



Bruselas, 6.2.2017
COM(2017) 55 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Informe de evaluación a posteriori del programa Daphne (2007-2013)

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN.....	3
1.1	OBJETIVO DEL INFORME	3
1.2	METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.....	3
1.3	SÍNTESIS DEL PROGRAMA.....	3
2	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	7
2.1	PERTINENCIA DEL PROGRAMA DAPHNE III	7
2.2	COHERENCIA Y COMPLEMENTARIEDAD	8
2.3	EFFECTIVIDAD.....	10
2.4	SOSTENIBILIDAD Y TRANSFERIBILIDAD	11
2.5	EFICIENCIA Y POSIBILIDADES DE SIMPLIFICACIÓN	13
2.6	VALOR AÑADIDO EUROPEO	16
3	CONCLUSIONES.....	20

1 INTRODUCCIÓN

1.1 OBJETIVO DEL INFORME

La Decisión por la que se establece el programa Daphne III dispone que la Comisión debe presentar una evaluación *a posteriori* para el período 2007-2013¹. Dicha evaluación² *a posteriori* fue llevada a cabo por un evaluador externo independiente, que contó con la ayuda del personal de la Comisión.

El presente informe está basado en dicha evaluación. El presupuesto total previsto para el programa para el período 2007-2013 fue de 123,88 millones EUR. El informe se estructura en torno a los principales criterios de evaluación (y las correspondientes preguntas), incluidas la pertinencia, la coherencia y la complementariedad, la efectividad, el impacto y la sostenibilidad; la eficiencia y las posibilidades de simplificación; y el valor añadido europeo.

1.2 METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

La presente evaluación final del programa Daphne III se ha llevado a cabo a partir de la siguiente información:

- un examen minucioso de la documentación disponible sobre 302 subvenciones para actividades o subvenciones de funcionamiento adjudicadas en el marco del programa para el período 2007-2013;
- un examen de la documentación del programa, como, por ejemplo, la Decisión de base, los programas de trabajo anuales y las convocatorias de propuestas tanto de las subvenciones como de los contratos públicos;
- un examen del resto de la información disponible en línea, como, por ejemplo, los documentos estratégicos de la UE, sitios web, las Decisiones de base de los programas de la UE conexos, etc.;
- un análisis cuantitativo de los 302 proyectos;
- un análisis de las 145 respuestas a la encuesta en línea de los beneficiarios de una subvención del programa Daphne III;
- los informes de 30 entrevistas de seguimiento con coordinadores de proyectos u organizaciones que recibieron subvenciones del programa Daphne III para el período 2007-2013 y que también respondieron a la encuesta en línea;
- entrevistas con seis funcionarios de la Comisión.

1.3 SÍNTESIS DEL PROGRAMA

El **programa Daphne III** se creó en 2007 mediante la Decisión n.º 779/2007/CE, como continuación de tres instrumentos de la Comisión que compartían los mismos objetivos: la **Iniciativa Daphne** (1997-1999)³; el **programa Daphne** (2000-2003)⁴; y el **programa Daphne II** (2004-2008)⁵. Es gestionado por la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea.

¹ El artículo 15, apartado 3, letra d), de la Decisión n.º 779/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, por la que se establece, para el período 2007-2013, un programa específico para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programa Daphne III) integrado en el programa general Derechos fundamentales y justicia.

² El informe de evaluación *a posteriori* elaborado por el evaluador externo se encuentra disponible en la siguiente dirección: Informe principal: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf, anexos: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_annexes_1_2_4.pdf, y http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dap_annex_3_quantitative_analysis.pdf.

El informe intermedio de evaluación de la Comisión está disponible en la siguiente dirección: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0254&from=ES>

³ Informe de evaluación: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?sessionId=h594TThJ1ILxvM8Y501gLP7m8nMNv7c1kmY6vX59JJjGDJspS92q!1601440011?documentId=2882>

⁴ Informe de evaluación: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=1946>

⁵ El informe de evaluación no se ha publicado.

El artículo 2 de la Decisión n.º 779/2007/CE describe los objetivos generales del programa:

- contribuir a proteger a los niños, los jóvenes y las mujeres de todas las formas de violencia y ayudarles a alcanzar un elevado nivel de protección de la salud, bienestar y cohesión social;
- contribuir al desarrollo de las políticas comunitarias (en los ámbitos de la salud pública, los derechos humanos y la igualdad de género) y de actividades encaminadas a la protección de los derechos de la infancia y a la lucha contra la trata de personas y la explotación sexual.

El artículo 3 afirma que el objetivo específico del programa es contribuir a alcanzar los objetivos generales apoyando las medidas preventivas y proporcionando apoyo y protección a las víctimas y grupos en riesgo. Dicho artículo también cita las actividades transnacionales o de otro tipo mediante las cuales pueda alcanzarse el objetivo concreto, a saber:

- actividades de ayuda y promoción dirigidas a organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones que trabajen en este ámbito;
- elaboración y ejecución de campañas de sensibilización dirigidas a grupos específicos;
- difusión de los resultados obtenidos al amparo de los programas Daphne y Daphne II, en particular mediante su adaptación, transferencia y uso por otros beneficiarios o en otras zonas geográficas;
- identificar las personas expuestas a la violencia y mejorar el trato que reciben;
- creación y promoción de redes multidisciplinares en las que participen las ONG y otras organizaciones que trabajen en este ámbito;
- aumentar la recopilación de información factual y la base de conocimientos, el intercambio y la difusión de información y buenas prácticas, entre otras cosas mediante la investigación, la formación, visitas de estudio y el intercambio de personal;
- concepción, ensayo, complementación y adaptación de material educativo y de sensibilización;
- estudio de los fenómenos relacionados con la violencia y de sus efectos, tanto en las víctimas como en la sociedad en general;
- elaboración y ejecución de programas de apoyo a las víctimas y las personas expuestas y de programas de intervención dirigidos a los agresores.

El programa Daphne III, al igual que otros programas integrados en el programa general Derechos fundamentales y justicia de la Dirección General de Justicia para el período 2007-2013, financia distintas medidas a través de los mecanismos siguientes:

- **Subvenciones para actividades:** Cofinanciación (hasta el 80 % de los costes totales) para proyectos específicos concebidos y ejecutados por organizaciones sin ánimo de lucro y/o instituciones públicas, que podrán durar dos años como máximo.
- **Subvenciones de funcionamiento:** apoyo financiero (hasta el 80 %) para los costes operativos del presupuesto anual de una organización.
- **Adjudicación de contratos o contratación pública:** también se dispone de fondos para llevar a cabo actividades concretas puestas en marcha por la Comisión (iniciativas de la Comisión), como estudios de viabilidad, estudios sobre temas específicos, organización de conferencias o construcción de sistemas de TI.

Cuadro 1-1 Número de subvenciones financiadas cada año. En el cuadro siguiente se resume el número de subvenciones concedidas cada año del período evaluado⁶.

⁶ Las convocatorias de propuestas de las subvenciones para actividades se repartieron entre los períodos 2009-2010 y 2011-2012.

Cuadro 1-1 Número de subvenciones concedidas cada año

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ⁷	TOTAL
Subvenciones para actividades	41	42	83		60		0	226
Subvenciones de funcionamiento	9	12	7	5	-	6	5	44
Subvenciones para actividades concretas (Línea directa 116 para niños desaparecidos, Child Abduction Alert Mechanism).	-	-	-	-	-	-	21	21
Subvenciones de funcionamiento específicas (Línea directa 116 para niños desaparecidos)	-	-	-	-	-	14	-	14

Nota: Las cifras del cuadro difieren del número de proyectos analizados para esta evaluación (302), ya que la documentación no estaba disponible para todos los proyectos (305).

El presupuesto total destinado al programa Daphne III para el período 2007-2013 fue de casi 124 millones EUR, con un presupuesto medio anual previsto ligeramente inferior a 18 millones EUR⁸. La mayor proporción del presupuesto (97,7 millones EUR o algo más del 79 %) se destinó a subvenciones para actividades. En lo que respecta al grado de asignación real de la cuantía inicial concedida al programa, alrededor de 60 millones EUR se destinaron a subvenciones para actividades (en términos de acuerdos de subvenciones firmados), 4,5 millones EUR a subvenciones de funcionamiento y 1,2 millones EUR a contratación entre 2010 y 2013 (véase Cuadro 1-2 Desglose presupuestario previsto para el programa Daphne III para el periodo 2007-2013).

