

Il monitoraggio e la valutazione dei progetti sviluppo: da strumento di controllo esterno a sistema di apprendimento interno

Riassunto

Le conoscenze tradizionali e le nuove tecnologie per la lotta alla siccità e alla desertificazione non vanno intese come rigide alternative, ma come strumenti complementari, la cui utilizzazione va valutata di volta in volta sotto il profilo sociale, etico, ambientale ed economico. Una tecnologia, od un insieme di tecnologie, non è in sé risolutiva, soprattutto quando si ha a che fare con problemi complessi e ricchi di interrelazioni, come la lotta alla desertificazione, lo sviluppo sostenibile e la lotta alla povertà. In questi casi è preferibile un approccio sistemico e integrato.

In passato l'innovazione scientifica e tecnologica aveva un approccio *top-down*, dai laboratori al campo, mentre la tendenza attuale è per privilegiare un partenariato tra ricercatori e utilizzatori, sulla base di valori e obiettivi condivisi. La scienza moderna dovrebbe essere intesa non come un'imposizione, ma come un complemento delle conoscenze esistenti.

Nel campo della lotta alla desertificazione e dello sviluppo agricolo e rurale l'innovazione viene spesso veicolata attraverso i cosiddetti progetti o programmi di cooperazione allo sviluppo. Si tratta di interventi esterni, che in passato hanno avuto una funzione sostitutiva, mentre oggi la tendenza è per privilegiare interventi di catalizzazione e di facilitazione del cambiamento.

Intervenire in una realtà dinamica e complessa significa passare da progetti guidati dall'esterno, secondo schemi prefissati, ad approcci più dinamici, flessibili e auto-adattativi. Negli anni recenti è sempre maggiormente sentita la necessità di giustificare l'aiuto pubblico allo sviluppo sia dal punto di vista dell'*accountability* che dell'impatto. Esistono molti strumenti di Monitoraggio e Valutazione (M&V) che si basano in gran parte sul cosiddetto Quadro Logico (QL). I nuovi approcci cercano di sviluppare metodologie che tengano in conto contemporaneamente l'esigenza di monitorare e valutare gli obiettivi, i risultati e le attività e allo stesso tempo gli

impatti e gli effetti (o impatti a breve termine).

Si tratta di muovere da un processo guidato dall'esterno verso un processo guidato da coloro che sono direttamente impegnati nell'intervento; questi ultimi sono nella posizione "giusta" per migliorare la performance e per "gestire per l'impatto", attraverso un processo continuo di (auto)apprendimento.

In conclusione vengono presentati due esempi di sistemi di M&V in cui si è cercato di mettere in pratica questi nuovi principi.

Abstract

Traditional knowledge and new technologies to combat drought and desertification should be seen as complementary tools and not as rigid alternatives.

They should be evaluated from the social, environmental and economic point of view. A single technology rarely can be the solution to complex issues, such as desertification, sustainable rural development and poverty reduction. A more systemic approach is preferable in such cases. In the past, scientific and technical innovation had a top-down approach, from the laboratory to the field, while in the future partnerships between research and end-users are to be developed, on the base of shared values and objectives. Modern science should not be imposed, but should be seen as a complement to already existing knowledge.

Innovation for combating desertification and for rural development is commonly introduced through development projects. These are external interventions, in the past substitutive of local initiatives, while today the tendency for development cooperation is towards interventions which have a catalytic and facilitation role.

There is a tendency towards approaches which are more dynamic, flexible and auto-adaptive. In recent

years is particularly acute the need to justify public aid, both from the accountability and from the impact point of view. There is a number of Monitoring and Evaluation (M&E) tools, most of them based on the Logical Framework (LF) approach.

The logical framework is based upon objectives, outputs and activities, while impact and outcomes are seen as "boundary" elements.

The new approaches try to integrate the logical framework with more impact oriented evaluation tools.

In conclusion two case-studies are presented, in which these new approaches are being experimented.

Introduzione

Il tema dell'integrazione delle conoscenze tradizionali e delle nuove tecnologie per la lotta alla siccità e alla desertificazione, pone in primo luogo un problema di ordine metodologico.

Se, per innovazione intendiamo una modificazione di processi produttivi, anche il recupero di tecnologie tradizionali od un loro riadattamento possono essere considerati tali. Seguendo un approccio pragmatico si può affermare che non si tratta di rigide alternative, ma di strumenti complementari.

La valutazione delle tecnologie può essere effettuata secondo diversi aspetti: risultati, effetti, obiettivi, impatto, ecc. La valutazione di tecnologie per la risoluzione di problemi complessi, in cui è importante cogliere il nesso tra i diversi componenti richiede un approccio integrato, che tenga conto degli aspetti sociali ed etici, economici e ambientali.

