, esto significa que la UE financia 2 "equivalentes a tiempo completo" (FTE) por proyecto y año ó 0,35 FTE por organización participante, lo que representa por término medio un 0,8% de su personal.
- Para dos tercios de los proyectos, el 25% restante del presupuesto se cubre exclusivamente mediante fondos internos. El 10 % de los proyectos sólo tiene acceso a la financiación externa y uno de cada cuatro proyectos dispone de fondos tanto internos como externos. La financiación se ve a menudo completada por el trabajo desinteresado de las ONG participantes o de voluntarios. Es obviamente difícil evaluar el volumen de este esfuerzo.
- En media, cada proyecto ha generado 5 productos que han contribuido significativamente a la realización de los seis principales objetivos del Programa. El 98% de los proyectos difundieron un volumen de material realmente impresionante y en el 90% de los casos se organizaron eventos. Los productos y su difusión contribuyeron a generar impactos en los grupos destinatarios, en los beneficiarios finales, en la opinión pública y en los responsables políticos.

- Los 148 proyectos analizados contaron con la participación de 1227 organizaciones. El hecho de participar en un proyecto produjo un impacto en el 97% de dichas organizaciones, principalmente en términos de refuerzo de los conocimientos técnicos, mejora de la capacidad de conexión en red o adopción de buenas prácticas. La participación en el Programa Daphne ha tenido pues un efecto evidente y positivo en estas organizaciones.

Estos logros tienen sin duda un gran valor, especialmente si tenemos en cuenta la limitada aportación financiera de la Comisión. Uno de los objetivos de la evaluación ha sido comprobar si existía una relación significativa entre, por una parte, la cuantía del presupuesto, y, por otra, la naturaleza y frecuencia de los productos e impactos, llegando a la conclusión de que no existía tal relación. Esto se debe, al menos en parte, al hecho de que la mayoría de las personas que han participado en el Programa Daphne consideran el presupuesto como un instrumento. Son personas que aportan voluntariamente su propio esfuerzo y conceden una enorme importancia a los resultados de los proyectos.

Sobre la base de los datos referidos (y de otros datos detallados en anexo), se puede afirmar que el programa es eficiente, es decir, capaz de obtener logros e impactos significativos con un apoyo limitado de la UE.

#### **3.4. Aplicación y mecanismos de difusión del Programa Daphne**

Se pidió a los coordinadores de los proyectos que emitieran su dictamen sobre los procedimientos de presentación de las solicitudes y de celebración de los contratos del Programa Daphne, sobre el sitio Internet del Programa, sobre el apoyo prestado por dicho Programa durante la ejecución de los proyectos y sobre los sistemas de control y evaluación. Para mayor información sobre este tema puede consultarse el Anexo 1. Conviene no obstante destacar un hecho, a saber, que en relación con la mayoría de los aspectos citados al menos dos tercios de los coordinadores de los proyectos se declaran satisfechos. En general, el nivel de satisfacción suscitado por la Inicitaiva resulta ligeramente inferior al suscitado por el Programa.

El análisis diacrónico del nivel de satisfacción en cuanto a la "Transparencia del proceso de selección" y la "Calidad de la ayuda comunitaria durante la fase de preparación" pone de manifiesto que son más los coordinadores que se declaran satisfechos en los últimos años (de 2001 a 2003) que los que se declaran satisfechos en los años anteriores, lo que no deja de ser alentador.

Mecanismos del programa Daphne	Porcentaje de coordinadores de proyectos que se declaran satisfechos en una perspectiva diacrónica						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Transparencia del proceso de selección	58%	52%	33%	50%	66%	61%	63%
Calidad de la ayuda comunitaria durante la fase de preparación	35%	61%	59%	56%	63%	79%	83%

#### 4. CONCLUSIONES

El objetivo del Programa Daphne es apoyar el trabajo de las organizaciones (en particular, de las ONG) y autoridades públicas locales destinado a proteger a las mujeres y niños frente a la violencia de que son víctimas y a prevenir este tipo de violencia. El Programa Daphne aporta a este trabajo un valor añadido europeo y fomenta el intercambio de ideas y de las mejores prácticas mediante la creación de redes y asociaciones, así como mediante la ejecución de proyectos piloto. Se trata de actividades que ofrecen oportunidades de aprendizaje, puesta en común de la información existente y transferencia de capacidades, y que permiten un enfoque global de los problemas, concebidas para ser de utilidad a las personas expuestas a la violencia.

El Programa Daphne apoya asimismo acciones de sensibilización de la opinión pública y de las poblaciones de riesgo, así como iniciativas de investigación y seminarios sobre el tema de la violencia. Además, todo este trabajo se efectúa a través de nuevas redes europeas y en la perspectiva de una cooperación y un intercambio de las mejores prácticas a nivel europeo.

La experiencia adquirida en la aplicación del Programa Daphne, unida a una extensa evaluación del impacto de los proyectos concluidos, a un estudio de los proyectos en curso y a un diálogo con los protagonistas, ha arrojado las siguientes conclusiones:

- "Los objetivos de la Iniciativa y el Programa eran y siguen siendo pertinentes con relación a las necesidades que dieron lugar a su creación, es decir, la protección de los niños, los adolescentes y las mujeres frente a la violencia, y la prevención de dicha violencia. Tanto los productos como los impactos contribuyen a la realización de los distintos objetivos del Programa Daphne, confirmando así su eficacia. La eficiencia del programa queda evidenciada por productos e impactos que resultan impresionantes en comparación con los modestos recursos asignados. Su sostenibilidad tras la conclusión de los proyectos es bastante floja debido a una difusión insuficientemente programada y orientada, y a las dificultades de post-financiación".

- Con su elevada tasa de respuesta (más de 2200 propuestas recibidas, con solicitudes de subvención que rondan los 195 millones de euros), el 3<sup>er</sup> programa Daphne responde claramente a una profunda necesidad de la sociedad.
- Con sus cerca de 700 productos, los 303 proyectos financiados han dado ya una primera respuesta y han contribuido seriamente a reforzar la sensibilización ante el problema entre los grupos destinatarios del Programa. También han desempeñado un importante papel en la capacitación de un número significativo de víctimas, ofreciendo mayor información sobre la manera de acceder a las ayudas, reforzando los servicios ofrecidos y contribuyendo a la comprensión de una serie de mecanismos subyacentes a los actos de violencia, etc.
- Estos productos han tenido un impacto no sólo en los socios de los proyectos, los grupos destinatarios y los beneficiarios finales, sino también en la percepción social de la violencia, de lenta evolución, y en la elaboración de las políticas nacionales y europeas. Las instituciones públicas están explorando y poniendo a punto nuevos modelos y metodologías que en su conjunto contribuirán a la instauración en los Estados miembros de políticas comunes y convergentes.
- El último resultado digno de mención es que el 12% de los proyectos tuvieron un impacto en las legislaciones y/o condujeron a cambios a nivel político. Dado que el principal objetivo del Programa Daphne no es proponer medidas legislativas o cambios de tipo político, cabe ver en ello un efecto secundario atribuible al compromiso y al dinamismo de algunas organizaciones. Este efecto secundario puede considerarse un logro adicional.