Cuadro 1-2 Desglose presupuestario previsto para el programa Daphne III para el periodo 2007-2013

Presupuesto disponible para subvenciones y contratos								
Ejercicio	Subvenciones para actividades		Subvenciones de funcionamiento		Iniciativas de la Comisión		Presupuesto total anual	
	Valor (EUR)	%	Valor (EUR)	%	Valor (EUR)	%	Valor (EUR)	%
2007	11 000 000	85 %	1 900 000	15 %	1 000 000	8 %	13 000 000	100 %
2008	11 944 160	81 %	2 000 000	14 %	800 000	5 %	14 744 160	100 %
2009	14 417 120	81 %	2 580 000	14 %	800 000	4 %	17 797 120	100 %
2010	15 393 600	83 %	2 500 000	14 %	560 000	3 %	18 453 600	100 %
2011	14 476 000	71 %	2 000 000	10 %	4 000 000	19 %	20 476 000	100 %
2012	14 007 000 ⁹	70 %	4 000 000 ¹⁰	20 %	2 000 000	10 %	20 007 000	100 %
2013	16 504 000 ¹¹	90 %	1 000 000 ¹²	5 %	1 000 000 ¹³	5 %	18 504 000	100 %

⁷ No comprendido en el ámbito de la presente evaluación debido a que los informes finales no se presentaron durante el proceso de evaluación correspondiente.

⁸ Decisión n.º 779/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, por la que se establece, para el período 2007-2013, un programa específico para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programa Daphne III) integrado en el programa general Derechos fundamentales y justicia.

⁹ Este tipo de acción incluye subvenciones para actividades destinadas a proyectos transnacionales que responden a los intereses de la UE (convocatorias de propuestas) y a subvenciones para actividades en virtud del artículo 168 de las normas de desarrollo.

¹⁰ Este tipo de acción incluye subvenciones de funcionamiento para respaldar el programa anual de actividades de las organizaciones no gubernamentales y otras entidades (convocatorias de propuestas) y subvenciones de funcionamiento para apoyar a las ONG a las que se encargó la gestión de la línea directa 116 000 para niños desaparecidos.

¹¹ Este tipo de acción incluye subvenciones para actividades destinadas a proyectos transnacionales que responden a los intereses de la Unión (convocatorias de propuestas), a la línea directa 116 000 (subvenciones para actividades concretas) y el «Child Abduction Alert Mechanism» (subvenciones para actividades concretas).

Total	97 741 880	15 980 000	10 160 000	123 881 880
--------------	-------------------	-------------------	-------------------	--------------------

Fuente: DAPHNE III – programas de trabajo anuales (2007-2013)

La mayoría de los proyectos de Daphne III (47 %) fueron dirigidos por ONG nacionales (incluidas redes y plataformas nacionales), seguidos por las universidades (18 %) y las redes, plataformas y foros europeos (13 %)¹⁴. Esto cumple con los objetivos específicos del programa, que dispone que sus objetivos se alcanzarán brindando apoyo a las ONG y a otras organizaciones que trabajen en este ámbito.

Las subvenciones para actividades fueron otorgadas a organizaciones que cooperaban en el marco de una asociación. La participación de las organizaciones asociadas sigue una estructura similar a la de las organizaciones dirigentes examinadas. Los asociados más comunes (el 56 % del total) eran ONG nacionales, incluidas las plataformas y redes nacionales, mientras que las universidades representaban alrededor del 15 % de todos los asociados. Sin embargo, la distribución de las organizaciones asociadas difiere de la de las organizaciones dirigentes, en las que hay una mayor representación de servicios públicos (4 %) en las organizaciones asociadas respecto a las organizaciones dirigentes (0,33 %)¹⁵. Una vez más, esto cumple los requisitos de los objetivos específicos del programa, ya que se supone que el programa establece y promueve redes multidisciplinarias, además de reforzar la cooperación entre las ONG y otras organizaciones que trabajan en este ámbito.

En lo que respecta a la contratación pública, casi el 70 % del presupuesto prometido se destinó a estudios o investigación (por ejemplo, la encuesta del Eurobarómetro de 2009 sobre la percepción de los ciudadanos europeos de la violencia contra la mujer, los jóvenes y los niños), incluidas las evaluaciones intermedias y finales del programa. Otro 27 % se destinó a actividades de sensibilización, incluidos diversos acontecimientos, y casi el 4 % al mantenimiento del sitio web del programa Daphne III¹⁶.

¹² Este tipo de acción incluye subvenciones de funcionamiento para respaldar los programas anuales de actividades de las organizaciones no gubernamentales y otras entidades (convocatorias de propuestas).

¹³ En 2013, este tipo de acción solo se basaba en procedimientos de contratación pública.

¹⁴ Datos basados en un examen minucioso de la documentación disponible sobre 302 subvenciones para actividades o subvenciones de funcionamiento adjudicadas en el marco del programa para el período 2007-2013. Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Informe final para la Dirección General de Justicia – «Specific programme evaluation: Daphne Programme», ICF, 28 de julio de 2015, p. ii

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf

¹⁵ Datos basados en un examen minucioso de la documentación disponible sobre 302 subvenciones para actividades o subvenciones de funcionamiento adjudicadas en el marco del programa para el período 2007-2013. Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Análisis cualitativo del Programa Daphne, ICF, 28 de julio de 2015, pp. 24-27

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dap_annex_3_quantitative_analysis.pdf

¹⁶ Datos basados en el examen de los documentos de contratación pública. Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Informe final para la Dirección General de Justicia – «Specific programme evaluation: Daphne Programme», ICF, 28 de julio de 2015, p. 3.

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf

2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 PERTINENCIA DEL PROGRAMA DAPHNE III

La pertinencia de un programa se evalúa considerando la medida en que sus acciones persiguen lógicamente sus objetivos, las necesidades estratégicas de la Unión en general y las necesidades del público objetivo.

2.1.1 Pertinencia de las medidas respecto a los objetivos

Las medidas aplicadas en el marco del programa y de las prioridades del mismo se consideraron pertinentes para el programa y sus objetivos. Sin embargo, el análisis también demostró que el ajuste de los ámbitos prioritarios a los objetivos del programa constituía un indicador frágil de la «pertinencia» (tanto de los ámbitos prioritarios como de los proyectos financiados conforma a tales prioridades). Esto se debía a que tanto los objetivos del programa como las prioridades fijadas eran de naturaleza amplia y no estaban relacionados claramente con objetivos estratégicos específicos¹⁷. Esta falta de especificidad a nivel del programa puede haber dificultado la consecución de los resultados deseados y pertinentes en este ámbito de las políticas de la UE. De hecho, la programación estratégica de las prioridades anuales en la primera mitad del programa no se basó en el análisis de las políticas a largo plazo. Por el contrario, se basó en un análisis de los temas que ya se habían abordado en los proyectos financiados.

Sin embargo, el programa había financiado numerosas iniciativas que promovían y actualizaban el desarrollo de políticas y, en menor grado, de actos legislativos. Además, la Comisión celebró consultas internas más amplias acerca de las prioridades políticas a partir de 2011 e hizo un mayor hincapié en la pertinencia como criterio de selección¹⁸. El objetivo era diseñar mejor los resultados del programa y potenciar su impacto.

Los informes presentados por los beneficiarios de las subvenciones sugiere que los beneficiarios finales respondieron positivamente a los proyectos, lo cual indica que las medidas eran pertinentes. No es posible confirmar esto sin recopilar sus opiniones de forma independiente. No obstante, un examen de las medidas financiadas sugiere que se concibieron para responder a las necesidades previamente identificadas de los destinatarios y que la mayoría se elaboraron conforme a las evaluaciones de dichas necesidades¹⁹.

2.1.2 Pertinencia de los proyectos o programas de trabajo financiados para los objetivos del programa

En todas las convocatorias de subvenciones para actividades y subvenciones de funcionamiento, uno de los criterios de selección más importantes era la pertinencia para los objetivos generales y específicos del programa. EL examen de los objetivos operativos y de los ámbitos de actividad de los 302 proyectos (de un total de 307 proyectos, véase Cuadro 1-1 Número de subvenciones financiadas cada año) y programas de trabajo financiados mediante el programa Daphne III demuestra que todos se diseñaron para prevenir la violencia contra las mujeres, los niños y los jóvenes o bien para proteger a las víctimas y las personas en situación de riesgo. Por tanto, los objetivos de sus proyectos y

¹⁷ *Ibidem*, pp. 3-4.

¹⁸ *Ibidem*, p. 4.

¹⁹ La evaluación de necesidades debe incluir datos pertinentes y fiables y un sólido análisis que demuestre claramente la necesidad de la actuación. El solicitante puede remitirse a trabajos de investigación o estudios existentes, así como a proyectos anteriores que ya hayan determinado tal necesidad. La evaluación de necesidades debe aclarar y cuantificar en qué medida satisfará la actuación propuesta dicha necesidad. El solicitante debe ser concreto y centrarse en las necesidades reales que el proyecto tratará de abordar, en lugar de limitar su análisis a argumentos genéricos e información sobre los problemas y necesidades del grupo destinatario en general.