Una tecnologia, od un insieme di tecnologie, in sé non è risolutiva di un problema. Tipico è l'esempio della rivoluzione verde e dei suoi diversi esiti in contesti differenti. In Asia essa ha prodotto eccellenti risultati, mentre in Africa Subsahariana è stata praticamente ininfluente.

L'innovazione può essere legata ad un prodotto (una varietà vegetale, uno strumento) oppure un processo (una rotazione delle colture, una tecnica di sistemazione del terreno).

Oggi la tendenza è a rovesciare la logica con cui nel passato sono state sviluppate e introdotte le tecnologie, specialmente nelle iniziative aventi come obiettivo primario la lotta alla desertificazione e per la riduzione della povertà. Da un approccio centrato sull'offerta si cerca di passare ad uno basato sulla domanda [OECD-DAC, 2005].

Si cerca di incoraggiare e costruire sulla propensione degli agricoltori o della popolazione rurale a sperimentare. La scienza "moderna" è un complemento essenziale della conoscenza e crea-

tività, ma non dovrebbe essere un'imposizione al proprio modo di operare. L'innovazione generata localmente si diffonde più rapidamente.

Prima di introdurre novità, i programmi di investimento per la lotta alla povertà dovrebbero ottimizzare l'uso delle risorse produttive esistenti e già disponibili. Fare un uso migliore delle risorse esistenti può voler dire, per esempio, ottimizzare la produttività del lavoro familiare o delle risorse già investite in agricoltura, utilizzare i processi biologici naturali per aumentare la fertilità e combattere le avversità, migliorare l'efficienza dell'uso delle risorse idriche, sfruttare le possibilità di trasformare in loco i prodotti per aumentare il loro valore aggiunto, oppure adottare innovazioni a "costo zero". Laddove venga proposto un cambiamento o si pensi di destinare nuove risorse finanziarie all'agricoltura, è meglio partire dalle piccole aziende familiari e minimizzare gli impegni aggiuntivi necessari per raggiungere miglioramenti accettabili.

Occorre accettare e lavorare per l'inevitabile diversità dei beneficiari e progettare l'innovazione per rispondere a bisogni diversi, a volte anche conflittuali fra essi.

Anche nel campo dei progetti di cooperazione allo sviluppo, accettare di convivere con una realtà dinamica e complessa significa passare da progetti guidati dall'esterno, secondo schemi rigidi, ad approcci più dinamici, flessibili e auto-adattativi. Da interventi di tipo sostitutivo oggi si tende a passare a interventi di catalizzazione e facilitazione del cambiamento.

Monitoraggio & valutazione

- L'importanza del monitoraggio e della valutazione (M&V) per i progetti di sviluppo è fuori di dubbio, soprattutto per quelli con una componente di innovazione tecnologica [CGIAR, 2005 a]. Non è possibile aspettare la fine di un intervento per accorgersi che gli impatti sono nulli o negativi, per questo è necessario disporre di sistemi di monitoraggio e della flessibilità necessaria per adeguare gli interventi in corso d'opera.

- Il Quadro Logico (QL) è lo strumento principale attualmente in uso per il monitoraggio e la valutazione. Si tratta di uno strumento fondamentale, ma che presenta alcuni limiti dovuti alla schematicità e alle ipotesi di linearità che lo sottendono, alla difficoltà di uso per processi di analisi iterativa che consentano di intervenire "strada facendo". Il quadro logico spinge a dare maggiore attenzione alle attività ed ai risultati, con il rischio di



trascurare gli effetti e gli impatti. Oggi c'è una ricerca di strade alternative o complementari. C'è un'esigenza crescente di rispondere ai donatori, ai beneficiari, all'opinione pubblica, ai contribuenti nei termini di trasparenza, efficienza, efficacia [CGIAR, 2005 b]. Allo stesso tempo cresce l'esigenza di valutare l'impatto e di sostenere la gestione strategica, rafforzando la padronanza dei beneficiari dei processi di analisi e decisione.

- Non tutti i risultati e gli impatti possono essere misurati quantitativamente. Occorre accettare di convivere con analisi qualitative, e con le incertezze che ne derivano. Ad esempio indicatori di monitoraggio della realizzazione di opere di conservazione del suolo in un programma di lotta contro la desertificazione e per lo sviluppo rurale, non necessariamente possono essere appropriati per misurare l'impatto di tali opere in termini di gestione sostenibile delle risorse naturali nell'area geografica nella quale esse si collocano [Woodhill, 2005]. Per sopperire a queste nuove esigenze si tende ad adottare approcci cosiddetti *people-centred* facendo uso di testimonianze soggettive.