Pruebas recopiladas durante un examen minucioso de la documentación disponible sobre 302 subvenciones para actividades o subvenciones de funcionamiento adjudicadas en el marco del programa para el período 2007-2013. Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Informe final para la Dirección General de Justicia – «Specific programme evaluation: Daphne Programme», ICF, 28 de julio de 2015, p. 4.

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf

programas de trabajo se ajustaban a los del programa Daphne III²⁰. A continuación se describen los tipos de actividades que ambos abarcan:

Proyectos concebidos para prevenir la violencia, incluidos aquellos centrados en:

- estudios de las causas primeras de formas concretas de violencia;
- sensibilización del público general, colectivos que puedan entrar en contacto con las víctimas o aquellos que puedan correr el riesgo de ser víctimas o autores de dicha violencia;
- establecimiento de servicios de tratamiento positivos para identificar a los autores;
- desarrollo de políticas para prevenir la violencia de forma más eficaz.

Proyectos concebidos para proteger a las víctimas o a las personas en riesgo, incluidos aquellos centrados en:

- formación para los profesionales que contactan con las víctimas;
- prestación de servicios de apoyo a las víctimas;
- evaluación de servicios de apoyo o intervenciones dirigidas a brindar protección a las mujeres, los jóvenes y los niños y/o a la difusión de buenas prácticas.

2.1.3 Pertinencia para las necesidades de los grupos destinatarios

El programa Daphne III recibió un total de 1921 solicitudes, es decir, 6,36 solicitudes para cada una de las subvenciones concedidas. El programa Daphne tuvo un índice de solicitudes elevado en comparación con los otros cuatro programas de la Dirección de Justicia. Existen algunos motivos que posiblemente explican su popularidad: no existen otros programas de la UE centrados en la violencia y en su prevención (los beneficiarios de subvenciones entrevistados afirmaron que el programa Daphne era «único»); la financiación nacional se ha reducido debido a la crisis económica; el programa está dirigido a grupos y organizaciones de interés que, por ejemplo, están más acostumbrados que las autoridades a encontrar flujos de financiación y a solicitar subvenciones; y los ámbitos prioritarios eran lo suficientemente amplios como para abarcar un gran abanico de proyectos admisibles²¹.

La mayoría de los encuestados en línea (96 %) consideraron que las prioridades eran pertinentes tanto para las necesidades concretas de los grupos destinatarios como para las de su país. Además, de los treinta beneficiarios entrevistados para la evaluación, casi todos indicaron que el marco conceptual del programa (es decir, sus objetivos y prioridades) les había permitido sacar adelante sus proyectos tal y como los habían concebido inicialmente. Solo cuatro de ellos opinaban que algunas de las convocatorias eran restrictivas y el principal motivo de ello era la duración y/o la cuantía de la subvención, no el marco conceptual²².

2.2 COHERENCIA Y COMPLEMENTARIEDAD

El artículo 11 de la Decisión n.º 779/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece el programa Daphne III, describe el margen de complementariedad y la creación de sinergias mediante los siguientes instrumentos financieros de la UE:

- Seguridad y defensa de las libertades (compuesto por dos programas: Prevención y lucha contra la delincuencia (ISEC) y Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y otros riesgos en materia de seguridad (CIPS));
- Solidaridad y gestión de los flujos migratorios (que comprende el Fondo para las Fronteras Exteriores (FFE), el Fondo Europeo para el Retorno (FERE), el Fondo Europeo para los Refugiados (FER) y el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países);
- El séptimo programa Marco de Investigación y Desarrollo;

²⁰ *Ibidem*, p. 6.

²¹ *Ibidem*, pp. 8-10.

²² *Ibidem*.

- Programas sobre protección de la salud, empleo y solidaridad social (Progress);
- Una Internet más segura plus.

Además, la Decisión dispone que debe buscarse la complementariedad con el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) y el Comité del programa estadístico (Eurostat). Esto se debe a que estos pueden tener objetivos, grupos destinatarios o beneficiarios finales y/o enfoques similares o idénticos a los del programa Daphne III.

Otros de los instrumentos de la UE que pueden complementar al programa Daphne III o solaparse con él son los siguientes:

- otros programas de la Dirección General de Justicia, incluidos Justicia Penal (JPEN), Derechos fundamentales y ciudadanía, programa de Información y Prevención en materia de Drogas (DPIP) y Justicia Civil (JCIV);
- el programa Social Europeo (PSE);
- el programa de Aprendizaje Permanente (PAP).

Hay varias formas de asegurarse de que el programa Daphne complementa y guarda coherencia con otros programas de la UE²³. En primer lugar, el intercambio de información con otras direcciones generales mediante consultas y grupos interservicios. Por ejemplo, se acordó que la Dirección General de Asuntos de Interior se ocuparía de financiar proyectos centrados en el tráfico de personas y menores no acompañados. En segundo lugar, el personal de las diferentes direcciones generales mantendría reuniones con la Dirección General de Justicia acerca de los temas que pueden dar lugar a debates sobre cualquier cuestión de complementariedad o solapamiento.

2.2.1 Objetivos y ámbitos temáticos

Los objetivos del programa Daphne III, tal y como los define el legislador, son bastante amplios. En principio, esto significa que puede producirse cierto solapamiento con otros programas de la UE. El programa Daphne tiene muchos puntos en común con Prevención y lucha contra la delincuencia (ISEC) en cuanto a los objetivos y ámbitos temáticos, ya que ambos tienen por objeto prevenir y combatir la violencia y proteger a las víctimas. Sin embargo, el programa Daphne se centra más en las víctimas, mientras que ISEC se centra fundamentalmente en los autores de los delitos.

Cuadro 2-1 El cuadro siguiente muestra las posibilidades de complementariedad y solapamiento de los objetivos y ámbitos temáticos del programa Daphne con los programas de financiación de la UE seleccionados. El análisis previo y el cuadro siguiente indican que, aunque el programa Daphne III proporcionó amplias oportunidades de creación de sinergias, también corre el riesgo de solaparse con otros programas de la Unión (especialmente JPEN y Una Internet más segura plus), en cuanto a sus objetivos y temas. Lo mismo sucede con el programa Daphne III y Derechos fundamentales y ciudadanía. Este problema se ha resuelto en el actual período de programación mediante la combinación de los objetivos de ambos programas en el programa Derechos, Igualdad y Ciudadanía para el período 2014-2020.

²³ *Ibidem*, p. 11.

Cuadro 2-1 Posible complementariedad y solapamiento de los tipos de ámbito temático del programa Daphne III con otros programas conexos de la UE

Prevención de la violencia y protección de las víctimas	Igualdad de género y derechos de la mujer	Protección de los derechos de los niños	Trata de personas y explotación sexual	Protección de la salud física y psicológica
Daphne III	Daphne III	Daphne III	Daphne III	Daphne III
	Derechos fundamentales y ciudadanía	Derechos fundamentales y ciudadanía		
				DPIP
JPEN		JPEN	JPEN	JPEN
	PROGRESS			
	FSE	FSE		FSE
				Acción comunitaria en el ámbito de la salud pública
ISEC		ISEC	ISEC	
FER		FER	FER	
Una Internet más segura plus	Una Internet más segura plus	Una Internet más segura plus	Una Internet más segura plus	Una Internet más segura plus
	PAP	PAP		

Esta evaluación concluye que los objetivos generales del programa pueden seguir siendo amplios y generales, de modo que permitan a la Comisión responder a las necesidades cambiantes sobre el terreno o en la investigación o prácticas innovadoras. Sin embargo, puede formularse cada uno de los objetivos específicos del programa de forma que se diferencie más claramente del resto (por ejemplo, tema, prioridad, enfoque, tipo de organización participante)²⁴. La evaluación también ha constatado que era crucial que estos objetivos se traduzcan en prioridades para las convocatorias de propuestas, así como en proyectos seleccionados para recibir financiación, de forma que se eviten solapamientos y se generen sinergias.

2.2.2 Complementariedad entre proyectos

A nivel del proyecto, había poco riesgo de solapamiento entre los proyectos financiados por el programa Daphne que abordaran los mismos ámbitos prioritarios, implicaran al mismo tipo de actores o contaran con el mismo tipo de actividades, ya que la Dirección General de Justicia tendía a seleccionar los proyectos que abarcaban un amplio abanico de actividades. Existía una tendencia a llevar a cabo proyectos similares (por ejemplo, proyectos educativos de lucha contra el acoso escolar) en distintos países, de modo que no se solapaban los beneficiarios²⁵. No obstante, aquellos que ejecutaban los proyectos podrían haberse esforzado más para introducir las lecciones aprendidas de los proyectos anteriores con el fin de aumentar el potencial de creación de una «masa crítica» de impactos.

2.3 EFECTIVIDAD

La eficacia de un programa se refiere a la medida en que el programa ha alcanzado satisfactoriamente sus objetivos, y la medida en que los proyectos del programa Daphne han alcanzado satisfactoriamente sus propios objetivos.

2.3.1 Logros del programa

En términos generales, la evaluación ha constatado que la mayoría de las medidas aplicadas mediante el programa Daphne III contribuyeron a los objetivos generales del programa, aunque resultaba difícil

²⁴ *Ibidem*, pp. 14-15.

²⁵ *Ibidem*, pp. 15-16.

medir la relevancia de las contribuciones individuales, ya que dichos objetivos eran muy amplios²⁶. La mayoría de las medidas contribuyeron a una mayor protección de las víctimas de la violencia o de los grupos en riesgo y un número considerable de ellas contribuyó a desarrollar políticas y actos legislativos, ya fuera a nivel nacional o de la Unión. La mayor aportación del programa Daphne III a la mejora de la protección frente a la violencia se basó en su apoyo a las redes de la UE, la investigación y la innovación, así como el apoyo directo a las víctimas y grupos en riesgo. Los beneficiarios de las subvenciones consiguieron influir en los responsables de la formulación de las políticas mediante actividades de difusión específicas²⁷.

2.3.2 Logros de los proyectos

La investigación, los estudios y otras actividades analíticas financiadas por el programa Daphne han contribuido a la formulación de las políticas y a la mejora de la práctica. Asimismo, han mejorado la comprensión del fenómeno de la violencia. En total 217 de los 302 proyectos localizados por los evaluadores (el 72 %) llevaron a cabo distintos tipos de actividades analíticas (véase Gráfico 2-1 Número de subvenciones para actividades o subvenciones de funcionamiento destinadas a distintas actividades). Además, 203 de los 302 proyectos (el 67 %) ejecutaron actividades de aprendizaje mutuo, incluidas las redes. Las redes reúnen los puntos de vista de los actores pertinentes y ejercen, por naturaleza, un mayor impacto geográfico, lo cual puede aportarles mayor visibilidad y generar un mayor impulso con los responsables de formular las políticas. Las redes financiadas por el programa Daphne han actuado como punto de referencia fácilmente identificable para las audiencias nuevas y han añadido el trabajo de sus distintos miembros a una ubicación central (por ejemplo, un sitio web), ampliando de nuevo los canales de difusión²⁸.

Más de una cuarta parte de los proyectos financiados por el programa Daphne III (en total 81 proyectos) brindaron apoyo y servicios de asesoramiento. Tanto los servicios de apoyo directo, por ejemplo las líneas telefónicas de ayuda y los servicios de asesoramiento, como la formación o la educación de las víctimas o de los grupos en situación de riesgo para ayudarles a protegerse mejor, han aumentado de forma directa la protección de dichos grupos. Por el contrario, el desarrollo de material educativo y la formación de los profesionales parece haber tenido un impacto menor y más localizado²⁹. Se concedieron 49 de un total de 302 subvenciones para respaldar a los principales actores, principalmente ONG, que trabajan en el ámbito de la protección de los principales grupos destinatarios (niños, jóvenes y mujeres)³⁰.

²⁶ *Ibidem*, p. 17.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, pp. 17-18.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*, pp. 21-22.

Gráfico 2-1 Número de subvenciones para actividades o subvenciones de funcionamiento destinadas a distintas actividades



Fuente: datos que justifican la documentación de los 302 proyectos y programas de trabajo financiados mediante subvenciones para actividades o subvenciones de funcionamiento.

2.4 SOSTENIBILIDAD Y TRANSFERIBILIDAD

Se analizó si los resultados, los productos y los impactos logrados por los proyectos eran sostenibles una vez transcurrido el período de financiación del proyecto. Se identificaron tres niveles de sostenibilidad:

1. sostenibilidad a corto plazo, alcanzada principalmente mediante la difusión de los resultados de los proyectos;
2. sostenibilidad a medio plazo, que comprende la continuidad de los resultados y/o asociaciones derivados de los proyectos;
3. y sostenibilidad a más largo plazo, que se consigue principalmente mediante la transferencia de los resultados de los proyectos a otros contextos, organizaciones y Estados miembros de la UE sin financiación adicional (o únicamente con financiación reducida)³¹.

2.4.1 Continuidad de las actividades y productos ejecutados en los proyectos y difusión

En líneas generales, la difusión de los resultados de los proyectos por parte de la Comisión fue limitada, ya que esta confiaba principalmente en sus beneficiarios para que difundieran los productos directamente a sus grupos destinatarios, mientras que sus propios recursos humanos trabajaban principalmente en la gestión financiera. Por tanto, a pesar de que la Comisión disponía de su propia herramienta de difusión (el conjunto de herramientas del programa Daphne), se constató que en general tuvo una menor eficacia a la hora de divulgar los resultados. En cambio, los beneficiarios de las subvenciones parecen haber previsto y difundido correctamente los resultados de sus proyectos a los responsables de la formulación de las políticas, los profesionales y otras organizaciones de ese campo.

En cuanto a la continuidad de las actividades de los proyectos, la mayoría de los beneficiarios afirmaron que aunque en algunos casos existían acuerdos para el uso y/o la disponibilidad continuos de los resultados (por ejemplo, un sitio web), se necesitaba financiación adicional. Las pruebas en cuanto a la sostenibilidad de las asociaciones que se establecieron con la financiación del programa resultan bastante contradictorias: aunque la documentación de los proyectos sugiere que muy pocas

³¹ *Ibidem*, p. 27.

iban a seguir adelante, la mayoría de los encuestados declaró que sus asociaciones se mantendrían una vez finalizado el proyecto³².

2.4.2 Continuidad de las asociaciones tras la finalización del proyecto

De los 216 proyectos de los cuales se dispone de informes finales, dos terceras partes (154 proyectos) comunicaron que los proyectos serían sostenibles hasta cierto punto, en el sentido de que las actividades y/o la asociación del proyecto continuarían, ya fuera en su totalidad o en parte. En la mayoría de estos casos (105 de 154 proyectos) las actividades de los proyectos continuaron en cierta medida, mientras que las asociaciones establecidas para el proyecto continuaron solo en 29 de los 154 proyectos.

En el momento en que se realizó la encuesta en línea, un porcentaje más elevado, es decir, el 68 % (94 de 139 encuestados) afirmó que la asociación establecida para los fines de su proyecto continuó tras finalizar el proyecto. Esta importante divergencia en la cifra puede deberse a los plazos (por ejemplo, tras presentar el informe final pueden haberse encontrado oportunidades para ampliar la asociación) o al muestreo (por ejemplo, si las muestras recogidas de la encuesta en línea son sesgadas).

Los ejemplos de los informes finales incluían una descripción de las actividades que ya se habían previsto con los asociados. Otros mencionaban que los resultados de las medidas aplicadas se habían introducido en la formación o los planes de estudios (14 medidas). En cambio, otros afirmaban que los resultados (por ejemplo, sitios web, informes, folletos) producidos utilizando la financiación del programa seguirían difundándose y/o estarían disponibles una vez finalizado el proyecto.

Sin embargo, en términos generales no existen pruebas sólidas no solo de que los resultados de los proyectos siguieran adelante, sino de que se demostrara realmente que eran sostenibles una vez que ya no se disponía de financiación. En total un 79 % de los participantes en la encuesta en línea (113 de 143) dijeron que era necesaria financiación adicional para garantizar la sostenibilidad de los resultados del proyecto o de las actividades³³.

2.4.3 Posible sostenibilidad y transferibilidad de los resultados

Los datos de la encuesta en línea demuestran que la mayoría de los resultados generados pueden transferirse a otros países de la UE. Esto también fue confirmado por todos los beneficiarios de subvenciones encuestados. De los 139 encuestados, el 82 % afirmó que algunos de los resultados podían utilizarse sin realizar cambios en varios países. De los 135 encuestados, el 67 % indicó que podría realizarse tal transferencia a varios países realizando solo algunos cambios menores, mientras que el 10 % afirmó que esto no era posible. Algunos de los beneficiarios de los proyectos indicaron que la transferibilidad de los resultados o enfoques podía verse afectada de forma considerable por los avances logrados por otros Estados miembros en un ámbito concreto de las políticas. Las políticas sociales avanzadas podían facilitar la transferibilidad de métodos innovadores, mientras que los países que estaban atrasados en un ámbito político concreto, no podían adoptar un nuevo enfoque³⁴.