- Da questo punto di vista coloro che sono direttamente impegnati nell'intervento, a vario titolo, sono nella posizione "giusta" per migliorare la *performance* e per gestire l'impatto.

Due casi studio

- Due recenti iniziative nelle quali si stanno sperimentando dei nuovi approcci al monitoraggio e alla valutazione sono le seguenti:

- Progetto di cooperazione "Fondo Italia CILSS per la lotta contro la desertificazione per la riduzione della povertà nel Sahel";

- Progetto di ricerca agricola per lo sviluppo "Sub-Saharan Africa Challenge Programme".

Il primo caso studio riguarda il progetto "Fondo Italia CILSS per la lotta contro la desertificazione e la riduzione della povertà nel Sahel (LCD-RPS)". Questa iniziativa si colloca nel quadro dell'azione intrapresa dall'Italia per l'annullamento del debito dei paesi più poveri e la sua riconversione in programmi di lotta alla povertà. Il Fondo riflette la volontà del governo italiano di sostegno alle autorità locali ed alla società civile per favorire condizioni adeguate all'accrescimento degli investimenti e del commercio oltre al sostegno delle categorie più vulnerabili della popolazione. La disponibilità finanziaria ammonta a 15,5 milioni di Euro. I beneficiari finali del Fondo sono le popolazioni rurali in Burkina Faso, Mali, Niger e Senegal, ed in particolare i nuclei familiari più

vulnerabili, che vivono in zone ad alto rischio ambientale, sociale ed economico. Gli artefici e responsabili della messa in opera dei progetti sono le autonomie locali saheliane, e le associazioni comunitarie di base, quali le organizzazioni di produttori ed altre organizzazioni di villaggio. Essi hanno il compito di identificare, predisporre e realizzare le iniziative finanziabili dal Fondo.

Il Fondo opera attraverso cinque componenti:

- sostegno allo sviluppo comunitario: comprende infrastrutture ed attrezzature nei settori dell'acqua, della sanità, della educazione e della comunicazione, oltre alla formazione necessaria alla loro gestione;

- sostegno allo sviluppo socio-economico: comprende infrastrutture ed attrezzature in campi legati ai settori produttivi quali agricoltura, pesca, allevamento, turismo ecc., oltre alla formazione necessaria alla loro gestione;

- rafforzamento delle capacità delle comunità: attività a sostegno delle autonomie locali e delle organizzazioni comunitarie di base nel campo della pianificazione, gestione e monitoraggio delle attività di sviluppo rurale, quali i micro progetti, miranti al rafforzamento delle capacità delle comunità;

- gestione delle risorse naturali: comprende infrastrutture ed attrezzature nel settore della gestione delle risorse naturali oltre alla formazione necessaria alla loro gestione sostenibile;

- sostegno alle attività generatrici di reddito: comprende convenzioni con istituzioni locali di micro finanza per incoraggiare lo sviluppo sostenibile dei servizi finanziari di vicinato che rispondono alla richiesta delle popolazioni rurali e, in particolare, dei settori più vulnerabili.

Il sistema di monitoraggio e valutazione del fondo è costruito secondo uno schema classico sul quadro logico (obiettivi, risultati, attività), ma introduce anche elementi di novità [Bedini, 2005]. Nel caso in questione il progetto ha un quadro logico cosiddetto a cascata (livello regionale, nazionale e locale) e il sistema di monitoraggio e valutazione segue questo schema. Oltre ai diversi livelli del quadro logico sono stati individuati degli indicatori degli impatti immediati del fondo sulla vulnerabilità (ambientale, sociale ed economica), sulla povertà e sulla desertificazione, partendo dal concetto che povertà, degrado delle risorse e sviluppo sono intrecciati in una complessa maglia di interrelazioni.

Per quanto riguarda gli impatti a livello nazionale e regionale su povertà e desertificazione sono utilizzati gli indicatori degli obiettivi del millennio (*Millennium Development Goals*), sviluppati attraverso

so i piani nazionali di lotta contro la povertà e i piani nazionali di lotta contro la desertificazione. Per quanto riguarda la vulnerabilità ambientale e socio-economica gli indicatori sono quelli utilizzati per la selezione delle aree di intervento nella fase iniziale del progetto.

Il dispositivo di monitoraggio prevede a livello locale delle attività di auto-valutazione dei soggetti proponenti ed esecutori dei micro-progetti, nella logica del rafforzamento delle capacità di formulare e gestire iniziative di sviluppo.

Il secondo caso studio riguarda il progetto di ricerca agricola per lo sviluppo "Sub-Saharan Africa Challenge Programme". SSA-CP (Sub Saharian Africa - Challenge Program) - L'Italia partecipa al programma con un finanziamento di 500.000 euro su un totale di 4.300.000 euro per la fase di avviamento.