Mediante un análisis de los informes finales y de las entrevistas con los beneficiarios de las subvenciones, se comprobó que algunos proyectos poseían un elevado potencial de transferibilidad en la fase de diseño del proyecto. Por ejemplo, si, como parte del proyecto, se llevaba a cabo una evaluación de las necesidades o un estudio comparativo sobre cómo puede abordarse una cuestión determinada en una serie de Estados miembros o sobre las diferencias existentes en la legislación o la política, un producto, como por ejemplo una guía, podía desarrollarse y adaptarse inmediatamente conforme a los diferentes contextos conocidos. Este es un enfoque más eficaz y efectivo para garantizar la transferibilidad en lugar de adaptar un producto ya existente a distintos contextos. Además, la pertenencia a una red o el hecho de contar con una serie de asociados en otros países contribuye a fomentar la transferibilidad.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

2.5 EFICIENCIA Y POSIBILIDADES DE SIMPLIFICACIÓN

La evaluación de la eficiencia determinó que la financiación proporcionada para la ejecución del programa quizá no era suficiente teniendo en cuenta lo ambiciosos que eran algunos de los objetivos, la elevada demanda de financiación y el alto índice general de absorción de las subvenciones. Por otra parte, las cuestiones tratadas por el programa Daphne III son muy «populares», especialmente entre los interesados más proclives a depender de la financiación externa. Las subvenciones produjeron resultados acordes a las aportaciones y representaron una buena rentabilidad, dados los estrechos vínculos existentes entre las actividades³⁵.

2.5.1 Presupuesto previsto

Los objetivos generales del programa Daphne III estaban contribuyendo a prevenir la violencia; proteger a las mujeres de la violencia; proteger a los niños de la violencia; proteger a los jóvenes de la violencia; e influir en el desarrollo de las políticas de la UE.

Los primeros cuatro objetivos eran muy ambiciosos y no podían abordarse de forma eficaz con tan solo 124 millones EUR en un período de 7 años. Por ese motivo la redacción de la Decisión de base específica que el objetivo es contribuir a abordar estos problemas. Sin embargo, la escala de los problemas en relación con los abusos y la violencia en general requieren mucha más financiación. El último objetivo, que se centra en desarrollar políticas de la UE que promuevan los cuatro primeros objetivos, es más realista y acorde a la financiación disponible.

El hecho de que actualmente se esté ejecutando la tercera ronda del programa y de que este haya crecido de forma constante con cada perspectiva financiera puede indicar que la demanda es superior y que la financiación destinada a este tipo de iniciativas no es adecuada (a saber, que es fundamentalmente transnacional y/o que se proporciona a nivel de la Unión). Por otra parte, los programas Daphne han abordado temas muy «populares» para los que posiblemente se disponía de relativamente poca financiación a escala nacional, pero muchos de sus interesados (por ejemplo, ONG) dependían de la financiación externa.

En comparación con las asignaciones iniciales, las subvenciones para actividades recibieron aproximadamente 7 millones EUR más de lo previsto, mientras que las subvenciones de funcionamiento recibieron 7 millones EUR menos. A pesar de esta aparente transferencia, las subvenciones tenían una gran demanda en términos generales, y podría haberse absorbido más financiación.

2.5.2 Grado en que los recursos invertidos se correspondían con el impacto

Es posible que las pruebas recopiladas en el transcurso de la evaluación resulten insuficientes para concluir que los recursos invertidos en el programa eran razonables en vista de los resultados y el impacto conseguidos, especialmente dado que menos del 30 % de las medidas financiadas aún no se habían aplicado completamente y dado que algunos resultados e impactos tardan en manifestarse. Sin embargo, los resultados y el impacto constatados sugieren que los gastos fueron razonables habida cuenta de los logros de los proyectos³⁶.

El programa Daphne III aportó aproximadamente 109 millones EUR en financiación a más de 300 proyectos principalmente transnacionales, que representaban a más de 1 000 asociaciones dirigentes y asociadas. El análisis de los proyectos que se ha realizado hasta el momento demuestra que existen pruebas de los resultados y efectos de alrededor del 81 % de las subvenciones para actividades (142) y de subvenciones de funcionamiento (40) finalizadas. Como cabía esperar, habida cuenta de la

³⁵ *Ibidem*, p. 32.

³⁶ Datos basados en un examen minucioso de la documentación disponible sobre 302 subvenciones para actividades o subvenciones de funcionamiento adjudicadas en el marco del programa para el período 2007-2013. Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Informe final para la Dirección General de Justicia – «Specific programme evaluation: Daphne Programme», ICF, 28 de julio de 2015, p. 40.

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf

naturaleza de la herramienta de financiación, el 83 % de las subvenciones para actividades mostraron indicios de resultados y efectos, cifra superior al 76 % de las subvenciones de funcionamiento que los mostraron. Puede que exista cierto sesgo, ya que estos resultados e impactos se basan en los informes elaborados por los propios beneficiarios de las subvenciones. Sin embargo, cabe recordar que los resultados e impactos generales tardan en manifestarse, y para muchos proyectos, estos aún no podían percibirse en el momento en que se redactaron los informes finales³⁷.

Solo 2 de los 10 millones EUR asignados a la contratación llegaron a concederse. Esto sugiere que se sobrestimaron esas necesidades. No obstante, la financiación asignada a la contratación que no se invirtió en ella se reasignó a las subvenciones conforme al principio de buena gestión financiera³⁸.

2.5.3 Margen para la simplificación

En la fase de solicitud de las convocatorias de propuestas de 2007, 2009-2010 y 2013 del programa Daphne se examinó la documentación exigida a los solicitantes de subvenciones. En 2007, el formulario de solicitud se dividió en dos partes: i) una parte que solicitaba información sobre los objetivos, la pertinencia, los resultados concretos, la sostenibilidad y el valor añadido europeo del proyecto y ii) otra sobre los solicitantes y sus asociados. Además del formulario de solicitud, se exigía a los solicitantes que completaran una serie de anexos, que incluían declaraciones de asociados, formularios presupuestarios, un análisis de costes del personal, fichas de entidades jurídicas, etc. En el período 2009-2010, se modificó el formulario de solicitud para que incluyera también una descripción detallada de los flujos de trabajo, la organización de las actividades, los productos y los resultados del proyecto. A pesar de que el requisito de proporcionar una descripción detallada de los flujos de trabajo y los resultados del proyecto aumentó la complejidad y el esfuerzo necesarios por parte de los solicitantes, parece razonable afirmar que también mejoró la calidad del diseño y la planificación de los proyectos.

En la convocatoria de 2013, se proporcionó una guía única para los solicitantes para una serie de programas (los cinco programas de la Dirección General de Justicia, ISEC y Progress), que también incluía instrucciones paso a paso para utilizar el sistema PRIAMOS. La guía contribuyó a simplificar el proceso para las organizaciones que tenían varios programas y aumentó la eficiencia del proceso de solicitud, tanto para los solicitantes como para los funcionarios responsables de los programas.

Respecto a la presentación de la solicitud, 58 de 143 encuestados (40 %) afirmó que conocía organizaciones/proyectos/profesionales que no respondieron a la convocatoria de solicitudes porque la consideraban demasiado complicada/difícil³⁹. Además, un cierto número de beneficiarios de subvenciones consideraron complejos y pesados los procedimientos de solicitud, especialmente las dos últimas convocatorias de propuestas, que los encuestados consideraron «demasiado técnicas». Esto puede haber impedido que algunas organizaciones solicitaran financiación o haber limitado el acceso a las entidades con una dilatada experiencia en gestión o planificación de proyectos (pero que no necesariamente conocen ese campo o ámbito político).

La asistencia que la Comisión proporcionó a los solicitantes se consideró positiva en términos generales. De los 137 encuestados, la mayoría estuvieron muy de acuerdo (49) o parcialmente de acuerdo (37) con la afirmación de que habían recibido asistencia de calidad por parte de la Comisión durante el procedimiento de solicitud. Sin embargo, el 24 % de los encuestados no sabía o no podía expresar su opinión, posiblemente porque nunca había contactado con la Comisión durante la fase de solicitud, o porque no eran conscientes de la posibilidad de recibir asistencia de la Comisión durante dicha fase.

En el sitio web de la Dirección General de Justicia se podía acceder a directrices detalladas para los solicitantes de subvenciones del programa Daphne III y los datos recopilados en esta evaluación indican que la información aportada por los solicitantes se consideró clara y fácil de entender. De los 144 encuestados, la mayoría de los beneficiarios de subvenciones estuvieron muy de acuerdo (el 50 %

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*, p. 41.

³⁹ Basado en el hecho de que 38 encuestados estaban «muy de acuerdo» y 28 «parcialmente de acuerdo» con esta afirmación en la encuesta en línea.

o 72 encuestados) o parcialmente de acuerdo (el 36 % o 52 encuestados) con la afirmación de que la información en las convocatorias de propuestas era clara y fácil de entender. Sin embargo, las respuestas a la encuesta en línea indicaron que para responder a la convocatoria, la mitad de los encuestados (54 de los 104 encuestados que respondieron esta pregunta) tuvo que pedir ayuda a personas con experiencia y conocimientos específicos de los procedimientos.

El sistema TI PRIAMOS funcionaba bien, según la gran mayoría de beneficiarios de subvenciones a los que se consultó como parte de este estudio. Sin embargo, algunos beneficiarios afirmaron haber tenido problemas en cuanto a los archivos adjuntos.

Se exigía a los proyectos comunicar sus datos financieros para obtener el pago. Para Daphne III esta información se solicitaba cuando finalizaba el proyecto, para poder obtener un último pago⁴⁰. Puede observarse que el número de documentos necesarios para cumplir los requisitos de presentación de informes de los contratos ha aumentado durante el período de financiación. Desde la primera convocatoria de subvenciones para actividades (2007) hasta la convocatoria del período 2009-2010, solo se exigía un documento que reflejara el estado financiero junto con la última solicitud de pago. Desde la convocatoria del período 2011-2012 en adelante, se solicitaban una serie de documentos que detallaran los gastos financieros. Para facilitar el cumplimiento de estos nuevos requisitos, la Comisión emitió directrices adicionales acerca de la gestión financiera y la información financiera⁴¹. Algunos de los nuevos requisitos, como la presentación de calendarios de trabajo⁴², parecen haber impuesto una carga innecesaria a las organizaciones, que normalmente no tenían un sistema de registro del tiempo, y también a los funcionarios de la Comisión, que tendrían que verificar que se cumplieran estos requisitos.

Los requisitos de supervisión y evaluación de la primera convocatoria de propuestas se limitaban a un informe final, mientras que de la segunda convocatoria en adelante se introdujo el requisito de presentar algún tipo de informe de situación, de forma que la Comisión pudiera supervisar el proyecto durante su ejecución.

Los informes de situación descriptivos introducidos en la segunda convocatoria eran muy breves y principalmente se pedía información sobre los siguientes aspectos: la ejecución del proyecto hasta el momento, plazos, calendario, cambios en el alcance del proyecto, evaluación general y dificultades detectadas. Desde la última convocatoria en adelante se pedía información bastante más detallada para los proyectos que duraran dos años o más, y se solicitaba a los beneficiarios que comunicaran el flujo de trabajo, los resultados, productos y actividades propuestas o no ejecutadas.

Los beneficiarios de subvenciones consideraron que los mecanismos de seguimiento de la Comisión eran positivos en parte y resultaban útiles durante la ejecución del proyecto o de las actividades. Esta fue la valoración del 68 % de los encuestados (89 de 131 encuestados). Solo un 14 % (19 de 131 encuestados) estuvo parcialmente en desacuerdo con esta opinión. Tres de los encuestados indicaron que las visitas de supervisión de la Comisión a los proyectos eran poco frecuentes y que algunos proyectos no recibieron ninguna visita. Esto se consideró una oportunidad perdida por ambas partes, ya que los beneficiarios de subvenciones consideraban útiles estas visitas, ya que eran una herramienta eficaz para mostrar a la Comisión las actividades ejecutadas y los resultados generales del proyecto y, al mismo tiempo, permitían que el proyecto utilizara la visita para promocionar aún más sus actividades y el programa Daphne III en general. Cabe decir que, por tanto, la Comisión se centra de forma desproporcionada en los gastos de los proyectos en lugar de en los progresos realizados.

Al igual que han aumentado los requisitos de presentación de informes, también se ha incrementado el nivel de detalle exigido a los beneficiarios de subvenciones. Mientras que la convocatoria de 2007 solicitaba únicamente un informe final descriptivo a este respecto, este requisito se volvió más detallado en la convocatoria del período 2009-2010, y en la del período 2011-2012 se solicitaba un informe final de acuerdo con los flujos de trabajo independientes. Una de las características

⁴⁰ La Comisión puede introducir el pago de un anticipo cuando sea necesario, tal y como especifica la guía para los solicitantes.

⁴¹ Guía de gestión para los proyectos cofinanciados por subvenciones para actividades de la UE concedidas en 2012 en el marco de los programas financieros gestionados por la Dirección General de Justicia.

⁴² Su uso se explica ampliamente en la guía de gestión para los proyectos cofinanciados por subvenciones para actividades de la UE concedidas en 2012 en el marco de los programas financieros gestionados por la Dirección General de Justicia.

importantes fue la introducción del anexo sobre información cuantitativa desde esta convocatoria en adelante.

Con el fin de evaluar la eficiencia o el margen de simplificación, es importante examinar el equilibrio entre los recursos necesarios para presentar la información, tanto por parte de los beneficiarios de subvenciones como por parte de la Comisión en lo que respecta al examen de la información, y la utilidad de los datos proporcionados en cuanto a la posibilidad de evaluar el desempeño, los resultados y los efectos del programa a mayor escala. A pesar de que no se dispone de datos sobre los recursos invertidos por la Comisión en el examen de los informes de los proyectos, la mayoría de los beneficiarios de subvenciones encuestados estaban satisfechos con los requisitos de financiación y, lo que es más, durante las entrevistas de seguimiento afirmaron en varias ocasiones que consideraban muy importante el seguimiento del proyecto parte de la Comisión. En ese sentido, también parece acorde con los requisitos de información financiera detallada. Obviamente, la calidad de estos informes finales elaborados por los beneficiarios de subvenciones determina, en última instancia, su efectividad y utilidad para la Comisión.

2.6 VALOR AÑADIDO EUROPEO

El valor añadido europeo se refiere a la medida en que el carácter europeo del programa aporta valor a sus partes interesadas y a la medida en que la UE ofrece una ventaja comparativa sobre los agentes nacionales e internacionales que trabajan en el ámbito en cuestión. En primer lugar se determina el carácter europeo del programa y su cobertura geográfica. A continuación se analiza el valor añadido europeo desde el prisma del valor aportado a la UE y a los beneficiarios. Sin embargo, todavía no ha sido posible identificar y medir el valor añadido europeo en lo que respecta al impacto.

En general, la financiación enmarcada en los programas de financiación gestionados por la Dirección General de Justicia y abarcada por esta evaluación solo estaba disponible para actividades con una dimensión europea clara. Esto implica que las actividades deben trascender los intereses nacionales o locales y convertirse en acciones verdaderamente «europeas», con relevancia, cobertura e impacto a nivel de la UE.

Las tres características principales del programa Daphne III que le aportan una «dimensión europea» son:

- **Objetivos del programa:** El artículo 2 de la Decisión de base dispone que uno de los objetivos generales del programa es contribuir al desarrollo de las «políticas comunitarias (ahora de la UE)». En comparación con los programas Daphne anteriores, el programa Daphne III actualmente se centra en todas las formas de violencia contra las mujeres, los niños y los jóvenes (mientras que la Dirección General de Asuntos de Interior se centra más en la lucha contra la pedofilia y el tráfico de personas). Su base jurídica es la promoción y la protección de los derechos fundamentales, tal y como se reconocen en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- **Temas de los proyectos:** La Decisión de base dispone, en su artículo 4, letra b), que las subvenciones para actividades financiarán proyectos de «interés comunitario (de la UE)». Los programas de trabajo anuales y las convocatorias de propuestas requirieron después que los proyectos trataran un tema relevante para la UE. Estos programas de trabajo establecen las prioridades anuales, entre las que se encuentran los esfuerzos de la UE en el ámbito de la violencia contra los niños, las mujeres y los jóvenes, y exigían a los proyectos que los complementaran. En la convocatoria de propuestas también se exigía que las propuestas demostraran que podían aportar un valor añadido a nivel de la UE y no a escala nacional o regional.
- **Naturaleza transnacional:** Los programas de trabajo anuales y las convocatorias de propuestas establecieron el requisito de que los beneficiarios de subvenciones para actividades formen asociaciones transnacionales compuestas por al menos dos organizaciones asociadas pertenecientes a dos Estados miembros de la UE como mínimo. Los beneficiarios de las

subvenciones de funcionamiento estaban obligados a abarcar un mínimo de doce países de la UE/AELC/EEE. El artículo 9, apartado 6, de la Decisión de base dispone asimismo que uno de los criterios de evaluación que se utilizarán para seleccionar las solicitudes de subvenciones de funcionamiento es «la cobertura geográfica de las actividades previstas». La naturaleza transnacional del programa Daphne III era una de sus características esenciales y que lo diferencia de otros programas de financiación de la UE en el ámbito de la justicia que se han ejecutado al mismo tiempo (véase la sección 3). Para la Unión, el objetivo de tales asociaciones era fomentar el intercambio de información a nivel de la UE, la difusión de buenas prácticas en toda la Unión, un enfoque multidisciplinar y coordinado y un impacto de mayor escala del programa. Al exigir que las asociaciones sean transnacionales, el programa también cumple el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, que exige que la Unión actúe «sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros [...], sino que puedan alcanzarse mejor [...] a escala de la Unión».