Si tratta di un programma con l'obiettivo del miglioramento della produttività e del reddito degli agricoltori, affrontando al contempo i problemi dell'accesso ai mercati, dell'adeguamento delle politiche e del degrado delle risorse naturali. Il Programma è attuato da gruppi di ricerca multi disciplinari (scienze biofisiche, economiche e sociali, politiche ecc.), multi istituzionali (Centri internazionali di ricerca agricola del sistema CGIAR insieme ad istituzioni nazionali e regionali di ricerca), multi attori (ricercatori, agricoltori, piccole imprese di trasformazione, distribuzione, consumatori)

Il programma viene attuato in tre aree pilota in Africa SubSahariana (corridoio Malawi-Mozambico-Zimbabwe, area transfrontaliera Niger-Nigeria, zona transfrontaliera del lago Kivu Rwanda-Uganda-Repubblica Democratica del Congo) rappresentative di aree più vaste e caratterizzate da densità di popolazione, povertà e alto rischio di degradazione delle risorse naturali.

Nell'ambito del progetto è stata disegnata una componente di valutazione di impatto (Impact Assessment). La valutazione di impatto viene definita come "un'analisi sistematica dei cambiamenti duraturi o significativi, sia positivi che negativi e attesi o inattesi, dei sistemi di vita delle persone causati da una determinata serie di azioni condotte da un intervento di ricerca o di sviluppo" [ECART, 2005].

La valutazione di impatto mira a valutare le dimensioni dell'impatto sul benessere dei beneficiari finali (in termini di stili di vita, sicurezza alimentare, povertà, tematiche di genere), valutare la sostenibilità dei sistemi sociali, economici e di gestione delle risorse naturali, valutare il cambia-

mento istituzionale, fornire informazioni adeguate e tempestive ai fini del riorientamento strategico e programmatico, valutare l'efficacia e la redditività degli investimenti nella ricerca.

La metodologia di valutazione di impatto è basata sui alcuni capisaldi:

- rispetto degli obiettivi del millennio;
- analisi dei contributi del progetto, anche parziali, alla risoluzione dei problemi e non solo dei meriti "esclusivi" (*contribution Vs attribution*);
- strumento di apprendimento;
- accountability;
- partecipazione degli attori e dei beneficiari;
- uso di indicatori qualitativi;
- attenzione ai processi e non solo ai prodotti e ai risultati finali.

Per raggiungere questi scopi vengono combinate una serie di approcci e strumenti come:

- il quadro logico;
- l'analisi degli impatti anticipati (*anticipated impacts*);
- l'analisi dei percorsi di impatto (*impact pathways*);
- la mappatura degli effetti (*outcomes mapping*);
- l'analisi dei sistemi di vita (*livelihoods framework*);
- la valutazione partecipativa dei beneficiari;
- i sistemi informativi geografici;
- le indagini sul campo.

Conclusioni

La valutazione delle tecnologie non può essere separata dalla loro generazione, che deve nascere da un partenariato tra ricerca e destinatari, sulla base di obiettivi condivisi.

I sistemi di monitoraggio e valutazione devono tenere in conto esigenze di *accountability* e di valutazione di impatto. Il monitoraggio e la valutazione sono concepiti come sistemi di controllo sia interno che esterno, ma possono essere disegnati anche come sistemi di apprendimento e di generazione di conoscenza.

La valutazione di impatto deve essere una componente integrata nei programmi di ricerca e dei progetti di sviluppo e non essere solo rimandata alla valutazione *ex-post*, per potere adattare gli interventi in corso d'opera secondo una logica flessibile e autoadattativa.

Gli esempi riportati mostrano che è possibile introdurre questi concetti, in pratica, anche in programmi di notevole complessità.



Bibliografia

Bedini F, 2005 - "Système de suivi et évaluation du Fonds LCD-RPS" IAO documento interno.
ECART, 2005 - "Impact Assessment Services for the Sub Saharan Africa Challenge Programme" Technical proposal - ECART documento interno.
CGIAR Science Council, 2005 a - "Natural Resources Management Research Impacts: Evidence from the CGIAR".
CGIAR Science Council, 2005 b - "Donor Demands and Uses

for Evidence of Research Impact - the case of the Consultative Group on International Agricultural Research".
OECD Development Advisory Committee Poverty network Publication, 2005 - Revitalizing Investments in Science and Technology for Pro-Poor Agricultural Growth" in "Enabling Pro-poor Growth through Agriculture".
Woodhill J. 2005 - "M&E as learning: Rethinking the dominant paradigm" in "Monitoring and Evaluation of Soil Conservation and Watershed Development Projects". World Association of Soil and Water Conservation.