2.6.1 Cobertura geográfica de los proyectos

El número de organizaciones dirigentes y, por tanto, la cantidad de proyectos ejecutados varía de forma considerable de unos Estados miembros a otros. Italia acogió el mayor número de organizaciones participantes, seguido por Reino Unido y España, donde la mayoría de estas organizaciones eran asociadas. Malta, Irlanda y Estonia eran los países con los índices de participación más bajos. Malta no dirigió ningún proyecto, aunque algunas asociaciones maltesas participaron como asociadas.

Las organizaciones dirigentes se concentraron en tres Estados miembros: Italia, Bélgica y Reino Unido. En total, el 43 % (131) del total de proyectos fueron dirigidos por uno de estos tres países. Sin embargo, los proyectos registrados en Bélgica incluyen redes y plataformas de la UE que, aunque no estaban gestionadas por organismos nacionales, aumentaron el número de organizaciones dirigentes con sede en Bélgica.

En cuanto a las organizaciones asociadas, la participación de los países de la UE está aún más repartida: 17 países de la UE proporcionaron más de 25 organizaciones asociadas. También participaron países no pertenecientes a la Unión, como Noruega (con organizaciones tanto dirigentes como asociadas), Turquía, Ucrania, Islandia, Suiza y la Antigua República Yugoslava de Macedonia (únicamente como asociados, no recibieron financiación)⁴³.

El análisis pone de manifiesto que el programa Daphne III no abarcó a todos los Estados miembros en la misma medida. La cobertura refleja en gran medida el número de solicitudes recibidas por los diferentes países. Por ejemplo, Italia, uno de los países que recibió más subvenciones, presentó 537 solicitudes de subvenciones en el transcurso del programa (véase Gráfico 2-2 Número de solicitudes por cada país de la UE). Esto representa el 28 % de todas las solicitudes (se recibieron 1921).

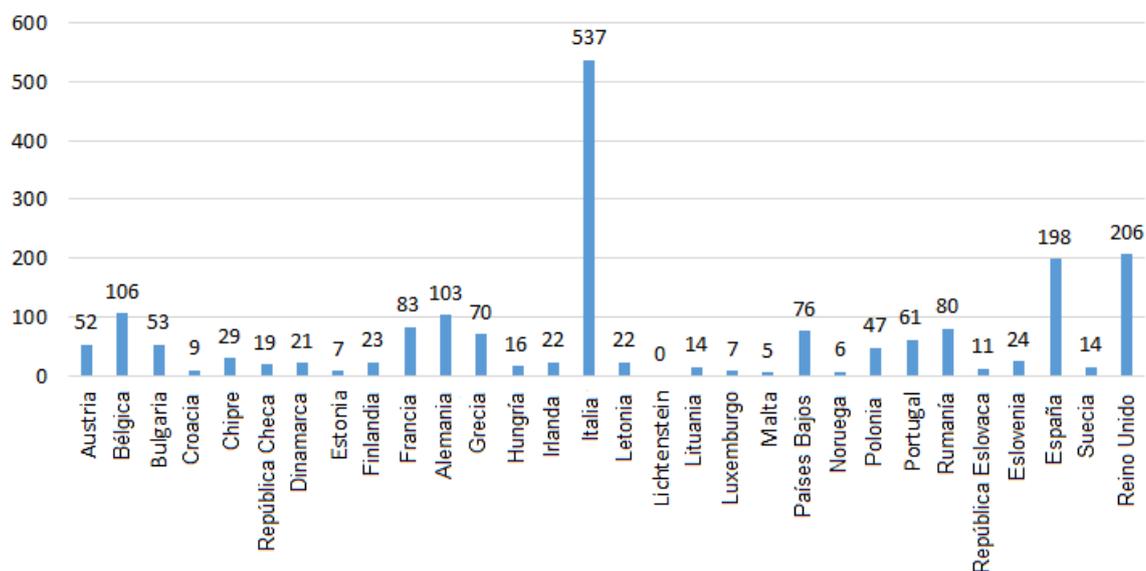
En general, los asociados dirigentes con sede en Italia no tuvieron un índice de admisión demasiado elevado: el índice de admisión de Italia era del 9 %, en comparación con una media del 19 %. El índice de admisión de Reino Unido era ligeramente superior a la media, de un 21 % (44 solicitudes aceptadas). La proporción de universidades con solicitudes aceptadas era bastante elevada en Italia y Reino Unido: las universidades de Reino Unido representaron el 39 % (21 de 54) de todas las universidades que recibieron financiación en virtud del programa Daphne III y las universidades italianas supusieron el 20 % (11 de 54). Es posible que las universidades estuvieran mejor posicionadas que otras entidades a la hora de solicitar subvenciones, ya que el personal académico está acostumbrado a presentar ese tipo de solicitudes⁴⁴. Los países que registran los índices de admisión

⁴³ *Ibidem*, p. 48.

⁴⁴ Sin embargo, las ONG, que fueron el principal solicitante de subvenciones en la mayoría de los Estados miembros, también deberían estar acostumbradas a solicitar financiación.

más elevados son Dinamarca (43 %), Bélgica (34 %), Noruega (33 %) y Austria y Hungría (31 % ambas). Alemania tuvo un índice de admisión del 24 %⁴⁵.

Gráfico 2-2 Número de solicitudes por cada país de la UE



En cuanto a las estructuras de asociación de los tres países con mayor número de organizaciones dirigentes (Italia, Reino Unido y Bélgica), las cifras demuestran que las organizaciones dirigentes siempre tienen muchas más posibilidades de asociarse con organizaciones de su propio país que con las de otros países de la Unión. Por ejemplo, las organizaciones dirigentes italianas se asociaron con 38 organizaciones italianas, 24 españolas y 15 búlgaras. Las organizaciones dirigentes belgas se asociaron con 15 organizaciones belgas, 8 griegas y 6 francesas. Las organizaciones dirigentes británicas se asociaron con 27 organizaciones británicas, 11 búlgaras, 11 francesas y 11 italianas.

Dado el fuerte vínculo existente entre el país de la organización dirigente y el de la organización asociada, los tres países con más organizaciones dirigentes también se encontraban entre los países con más organizaciones asociadas. Sin embargo, Portugal y Eslovenia registraron el mayor índice de asociación con organizaciones dirigentes. Es decir, tuvieron numerosas organizaciones asociadas (Portugal 35 y Eslovenia 31) a pesar de los reducidos niveles de organizaciones dirigentes (solo 1 organización dirigente). Como cabía esperar, ambos países participaron en proyectos gestionados por las organizaciones de los principales países dirigentes: Reino Unido, Italia, Bélgica y Alemania.

2.6.2 Valor añadido para la Unión y para los beneficiarios de las subvenciones

Las consultas con los beneficiarios de las subvenciones del programa sugieren que varias de las características del programa aportaron valor añadido. Estas incluyen los temas tratados y el «marco conceptual» del programa, la disponibilidad de financiación (cuando no se disponía de otras fuentes de financiación) y la oportunidad de asociarse con organizaciones de otros países. Varios asociados también descubrieron que tras recibir financiación de la UE aumentó la credibilidad de su organización o proyecto, lo cual les ayudó a obtener un mayor apoyo para lograr sus fines. Algunos beneficiarios de subvenciones mencionaron que la «marca de la UE» también puede impulsar la reputación de una organización. Para algunas de las actividades financiadas, la naturaleza europea del programa fue fundamental para ponerlo en marcha. Este fue el caso especialmente para los proyectos que perseguían crear o conservar redes europeas (por ejemplo, EuroNet-FGM, la red de

⁴⁵ *Ibidem*, p. 50.

organizaciones 116, *Verein Autonome Oesterreichische Frauenhäuser*, etc.) y para aquellos que buscaban repercutir en cuestiones de la UE (por ejemplo, los derechos de las víctimas, los niños desaparecidos, etc.).

Los resultados de la encuesta en línea indican que los proyectos aportaron valor añadido a la UE en la medida en que contribuyeron a alcanzar los objetivos de la Unión. Por ejemplo, la mayoría de los encuestados indicó que el proyecto o las actividades ejecutadas realizaron una contribución crucial o significativa para la elaboración y divulgación de las mejores prácticas (el 86 % de 144 encuestados), la creación de herramientas y soluciones prácticas para abordar los desafíos transfronterizos que afectan a toda la UE (el 75 % de 140 encuestados); la mejora de la cooperación transfronteriza (el 75 % de 143 encuestados); y la generación de confianza recíproca entre los países (el 67 % de 141 encuestados)⁴⁶.

⁴⁶ Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Informe final para la Dirección General de Justicia – «Specific programme evaluation: Daphne Programme», ICF, 28 de julio de 2015, p. 50 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf.

3 CONCLUSIONES

Pertinencia del programa⁴⁷

- En términos generales, las iniciativas llevadas a cabo en el marco del programa Daphne III eran pertinentes para el programa y para sus objetivos y prioridades. Sin embargo, se demostró que el grado de ajuste de los ámbitos prioritarios a los objetivos del programa fue un indicador frágil de la «pertinencia», ya que tanto los objetivos como las prioridades del programa eran de carácter amplio y no estaban vinculados claramente a los objetivos concretos de las políticas de la UE. El establecimiento de prioridades no era un proceso normalizado. Durante la primera mitad del programa se destinó una inversión mínima al establecimiento de prioridades como estrategia para influir en los resultados del programa, sin embargo, esto cambió en cierto modo en las fases posteriores del mismo.
- A pesar de ello, el programa financió muchas actividades que actualizaron y respaldaron el desarrollo de políticas y actos legislativos. En general, parece que las iniciativas se diseñaron para responder a las necesidades identificadas de los beneficiarios y que se desarrollaron conforme a las evaluaciones de dichas necesidades.
- La presentación de informes por parte de los beneficiarios de las subvenciones también sugiere que los beneficiarios finales respondieron positivamente a los proyectos, indicando la pertinencia de las acciones. Sin embargo, no es posible confirmar esto sin recopilar las opiniones de los beneficiarios de forma independiente.

Coherencia y complementariedad

- Existía un margen de complementariedad considerable y, por tanto, también un riesgo de solapamiento entre el programa Daphne III y Justicia Penal (JPEN) y Derechos fundamentales y ciudadanía, ambos programas de la Dirección General de Justicia, así como con Una Internet más segura plus (Dirección General de Informática) en menor proporción. Existía cierto solapamiento de los objetivos de los programas, de modo que se decidió unir el programa Daphne III y Derechos fundamentales y ciudadanía en el actual período de programación (2014-2020).
- Aunque existe cierto solapamiento entre el programa Daphne III, JPEN y Derechos fundamentales y ciudadanía, la etapa del proceso en la que se publica la convocatoria de solicitudes ayudaba a diferenciarlos hasta cierto punto.
- Se generaron varios tipos de sinergias entre los proyectos financiados mediante el programa Daphne III y otras organizaciones del mismo campo, que se consideró que podían reforzar mutuamente sus fortalezas.

Efectividad

- Las pruebas recopiladas hasta la fecha sugieren que, en términos generales, el programa Daphne III fue efectivo a la hora de alcanzar los objetivos del programa. La mayoría de las medidas contribuyeron a aumentar la protección de las víctimas de la violencia o de los grupos en situación de riesgo, ya fuera directa o indirectamente. También parece que un gran número de ellas contribuyó a la formulación de políticas y actos legislativos a nivel nacional y, hasta cierto punto, a nivel de la Unión.
- Las mayores contribuciones a la protección frente a la violencia procedían del apoyo del programa Daphne III a las redes, la investigación y la innovación de la UE, así como al apoyo directo a las víctimas o grupos en situación de riesgo, y los beneficiarios de las subvenciones consiguieron influir en los responsables de la formulación de las políticas mediante actividades de difusión específicas.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 52-54.

- La mayoría de los proyectos alcanzaron sus propios objetivos y existen pruebas importantes de los resultados positivos, así como de resultados positivos inesperados.

Sostenibilidad

- Se constató que, a pesar de que la Comisión disponía de su propia herramienta de difusión, tuvo una menor eficacia a la hora de divulgar los resultados de los proyectos. Esto se debía principalmente a la falta de recursos humanos y al énfasis en la presentación de datos financieros y en la producción de resultados de los proyectos. Por el contrario, los beneficiarios de las subvenciones parecen haber previsto y difundido correctamente los resultados de sus proyectos a los responsables de la formulación de las políticas, los profesionales y otras organizaciones de ese campo.
- El hecho de que muchos beneficiarios de subvenciones hayan conseguido llegar a los responsables de la formulación de las políticas o a los profesionales y/o hayan logrado transferir sus resultados y métodos a otros países de la UE sugiere que dichos beneficiarios de subvenciones consiguieron difundir de forma bastante efectiva los resultados de sus iniciativas.
- Aunque en algunos casos existían acuerdos para el uso y/o la disponibilidad continuos de los resultados (por ejemplo, un sitio web), los beneficiarios de subvenciones afirman que se necesitaba financiación adicional para poder continuar con las actividades de los proyectos. Además, una parte significativa de las actividades desarrolladas al amparo del programa no se habrían desarrollado si el programa no hubiera existido, ya que este generó una demanda de nuevas actividades.

Eficiencia

- Existía una alta demanda de financiación del programa Daphne III, principalmente debido a la naturaleza del programa y al tipo de beneficiarios de subvenciones admisibles.
- La financiación concedida fue suficiente para que las subvenciones alcanzaran sus propios objetivos. Sin embargo, se sobrestimaron las necesidades de contratación como herramienta de financiación.
- En cuanto a las posibilidades de simplificación, el nivel de detalle exigido en el formulario de solicitud ha ido en aumento desde la convocatoria de 2010, lo que trajo consigo la introducción de las líneas de actividad. Estos cambios han resultado beneficiosos tanto para la Comisión como para los solicitantes. La gran mayoría de los encuestados opinaban que los requisitos de presentación de informes eran apropiados. El régimen de seguimiento de la Comisión se consideró, al menos en parte, adecuado y de utilidad durante la ejecución de los proyectos y actividades. Los requisitos de presentación de informes reflejan un planteamiento más equilibrado entre, por un lado, la justificación financiera y, por otro, la evaluación de los resultados. La evaluación de los (posibles) efectos de los proyectos es limitada.

Valor añadido europeo

- El hecho de que el programa se llevara a cabo bajo los auspicios de la UE aportó valor añadido a la mayoría de los beneficiarios de subvenciones. La mayoría de ellos descubrió que las asociaciones transnacionales exigidas en el programa les permitieron aprender de otros países. Para muchos otros, la oportunidad de difundir los productos y resultados de su proyecto a escala de la Unión supuso una auténtica ventaja.
- La «marca» de la UE también aportó un mayor impulso a algunos proyectos y un mayor empuje con los responsables de la formulación de las políticas y otras partes interesadas.
- En cuanto a las redes, como EuroNet-FGM y Missing Children Europe, es probable que solo un programa de la UE les permitiera alcanzar sus objetivos. También era muy importante el hecho de que el programa ofreciera financiación para proyectos centrados en los derechos humanos o las

ciencias sociales en un momento en que la disponibilidad de financiación era reducida, especialmente a escala de la UE.

- Sin embargo, la cobertura geográfica del proyecto fue bastante limitada, ya que las principales organizaciones tenían sede en Reino Unido, Italia, Alemania y Bélgica. Además, todavía no ha sido posible identificar y medir el valor añadido europeo en lo que respecta al impacto.

Recomendaciones principales

- Definir mejor las prioridades; la Comisión debe invertir mucho más tiempo y recursos humanos en la fijación de prioridades, a fin de garantizar que estas ayuden al programa a lograr objetivos específicos relevantes para los objetivos generales de los programas y los objetivos políticos de la Dirección General de Justicia en general.
- Promover la consecución de objetivos a más largo plazo e influir en los responsables de la formulación de políticas y en los destinatarios; la Comisión debe utilizar el presupuesto disponible para actividades de contratación para recopilar los resultados y productos del programa Daphne III en su sitio web o valorar la publicación de las bases de datos de resultados existentes de forma más efectiva.
- Evaluaciones realistas de los riesgos de los proyectos y mejores estrategias de reducción de riesgos: la Comisión debe llevar a cabo un mejor control de los riesgos durante todo el proyecto, por ejemplo mediante la solicitud de breves informes de situación que identifiquen los posibles riesgos a medida que surjan durante la ejecución del proyecto.
- Mayor atención a la valoración de los impactos a todos los niveles y no solo de los productos, en cuanto al seguimiento y la evaluación. Este aspecto se asocia a la necesidad de recabar, analizar y utilizar pruebas objetivas e independientes con el fin de realizar evaluaciones de los proyectos y del programa.
- Explorar formas de mejorar la adopción de los productos, resultados y buenas prácticas de los proyectos por parte de otras organizaciones y en otros Estados miembros, incluidos más recursos para tareas de traducción, comunicación y difusión.
- Perfeccionar la lógica de intervención del programa; si el programa tiene continuidad en el futuro, la Comisión debe tratar de perfeccionar la lógica de intervención⁴⁸ y establecer relaciones más claras, precisas y concretas entre el planteamiento, los objetivos, las aportaciones, los productos, los beneficiarios, los resultados previstos y los efectos, más allá del alcance del programa y sus objetivos generales y específicos así como sus prioridades, tipos de actividades y medidas de intervención y ejecución.

⁴⁸ Véase, por ejemplo: Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Informe final para la Dirección General de Justicia – «Specific programme evaluation: Daphne Programme», ICF, 28 de julio de 2015, pp. 1-2 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf.