v.le Monza 106 - 20127 Milano - sped. abb. post. gr. IV/70

FORUM
Valutazione

Semestrale a cura
l Comitato Internazionale
o Sviluppo dei Popoli - CISP

1

EDITORIALE
M. Viezzoli

PREFAZIONE
G. Corsetti

ORGANISMI NON GOVERNATIVI E VALUTAZIONE:
TEMI FONDAMENTALI E SPUNTI DI ATTUALITA'
E. Borghese

IDENTIFICAZIONE, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE
DELLE AZIONI DI SVILUPPO DI BASE
NELLA PRATICA DELLE ONG
Collectif d'échanges pour la Technologie Appropriée

EVALUATION, DREAMS AND REALITY
M.C. Gueneau

A PROPOSITO DELL'AUTOVALUTAZIONE
B. Lecomte

THE EDUCATION OF THE CHILDREN OF MIGRANT WORKERS
Ecce interkulturell
H. Reich, F. Wittek

ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS DATOS DE COSTO PARA
EL MONITOREO Y EVALUACION DE PROYECTOS SOCIALES
A. Pio

Franco Angeli

FORUM
Valutazione

Semestrale a cura del Comitato Internazionale
per lo Sviluppo dei Popoli - CISP

FORUM Valutazione
a cura di: Giancarlo Corsetti, Paolo Dieci, Maura Viezzoli
Direttore: Maura Viezzoli
Direttore responsabile: Vito Sansone
Coordinamento editoriale: Barbara Marziali
Progetto grafico e impaginazione: Paolo Marabotto
Supervisione alle traduzioni: Barbara Marziali

Hanno collaborato a questo numero:
E.Beaudoux-*IRAM*, E.Borghese-*OCSE*, G.Corsetti-*CISP*, G. d
Combrugghe, M.G. Dente-*CISP*, F. Douxchamps-*COTA*, P.Galinou-*CFCF*
M.C. Guéneau, B.Lecomte, M. Nieuwkerk, A. Pio-*Università Bocconi*,
H. Reich-*CCE*, L. Russo, M. Viezzoli-*CISP*, F. Wittek-*CCE*.

**Con il contributo della Direzione Generale per la Cooperazione all
Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri**

Le opinioni espresse dagli autori non riflettono necessariamente quelle del CISP

Direzione, redazione : CISP Via Marziale, 47 00136 ROMA
tel: 06/3741490-3706930 Fax: 06/3250751
telex: 623539

Distribuzione e amministrazione: FrancoAngeli s.r.l. Viale Monza 106
20127 Milano - Tel. 02-2827651

Abbonamento 1991:Italia L. 42.000 da versare sul c.c.p. 17562208 intestato a
FrancoAngeli srl, Milano - specificare la causale del versamento
Estero L. 60.000 - pagamento tramite vaglia postale internazionale

Registrazione presso il Tribunale di Milano n.21 del 17-1-91. Direttore responsabile
Vito Sansone - Semestrale - Sped. in abb. postale gr.IV - Contiene meno del 70%
di pubblicità - Copyright c 1991 by FrancoAngeli srl - Stampa: Tipomonza, v.le
Monza 126, Milano.

Finito di stampare nel maggio del 1991

FORUM
Valutazione

Semestrale a cura del Comitato Internazionale
per lo Sviluppo dei Popoli - CISP

5
EDITORIALE
M. Viezzoli

7
PREFAZIONE
G. Corsetti

13
ORGANISMI NON GOVERNATIVI E VALUTAZIONE: TEMI FONDAMENTALI E SPUNTI DI ATTUALITA'
E. Borghese

31
IDENTIFICAZIONE, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLE AZIONI DI SVILUPPO DI BASE NELLA PRATICA DELLE ONG
Collectif d'Echanges pour la Technologie Appropriée

59
EVALUATION, DREAMS AND REALITY
M.C. Guéneau

69
A PROPOSITO DELL'AUTOVALUTAZIONE
B. Lecomte

91
THE EDUCATION OF THE CHILDREN OF MIGRANT WORKERS
H. Reich-F. Wittek

121
ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS DATOS DE COSTO PARA EL MONITOREO Y EVALUACION DE PROYECTOS SOCIALES
A. Pio

159
SOMMARI

I CONTRIBUTI EROGATI AI PROGRAMMI DEL CISP, SIA DA PERSONE FISICHE CHE DA PERSONE GIURIDICHE, SONO DEDUCIBILI FINO AL 2% DEL REDDITO IMPONIBILE (ART.30 LEGGE 49 DEL 26/2/87).

CISP c/c postale n.50564004 Via Marsala, 47 - 00136 Roma

Il Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) è un'associazione senza scopo di lucro (idoneo ai sensi della legge italiana sulla cooperazione allo sviluppo n. 49/87) che realizza programmi di sviluppo, emergenza, formazione, informazione e ricerca sociale, in Italia e all'estero.

Il CISP opera prioritariamente nei settori socio-sanitario e agroalimentare. E' attualmente presente in Argentina, Brasile, Colombia, Ecuador, Cuba, Etiopia, Tanzania, Somalia, Algeria.

Alle attività di conduzione dei progetti, il CISP affianca la realizzazione di ricerche multidisciplinari utili alla pianificazione e alla valutazione.

In questo quadro, il CISP ha effettuato ed effettua studi sui fenomeni di migrazione e colonizzazione nel bacino amazzonico (Brasile, Colombia, Perù); sui processi di reinsediamento e le politiche di villaggizzazione (Etiopia, Somalia, Tanzania); sui vari aspetti della sanità pubblica (Argentina, Somalia, Tanzania); sulla pesca artigianale (Colombia, Cuba, Cile, Ecuador); sulle realtà associative di base (Algeria, Brasile, Perù); sulle forme di credito per le cooperative (Etiopia, Colombia).

Al fine di tradurre in termini operativi le indicazioni che emergono dalle ricerche, il CISP ne divulga i risultati attraverso la partecipazione e organizzazione di seminari, convegni e pubblicazioni.

Il CISP, infine, ha una struttura di documentazione e ricerca sulle metodologie di monitoraggio e valutazione, e cura la pubblicazione della rivista "Forum Valutazione".

Editoriale

Maura Viezzoli

Le reazioni, positive e numerose, al numero 0 di "Forum Valutazione" hanno costituito per noi una fonte di riflessione e di stimolo.

Abbiamo potuto riscontrare l'esistenza di un grande interesse per il tema "valutazione", sia in Italia che all'estero, da parte di soggetti diversi. Organismi non governativi, organizzazioni internazionali, enti pubblici, centri di ricerca, singoli operatori, hanno affrontato il problema della qualità del servizio, dell'intervento o del programma e sono a volte anche giunti a elaborare uno "standard" valido all'interno di uno specifico ambito di lavoro.

Qualcosa si sta muovendo anche in Italia per inserire la pratica valutativa nella programmazione, ma c'è da sottolineare il persistere di una grossa resistenza allo sviluppo di questo settore. A partire da una difficoltà radicata della maggior parte dei soggetti istituzionali a includere la valutazione tra gli aspetti strutturali della pianificazione, riesce difficile discutere e interloquire sui propri successi o insuccessi e accettare critiche.

Pertanto, anche laddove si cominci a inserire la valutazione tra gli strumenti utili a pianificare e gestire un intervento, questo viene fatto senza curare l'aspetto della pubblicità della valutazione stessa.

Una delle dimensioni della valutazione, invece, è proprio quella di essere pubblica, e quindi intersoggettiva, per potersi confrontare sulla validità del processo logico di pianificazione, sulla gestione delle risorse disponibili, sugli effetti previsti o non previsti dell'intervento e così via.

In questo senso "Forum Valutazione" offre la possibilità di un confronto, sia a livello teorico-metodologico che operativo, senza la necessità immediata di arrivare a elaborare un quadro normativo di riferimento per il proprio operare quotidiano.

Speriamo in questo modo di contribuire a favorire lo svilupparsi di una "cultura della valutazione", precondizione per la sua pubblicità, che si esprima in termini di domanda di informazione da parte

Maura Viezzoli, direttore del CISP, è psicologa sociale

degli utenti, dei beneficiari, dei cittadini in genere, circa il funzionamento dei servizi, i fondi investiti, i programmi finanziati, ecc.

D'altro canto, auspichiamo che i soggetti interessati si dotino di una disponibilità e volontà politica a costruire ambiti istituzionali dove sia possibile valutare e quindi, quando necessario, anche rendere le proprie esperienze, positive o negative che siano, fonte di apprendimento per altri.

Certamente gli organismi non governativi, assieme a tutte le parti sane del malandato "corpus" della cooperazione allo sviluppo, non dovrebbero avere troppa difficoltà nel mettere in comune il patrimonio articolato di successi e insuccessi che contribuisce a costituirne la ricchezza politico-culturale.

In questa direzione si sta muovendo l'Assemblea Generale italiana delle ONG che ha costituito un gruppo di lavoro sulla valutazione. Al suo interno si stanno analizzando, nei diversi settori di lavoro delle ONG, possibili opzioni per arrivare alla elaborazione di criteri valutativi che forniscano indicazioni anche per la selezione e definizione di nuovi programmi.

Riguardo alla impostazione della Rivista, siamo stati sollecitati in più direzioni.

Tra le tante proposte ne abbiamo valorizzate alcune. In particolare, da più parti è stato rilevato che, non esistendo molti altri "luoghi" analoghi a Forum Valutazione, sarebbe risultato utile dare uno spazio allo scambio di informazione su iniziative analoghe in Italia e all'estero.

Per questo abbiamo inserito una rubrica che conterrà aggiornamenti vari su ciò che si sta muovendo sul tema valutazione a livello nazionale e internazionale.

Un secondo aspetto che è stato evidenziato, è la mancanza, in particolare in Italia, di strumenti metodologici agili che gli operatori, come le ONG, possano utilizzare. Abbiamo quindi deciso di inserire delle schede che trattino un tema per volta in modo sistematico, sebbene problematico, offrendo una guida bibliografica. Tali schede, pur non essendo manualistiche, vogliono costituire un supporto concreto per chi desideri approfondire problemi metodologici.

Ci auguriamo in questo modo di dare il via ad altre iniziative di divulgazione e di diffusione di materiale scientifico.

Inoltre, stiamo cercando di trasformare la Rivista in una pubblicazione bilingue, italiano e inglese, con la prospettiva di curarne una edizione completamente in spagnolo.

Abbiamo necessariamente dovuto operare delle scelte di definizione spesso non facili, allo scopo di rispondere almeno ad alcune delle esigenze espresse.

Prefazione

Giancarlo Corsetti

Introducendo il numero zero della rivista, abbiamo individuato nella valutazione degli organismi non governativi (ONG) uno dei fili conduttori delle scelte editoriali. Questo tema viene proposto alla riflessione dai primi quattro saggi nel presente volume.

Il contributo di Elena Borghese, in apertura, ripercorre un decennio di studi di valutazione di ONG attraverso alcuni importanti esperienze di ricerca europee e americane. I riferimenti che l'autrice propone alla riflessione forniscono strumenti per progettare nuovi studi e termini di comparazione per analisi già effettuate. Seguono due indagini sul campo. La prima, quella del COTA, propone una radiografia aggiornata dei modi di operare delle ONG, in materia sia di conduzione che di valutazione di progetti. L'analisi è basata su un campione di 62 organismi in 18 paesi (di cui 9 extracomunitari). Mirata alla pratica valutativa è invece la ricerca di M.C.Guéneau, che si basa su un campione di ONG francesi. Quale tesi principale del contributo, viene posto in luce lo scarto tra la consapevolezza della necessità della valutazione e l'informalità e l'insufficienza delle basi metodologiche che, nella media, caratterizza la pratica valutativa delle ONG. Infine, Lecomte avvia un vero e proprio "discorso sull'autovalutazione", mostrando, attraverso una logica di analisi che si avvale ampiamente dell'esperienza pratica, l'indissolubile legame tra l'idea di sviluppo alla base del progetto e la natura della valutazione. Questo contributo va accolto, a nostro avviso, come un serio tentativo di definire i modi appropriati di pensare e progettare le attività di valutazione a partire da un punto di vista sullo sviluppo, quello dell'autopromozione, che è proprio del patrimonio culturale e politico delle ONG.

Questo numero include quindi un esempio di valutazione comparativa di 15 progetti pilota in tema di istruzione per i figli dei lavoratori migranti nella CEE. L' articolo di ECCE INTERKULTURELL va letto nel quadro delle sfide poste dal processo di integrazione europea e dall'intensificazione dei flussi migratori alle strutture educa-

Giancarlo Corsetti, del Consiglio Direttivo del CISP, è economista

tive nazionali. L'analisi costituisce una fonte di informazione indispensabile per definire la politica comunitaria in materia.

A conclusione pubblichiamo la seconda parte del lavoro di Pio su metodi di valutazione economica dei progetti utilizzabili sul campo. Dagli aspetti concettuali e metodologici trattati nel numero zero della rivista, l'autore passa a illustrare alcuni esempi di analisi economica da utilizzare sul campo.

Vi sono quindi due novità. Questo numero include la prima di una serie di schede che di volta in volta riguarderanno temi diversi della valutazione. Le schede sono state concepite con l'obiettivo di offrire ai lettori informazioni sintetiche ma corredate da riferimenti bibliografici da utilizzare per successivi approfondimenti. Come primo tema, ci occuperemo di valutazione dei progetti sanitari.

La seconda novità è una rubrica riguardante convegni, incontri, esperienze, attività e iniziative in materia di valutazione. Non possiamo che invitare quanti vogliano contribuire a contattarci, nella convinzione che esista una ricchezza di iniziative circa i temi da noi trattati che deve trovare maggiori e adeguati ambiti pubblici di diffusione e dibattito.

Nel suo articolo Elena Borghese ci presenta una rassegna critica di importanti iniziative sulla valutazione di progetti ONG. Tra queste, vi sono: la valutazione di progetti in Niger e Kenya sponsorizzata dall'USAID nel 1979 circa costi e impatto degli interventi; lo studio di Judith Tendler del 1982, sempre per conto dell'USAID, che pone l'accento sull'efficiacia delle azioni ONG presso gli strati più poveri della popolazione; l'analisi svolta dal Collectif d'échanges pour la Technologie Appropriée (COTA) su trentadue progetti in tre continenti, è basata sui quattro criteri generali di efficacia, efficienza, attuabilità e impatto; il rapporto Bertrand Schneider presentato al Club di Roma nel 1985, riferito alle attività di 93 progetti, che contiene un importante riconoscimento dell'attività delle ONG a supporto dell'autopromozione; la puntuale analisi economica di trenta picoli progetti in Africa curata da Marie-Christine Guéneau; la ricerca di Judith Tendler nel 1986 su interventi mirati a sviluppare attività generatrici di reddito e forme efficaci di gestione del credito; l'indagine del North-South Institute del Canada che si riferisce in particolare al tema della sostenibilità dei progetti; infine, il rapporto su un esercizio di autovalutazione in Mali a cura di Philippe Egger. Il contributo di Borghese ci aiuta così a costruire una mappa del patrimonio di ricerca già disponibile in materia di valutazione di interventi ONG.

Le ragioni dello scarso sviluppo e/o della scarsa pubblicità

delle attività di valutazione delle ONG sono complesse e non sono oggetto specifico di indagine dell'articolo di Borghese. Nel testo, tuttavia, si pone la domanda se sia possibile favorire la pratica valutativa attraverso una stretta collaborazione tra settore pubblico e ONG. L'autrice indica nell'esperienza francese una promettente soluzione istituzionale, nella forma di un fondo a gestione congiunta. Questo meccanismo è già operante per quanto riguarda gli studi di fattibilità. Si prevede l'istituzione di un fondo anche per la valutazione dei progetti a partire dal 1991.

L'obiettivo dello studio di Beaudoux, de Combrugghe, Douxchamps, Guéneau e Nieuwerk per il COTA è quello di produrre un documento di orientamento metodologico a supporto delle ONG. Lo studio, effettuato per conto della Commissione delle Comunità Europee, è basato su un campione di 62 organismi in 18 paesi (9 comunitari e 9 extra-comunitari). Tra i numerosi temi di riflessione discussi nell'articolo, se ne vuole evidenziare uno. Nella pratica degli interventi, spesso, la stesura del rapporto di valutazione viene legata al rifinanziamento del progetto. Quando ciò accade, l'obiettivo sostanziale con cui la valutazione si confronta è quello dell'adeguamento dell'informazione agli standard degli enti finanziatori. In altre parole, al di là degli obiettivi dichiarati o auspicati, occorre considerare che i principi informatori della prassi valutativa vengono radicati nella sintassi istituzionale del progetto.

La tesi principale del contributo di M.C.Guéneau è che alla consapevolezza della necessità ed importanza della valutazione da parte delle ONG si accompagna una profonda difficoltà ad avviare adeguate iniziative di valutazione. Le ONG francesi nel campione dell'inchiesta sono mediamente coscienti dei loro limiti in materia; tuttavia le attività di valutazione rimangono sul piano informale e pragmatico, senza tentare né la formalizzazione dei metodi né la capitalizzazione delle esperienze.

L'articolo di Guéneau si basa su una contrapposizione dialettica tra l'universo semantico delle ONG e la loro pratica valutativa. Il testo si apre con la citazione di varie definizioni di valutazione tratte dai questionari dell'inchiesta. Queste, nel loro insieme, conducono ad una idea di pratica difficile da gestire perché estranea e poco conosciuta. Nell'articolo si procede quindi per una serie di binomi concettuali, quali valutazione/autovalutazione, valutazione interna/esterna, i cui termini vengono percepiti dalle ONG come mutualmente esclusivi. Questo è sorprendente perché ci si potrebbe aspettare che, almeno sul piano ideale, esista un certo eclettismo circa l'approccio al tema.

Si noti che il disagio denunciato a fronte di domande che pre-

suppongono una chiara politica valutativa ("Come verificate se avete raggiunto gli obiettivi del progetto?"), in alcuni casi, viene messo in relazione alla sintassi istituzionale del progetto: ad esempio, alcune ONG sottolineano che la valutazione può essere interpretata come una sospensione di fiducia nei confronti degli organismi associati.

Il quadro presentato dall'autrice mette in luce una profonda esigenza di crescita collettiva, per le ONG nel loro complesso, nel campo della valutazione. Senza dubbio, esso costituisce una formalizzazione di una delle motivazioni che ci hanno spinto a dar luce a questa rivista.

In *A proposito della autovalutazione*, Lecomte avvia un vero e proprio "discorso sulla valutazione", integrando in un quadro unitario e dialettico aspetti metodologici e di politica dell'intervento. Il primo punto è quello di guardare al progetto di sviluppo come strumento di autopromozione. Se questo passo è compiuto, il senso stesso della valutazione diviene il suo contenuto in termini di democrazia sostanziale e potere decisionale degli attori del progetto stesso. La differenza tra valutazione e autovalutazione viene quindi a coincidere con la differenza nei modi di concepire e realizzare attività di cooperazione.

Se, infatti, il progetto viene inteso come un sistema di obiettivi da raggiungere e questi obiettivi sono specificati a priori senza relazione con le "novità" che possono emergere dai diversi soggetti coinvolti nella realizzazione dell'intervento, allora la valutazione può certamente esaurirsi nella verifica del conseguimento degli obiettivi iniziali. In altre parole, in questa accezione, il progetto è uno schema precostituito rispetto al quale la realtà viene valutata prima e dopo l'intervento.

Se, invece, il progetto viene visto come un processo guidato mirato all'autopromozione, la valutazione stessa diviene uno strumento di definizione della soggettività e delle capacità propositive dei gruppi interessati. La pratica autovalutativa coinvolge un numero di attori (amministrazione locale e centrale del paese ospite, le agenzie di cooperazione, gli enti finanziatori e, soprattutto, il gruppo beneficiario) più grande rispetto alla valutazione così come intesa nella prima accezione.

L'autovalutazione definisce i contenuti specifici del progetto, ne indirizza le risorse, ri-definisce i ruoli e la distribuzione del potere decisionale. In questo senso, essa è un processo che coincide con lo svolgersi dell'intervento. Perché sia efficace, l'autovalutazione deve essere il risultato di una scelta e quindi coincide con la coscientizzazione degli attori. Da ciò discende anche un ruolo ben definito per l'esperto. Poiché non si può scegliere ciò che non si conosce, all'esperto tocca il compito di rendere chiari i perché e i modi della pratica valutativa in un processo di sensibilizzazione capillare, così come di fornire stru-

menti tecnici appropriati per la sua conduzione.

La semplificazione dei termini dell'analisi che abbiamo qui adottato a fini espositivi può dare al lettore un'impressione di astrattezza del contributo di Lecomte. Al contrario, questo è ricco di esempi concreti, attentamente vagliati al fine di porre in luce sia le modalità di applicazione sia le contraddizioni del paradigma dell' autovalutazione, in particolare per quanto riguarda gli aspetti legati al potere decisionale, ai conflitti di interesse e alle forme rivendicative che l'autovalutazione può assumere.

Il rapporto di ECCE INTERKULTURELL (EI) presenta uno studio comparativo di 15 progetti pilota in Stati membri della Comunità Europea, concernenti l'educazione dei figli dei lavoratori migranti e finanziati dalla Commissione delle Comunità Europee. La perdita del carattere di eccezionalità e unidirezionalità dei flussi migratori e la loro nuova composizione di classe (con il maggiore peso delle classi medie) sono l'orizzonte strategico dello studio. Come punto di partenza dell'analisi, occorre infatti comprendere la natura e le caratteristiche dei gruppi dei migranti, laddove lo stesso termine migrante può in realtà risultare inadeguato a fronte delle nuove realtà. Così gli autori propongono di distinguere tra migranti in senso stretto e le "comunità delle nuove minoranze" per indicare quei gruppi che ormai rappresentano interessi di minoranza nel paese ospite piuttosto che interessi di migranti nel paese di origine.

Le possibili opzioni di politica dell'istruzione possono essere riassunte nei seguenti paradigmi:

- istruzione scientifica e tecnica uniforme per tutti;
- istruzione interculturale a) con pluralità degli insegnamenti all'interno di un sistema di istruzione unico oppure b) con la promozione di sistemi educativi indipendenti per area culturale, all'interno di un sistema di governo unico.

La direttiva CEE del 1977 non definisce chiaramente un indirizzo comunitario in materia di politica dell'istruzione. La tesaurizzazione delle esperienze finora condotte diviene allora un importante contributo politico per verificare, nella pratica educativa, problemi e vantaggi di approcci alternativi. Alcuni aspetti (uguaglianza di opportunità, istruzione interculturale, bilinguismo, rimozione di barriere istituzionali) sono discussi in dettaglio nel contributo di EI. Con questo studio, proponiamo un esempio di valutazione come analisi puntuale dell'esperienza volta a fornire concreti strumenti di progettazione istituzionale.

Infine, l'articolo di Pio si articola attraverso esempi di metodi

di raccolta ed elaborazione di dati di costo in progetti di sviluppo. L'autore mette in luce come il sistema presentato richieda la disponibilità di informazione su scala generalmente superiore a quanto comunemente sperimentato nei progetti - anche se i metodi discussi possono essere applicati su sotto-insiemi di informazione, con le dovute precauzioni quando si tratti poi di basare decisioni su analisi parziali-. Si ripropone così il problema della allocazione di risorse per la valutazione, laddove lo schema di Pio specifica in dettaglio il tipo di dati necessari, senza però definire in termini generali il costo di realizzazione dei metodi di controllo e programmazione (ovviamente questi costi saranno quantizzabili caso per caso).

Questo saggio può essere letto anche alla luce del problema generale della sostenibilità del progetto. Ovvero, si tratta di mettere in grado i beneficiari di un intervento di gestire direttamente le attività, attraverso gli importanti strumenti dell'analisi dei costi e della programmazione e fattibilità economica delle attività.

Organismi non governativi e valutazione: temi fondamentali e spunti di attualità

Elena Borghese

Indice

Introduzione
1. Interrogativi di fondo sulle Ong: rassegna di indagini
2. Il duplice ruolo delle Ong: una valutazione canadese
3. Spunti di attualità
Note e riferimenti bibliografici

Nel suo contributo Elena Borghese richiama l'attenzione sulla crescente importanza che, da circa un decennio, ha assunto il tema della valutazione dei programmi di sviluppo delle ONG per gli organismi pubblici di cooperazione. Ciò va posto in relazione al maggior peso dei contributi finanziari pubblici assegnati a queste organizzazioni.

La necessità di verificare l'efficacia di azioni di sviluppo delle ONG ha suscitato un interesse specifico che è venuto a concretizzarsi nel corso del tempo in una serie di indagini - di cui troviamo in questo articolo una ampia rassegna- volte ad individuare le peculiarità, i punti di forza e debolezza degli interventi di questi organismi.

In tali ricerche, sebbene vengano mossi rilievi critici circa i modi della collaborazione con le strutture nazionali dei PVS o della partecipazione delle comunità locali ai processi decisionali, si riconosce la grossa capacità delle ONG a realizzare una azione di coscientizzazione e stimolo delle comunità, favorendo così un processo di autopromozione.

Elena Borghese è funzionaria dell'OCSE dal 1964, presso la Direzione della Cooperazione allo Sviluppo. I punti di vista espressi in questo articolo non rappresentano però necessariamente quelli dell'Organizzazione.

Introduzione

La pratica della valutazione riferita ad operazioni di sviluppo risale a 25-30 anni fa, col costituirsi dei programmi governativi e intergovernativi di cooperazione allo sviluppo. Anche i progetti delle ONG, in molti Paesi del DAC (1), sono sottoposti a valutazione da parte degli organismi pubblici di cooperazione quando ricevono contributi finanziari dallo Stato, come spesso accade. Le valutazioni vengono effettuate secondo modalità e con frequenze che cambiano da Paese a Paese.Un modello interessante di rapporti tra Stato e ONG è quello dei Paesi Bassi, sul quale qualche ragguaglio viene fornito più avanti. Però è solo da poco più di dieci anni che il tema della valutazione delle ONG suscita un interesse che va al di là delle normali esigenze degli uffici competenti nelle amministrazioni statali dei singoli Paesi del DAC (tenuti, salvo rare eccezioni, a farne eseguire un certo numero ogni anno).

Va anche detto che, in quanto normale strumento di monitoraggio da parte di un ente pubblico circa l'efficienza o meno con cui vengono condotte operazioni da esso finanziate, le valutazioni sono in genere predisposte e condotte da professionisti estranei alle ONG che vengono esaminate (vi sono eccezioni, tuttavia, come le valutazioni condotte dalle ONG stesse, nel caso della Germania, o congiuntamente da rappresentanti dell'amministrazione e dell'ONG esaminata, come nel caso olandese).

Un panorama delle principali valutazioni di ONG effettuate nei Paesi del DAC è contenuto in un lavoro che utilizza abbondanti informazioni raccolte al DAC sino al 1987 (2). A quel volume si rinvia quindi il lettore per una visione d'insieme. In questo articolo ci si propone piuttosto di fornire la presentazione di una scelta tra le valutazioni più interessanti degli ultimi dieci anni, segnalando tra l'altro alcune iniziative più recenti.

1.
Interrogativi di fondo sulle ONG: rassegna di indagini

Storicamente, forse la prima valutazione a porsi domande specifiche nell'esaminare le ONG e a suscitare un certo interesse anche "extra

muros", fu quella lanciata in Kenya e nel Niger dall'USAID (agenzia degli Stati Uniti per lo sviluppo) nel 1979 allo scopo di studiare l'impatto dei progetti di ONG di svariate nazionalità (3). Tale indagine sollevò alcuni degli interrogativi di fondo della riflessione sulle ONG in quanto organismi operativi, e in particolare:

- quali sono i costi delle ONG e qual'è il rapporto tra il costo di un progetto e il suo impatto?
- quali ONG ottengono maggiore impatto: quelle che "fanno" oppure quelle che aiutano e formano cittadini locali a "fare da soli", in un prosieguo di tempo?

Può essere interessante accennare alle risposte. Dallo studio risultò che i costi delle singole ONG sono estremamente variabili: rapportandoli alla consistenza della popolazione "beneficiaria", i costi pro capite variavano da $ 9 a $ 1,243 in Kenya e da $ 119 a $ 9,033 nel Niger (4). Non fu riscontrata l'esistenza di un rapporto tra costi e benefici. D'altra parte, risultò che l'impatto maggiore si verificava quando le decisioni venivano prese a livello locale e da piccoli gruppi. L'impatto era meno consistente, invece, quando il ruolo centrale nel processo decisionale lo avevano le ONG esterne o i servizi governativi dei Paesi ospiti. A una terza domanda sollevata dall'indagine non fu trovata risposta, nemmeno di tendenza: cosa avviene ai progetti ONG quando termina l'assistenza esterna? Questa incertezza, rilevarono gli autori, è comune tanto ai progetti ONG quanto a quelli del settore pubblico bilaterale.

Da allora, e ancor più dallo studio di Judith Tendler (1982) citato qui di seguito e che suscitò molto interesse, l'informazione sulle valutazioni ONG ha maggiormente circolato tra gli addetti ai lavori nei diversi Paesi. A questa migliore conoscenza hanno certamente contribuito, tra l'altro, le diverse riunioni che il DAC tenne su temi attinenti alle ONG tra il 1984 e il 1988.

La valutazione svolta nel 1982 dalla Tendler (5), sempre per conto dell'USAID, si proponeva di verificare gli assunti spesso fatti valere dalle ONG circa i loro vantaggi comparati rispetto alla cooperazione governativa. Esse ritengono ed affermano,in particolare, di riuscire a raggiungere le popolazioni più povere, suscitare la partecipazione popolare ai loro progetti, introdurre approcci innovativi e sperimentali, e infine ad operare a costi contenuti. Benché molti dei progetti siano risultati utili e ben fatti, lo studio, condotto sulla documentazione di 75 interventi di sviluppo rurale di ONG statunitensi, non ha ritenuto di poter validare queste ipotesi. Anzitutto, le popolazioni più povere, anche quando rappresentavano la maggioranza nella zona degli inter-

venti, in molti casi non venivano affatto coinvolte dalle iniziative delle ONG. Le decisioni non erano in genere prese in maniera partecipativa, bensi' dalle élites locali sia pure in maniera "illuminata". Più che di innovazioni, si trattava di tecniche già note: ma, d'altra parte, si poteva affermare che le ONG conseguivano l'estensione di servizi educativi, sanitari, ecc. a gruppi di popolazione che sino al loro arrivo ne erano stati esclusi. Infine, circa i costi, l'indagine concludeva con un invito a effettuare studi comparativi di progetti raffrontabili, sia governativi che delle ONG, per trarne qualche valida conclusione. Non ci risulta che questo invito sia stato raccolto da allora.

Tra i numerosi spunti interessanti forniti da questa ricerca della Tendler, citeremo l'invito a distinguere tra ciò che giova ad una ONG e ciò che giova alla popolazione coinvolta. Sembra elementare ma non lo è necessariamente: la ONG può ambire a perfezionare la propria organizzazione, magari lasciando meno spazio alle iniziative locali, anziché dare priorità al consolidamento ed alla affermazione di queste ultime. Accenneremo in seguito ad una ricerca più recente e ugualmente interessante della Tendler, effettuata per conto della Fondazione Ford.

1.1 Criteri di valutazione: l'indagine del COTA per la CEE

E' del 1985 l'importante valutazione condotta dal Collectif d'échanges pour la Technologie Appropriée (COTA), una ONG belga, per conto del Dipartimento valutazioni della Direzione dello sviluppo della Commissione delle Comunità Europee (6). Il rapporto si basa sullo studio di trentadue progetti in diciassette paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina. Il suo notevole interesse risiede nella riflessione su concetti e criteri che meritano di essere esaminati e discussi. Lo studio propone quattro criteri per la valutazione dei progetti: l'efficacia, l'efficienza, l'attuabilità e l'impatto.

L'efficacia confronta i risultati (la *performance*) del progetto con i suoi obiettivi iniziali. Essa è risultata in genere soddisfacente, anche se alcune attività (progetti di coscientizzazione, progetti multisettoriali) non si prestano a misurazioni di efficacia.

L'efficienza è relativa ai costi sostenuti e misura la relazione tra i risultati tangibili e le risorse impiegate. Nella maggioranza dei casi studiati è stato impossibile utilizzare questo criterio per mancanza di dati tanto sugli input che sugli output. Gli autori sono dell'opinione che questo fatto, di per sé, è un ritrovato importante della valutazione.

La *viability*, che si può rendere in italiano con il termine di

attuabilità, si riferisce alla capacità del progetto di sostenersi autonomamente una volta terminata l'assistenza esterna. Furono riscontrati due problemi frequenti: 1) problemi commerciali per reperire gli input, quando l'ONG straniera si approvvigionava dall'esterno (ad esempio, certi tipi di filo per tessere), e per individuare mercati sui quali collocare il prodotto; 2) se, in genere, i beneficiari risultavano capaci di portare avanti autonomamente le necessarie operazioni tecniche, in quasi la metà dei casi analizzati venivano riscontrate invece insufficienze nella gestione.

L'impatto valuta le conseguenze del progetto su diversi gruppi della popolazione e sulle istituzioni. E' risultato che pochi progetti erano partiti con l'esplicito obiettivo di migliorare le condizioni dei più poveri e che spesso gli operatori non avevano un'adeguata comprensione dei rapporti di potere all'interno della comunità in cui lavoravano. Questo spiega perché, spesso, i gruppi più poveri e le donne venivano esclusi dai benefici del progetto. Più positivo, invece, è risultato l'impatto istituzionale: a seguito del lavoro delle ONG si sono spesso costituiti gruppi locali di autopromozione e le comunità più deboli hanno rafforzato il loro potere contrattuale nei rapporti intrattenuti coi servizi governativi.

Per attenuare gli aspetti negativi riscontrati rispetto a questi criteri, è urgente migliorare i metodi d'individuazione dei progetti, di controllo della loro esecuzione e della valutazione ex post. Occorre, tra l'altro, arrivare a individuare con più precisione quali gruppi nelle comunità coinvolte dovrebbero trarre beneficio dalle attività e specificare sistematicamente quali vantaggi si prevede riceveranno i gruppi più poveri, le donne, le minoranze etniche.

L'indagine ha cercato inoltre di rilevare i fattori di successo delle operazioni ONG. Hanno avuto migliori risultati i progetti preceduti da indagini preliminari, per i quali sono stati stabiliti obiettivi di massima anziché quelli di ONG che partono dagli strumenti operativi che conoscono meglio, e i progetti che hanno un approccio sufficientemente globale, ad esempio, accertare, oltre ai lati tecnici di un'operazione produttiva, anche quelli commerciali.

Per quanto riguarda il rafforzamento dei gruppi e delle istituzioni locali, è necessario che sin dall'inizio del progetto i gruppi beneficiari siano coinvolti nella gestione delle attività e vengano abituati a ottenere una parte dei finanziamenti sotto forma di crediti (*revolving funds* o prestiti bancari), anziché riceverli interamente in forma di dono.

Le principali raccomandazioni alla CEE circa le sue procedure di finanziamento riguardano l'auspicabile maggiore flessibilità e

l'estensione ad un maggior numero di progetti del sistema dei doni globali o forfettari, accordati cioè per svariati progetti contemporaneamente e per i quali rendiconti e rapporti sono richiesti solo dopo il loro compimento (la procedura dei contributi forfettari, basata sulla fiducia verso determinate ONG, e iniziata dal Regno Unito e dai Paesi Bassi, è stata adottata negli ultimi anni da altri Paesi del DAC).

1.2 Gli apprezzamenti del Club di Roma

E' del 1985 anche il rapporto presentato al Club di Roma da Bertrand Schneider, sulla base di un'analisi di 93 progetti in Africa, Asia e America Latina spesso condotta in profondità mediante missioni in loco (7). Il rapporto, però, non si presenta sotto forma di valutazione, essendosi proposto scopi divulgativi presso il pubblico. Il giudizio d'assieme è positivo: con la loro azione di stimolo e di promozione, le ONG risvegliano la coscienza sociale delle comunità di villaggio, comprese le donne, favoriscono il formarsi di gruppi di autopromozione, li portano ad iniziarsi ai problemi della salute, della pianificazione familiare, della protezione ambientale e così via. Tuttavia, sono ancora poche le ONG che hanno posto il rafforzamento delle istituzioni locali al centro delle loro priorità.

1.3 Piccoli progetti nel Sahel

Effettuata nel 1984 e pubblicata nel 1986, la ricerca di Marie-Christine Guéneau, giovane economista francese, dà una valutazione economica di trenta piccoli progetti in Burkina Faso e in Senegal (8). Si tratta di progetti in tre settori: 1) commerciali, quali mulini per il miglio, rudimentali spacci di birra locale (*dolo*), accampamenti turistici, presse per l'olio; 2) di tipo bancario, quali le casse di risparmio e credito a livello di villaggio e le "banche di cereali"; 3) agricoli: ortaggi, pesca, una piantagione di banane, un progetto di apicultura. In quasi tutti i casi si tratta davvero di progetti modesti, con un investimento iniziale inferiore agli 8 milioni di lire, e realizzati con un apporto locale sotto forma essenzialmente di lavoro corrispondente al 10-20% del costo totale. L'apporto locale riguarda soprattutto le costruzioni, i lavori di scasso ecc.

Sarebbe tedioso dare qui i risultati economici e finanziari dei vari progetti, salvo qualche annotazione. Circa il 60 % dei progetti erano in attivo, il rimanente 40 % in passivo. La vendita di *dolo* avveniva in perdita, ma presentava vantaggi sociali per le donne che produ-

cono questa birra: anzitutto dava loro l'occasione di incontrarsi, di svolgere un'attività fuori dalla stretta cerchia familiare e, inoltre, teneva i mariti vicini (senza *dolo* nel villaggio, sarebbero andati a bere presso spacci in altri villaggi). Tra i progetti che ottenevano i risultati migliori spiccava la coltivazione degli ortaggi. Oltre ad avere un buon rendimento, inducendo un aumento del reddito del coltivatore del 25-40%, l'orticoltura risultava fonte di occupazione per 6-7 mesi all'anno per il coltivatore e la sua famiglia. E ciò nella stagione asciutta, in cui di solito non vi sono attività redditizie nelle zone rurali del Sahel e gli uomini sono spinti a cercare lavoro in città. Apprezzabile, nei progetti orticoli, e del resto apprezzata anche dagli interessati, la destinazione al consumo familiare di parte del prodotto, aumentando, conseguentemente, quantità e qualità dell'alimentazione. Il guadagno veniva ripartito tra i coltivatori aderenti, anziché conferito ad una cassa comune com'è sovente d'uso, e da essi investito essenzialmente in risparmio e in acquisto di animali.

Il libro è ricco di osservazioni più generali sui fattori di riuscita o d'insuccesso dei progetti, sulla mancanza in genere di un effetto "moltiplicatore", sulle qualità delle ONG e sulla loro incidenza aldilà del livello microeconomico. Alcune delle osservazioni in merito alla riuscita o all'insuccesso ricordano quelle del COTA, cui si è già accennato: ad esempio l'importanza della ricerca ex ante di mercati per le nuove produzioni o l'insufficiente formazione dei gruppi locali alla gestione.

Altre osservazioni interessanti riguardano l'insufficiente collaborazione delle ONG straniere con le strutture nazionali, lasciando così i gruppi locali allo scoperto e senza punti d'appoggio una volta partita l'ONG, o ancora, le conseguenze perverse dell'aiuto accordato interamente sotto forma di dono, come era avvenuto in circa metà dei progetti analizzati. Questo è forse l'ostacolo principale alla moltiplicazione o replicabilità dei progetti. Come fa notare la Guéneau, la moltiplicazione può essere intesa come la possibilità per altri villaggi di ripetere lo stesso tipo di progetto o come la possibilità per il villaggio iniziale di avventurarsi in nuovi progetti produttivi: entrambi i casi richiederebbero la ricostituzione di un capitale per l'investimento iniziale, mediante rimborsi. Per questa ragione, e per non smobilitare le energie locali, conviene che una parte dell'aiuto sia fornita sotto forma di prestito (9). Un ulteriore freno al lancio di nuovi progetti produttivi è che le aspirazioni dei gruppi locali, quali ha potuto osservarli la Guéneau, non sono di tipo economico bensì sociale, ad esempio la costruzione di nuove aule scolastiche, dispensari, maternità...(10).

Le ONG hanno certamente un forte impatto sull'organizzazio-

ne dei coltivatori: in una ventina di villaggi su un totale di 30 esaminati, il *groupement paysan* è nato in seguito ad un progetto ONG. Esse sopperiscono, in una certa misura, all'insufficienza di mezzi del Paese ospite: ad esempio, sino al 1981 le ONG erano i soli enti a lavorare nel settore del risparmio e credito rurale nel Burkina Faso. Le ONG, inoltre, operano in genere in zone tra le più depresse e povere dei Paesi ospiti.

Nel caso del Burkina e del Senegal (si tratta, vero, di Paesi relativamente piccoli, tra i più poveri al mondo e con forte presenza di ONG straniere) i finanziamenti di queste ultime non sono trascurabili: essi rappresentavano il 3 % degli aiuti pubblici e il 4 % del bilancio nazionale in Senegal nel 1982, mentre nel Burkina Faso nel 1981 raggiungevano il 13 % degli aiuti pubblici e il 20 % del bilancio nazionale.

Infine, la valutazione di Marie-Christine Guéneau rilevava già allora come elemento di grande interesse il ruolo preponderante dei contadini nella maggioranza dei progetti studiati. Nuovi attori dello sviluppo, i contadini sono chiamati a prendere molte decisioni per il tramite degli organi direttivi dei *groupement* da essi costituiti nei loro villaggi. Pur senza disconoscere gli apporti della cooperazione, l'autrice ne deduceva, tra l'altro, l'imperativo per le ONG straniere di adoperarsi per "passare la mano" alle ONG locali e ai gruppi locali.

1.4 Quali progetti riescono meglio in attività generatrici di reddito?

Nel 1986 la Fondazione Ford affidò a Judith Tendler la valutazione di trentuno organizzazioni, essenzialmente ONG, aiutate dalla Fondazione in quattro Paesi (India, Bangladesh, Kenya e Egitto) allo scopo di promuovere attività generatrici di reddito e di occupazione (11). Il rapporto giunse alla conclusione che sei di questi enti avevano un significativo potenziale d'impatto che interessava migliaia di persone.

Oltre alla Grameen Bank, la ben nota "banca dei poveri" del Bangladesh, queste organizzazioni comprendevano quattro ONG femminili indiane (12) e una società egiziana di consulenza ed assistenza ai raccoglitori di rifiuti del Cairo. Le azioni di tali organismi influiscono su politiche a più alti livelli, mirate ad alleviare la povertà di vasti strati della popolazione. I donatori riconoscono loro competenza, onestà, dinamismo e disponibilità a criticare gli errori commessi.

La Tendler ha voluto cercare le caratteristiche più salienti, comuni alle organizzazioni di maggiore impatto, riscontrando che que-

ste hanno concentrato anzitutto la loro azione su un singolo settore o gruppo occupazionale, conducendo in primis approfonditi studi affidati a membri del proprio staff, incaricati anche di individuare i punti d'intervento più promettenti. La conoscenza così acquisita ha indotto l'organizzazione a proporre di volta in volta piccole riforme, in un sistema di cui essa comprendeva il funzionamento e in un continuo processo di studio, di verifica e d'intervento (13). I beneficiari degli interventi erano già familiarizzati con la produzione promossa dal progetto o almeno era loro facile acquisire le conoscenze tecniche necessarie sulla base della loro stessa esperienza. La produzione era facilmente collocabile sui mercati in zona, non vi erano seri problemi per il reperimento degli input necessari. Nel settore del credito, l'attività era ridotta all'essenziale, "minimalista", con poco o nessun tempo investito nello studio dell'utilizzo previsto dal richiedente e con un efficace sistema di pressione reciproca tra i beneficiari di prestiti (questi ultimi venivano divisi in piccoli gruppi per i quali l'ottenimento di nuovi prestiti dipendeva dalla regolarità dei rimborsi e dalla costituzione di un risparmio).

L'osservazione della Tendler sul credito "minimalista" corrisponde alle raccomandazioni conclusive di uno studio promosso dall'USAID sulla promozione della piccola impresa informale presso gli strati più poveri della popolazione in cinque Paesi in via di sviluppo (14). Questa valutazione rilevava che il principale ostacolo allo sviluppo di piccole imprese nel settore informale a livello familiare era la mancanza di capitale. L'assistenza tecnica per l'acquisizione di un *know-how* tecnico e commerciale ha un'influenza minima ma grava sui costi. La soluzione preferibile è la formazione di circuiti di credito di tipo semplicissimo, finalizzata alla concessione dei prestiti necessari alle piccole imprese. Secondo gli autori, le ONG hanno particolari capacità in questo tipo d'interventi.

Altre caratteristiche comuni rilevate dalla Tendler nel suo studio riguardano un buon collegamento tra l'organizzazione e le istituzioni detentrici del potere e, infine, un insediamento territoriale urbano che massimizza le economie esterne e facilita i contatti con gli organi del potere. E' quindi da incoraggiare la ricerca di strategie rurali che riducano le differenze con la dimensione urbana. Ad esempio, le forme "minimaliste" di credito adottate dalla Grameen Bank, che opera nelle zone rurali del Bangladesh, possono venire estese a tutto il Paese, quali che siano le situazioni locali. E sin dall'inizio il fondatore di questo ente, professore di economia nella capitale, ha stabilito stretti contatti con la banca centrale, interessandola al suo lavoro.

2.
Il duplice lavoro delle ONG: una valutazione canadese

Una grossa ricerca, avviata nel 1985, è stata pubblicata dal North-South Institute canadese nel 1988 (15). L'indagine si proponeva di valutare l'operato delle ONG canadesi tanto all'estero (aiuti emergenziali, progetti di sviluppo) quanto nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica nazionale nei riguardi dei Terzo Mondo. Non citeremo qui gli apprezzamenti, nell'insieme elogiativi, sulle ONG in quanto operatrici, rinviando il lettore alla panoramica già citata (2). Ricorderemo, tuttavia, alcune osservazioni particolarmente giudiziose sulla continuità e replicabilità dei progetti, risultati punti deboli, e sul concatenarsi di fattori che potrebbero portare ad un miglioramento sotto questo aspetto, sempre che le ONG lo vogliano. La frequente non continuità delle iniziative al di là della vita del progetto è dovuta allo scarso interesse o capacità delle ONG di sviluppare attività generatrici di reddito, che sono certo difficili da condurre a buon fine. La replicabilità richiederebbe studi settoriali (quale influenza hanno avuto determinati progetti ONG sullo sviluppo di un settore?) e non limitati a singoli progetti di volta in volta. Si può ritenere tuttavia che la capacità delle ONG di replicare le azioni sia molto limitata e l'insufficienza e scarsa qualità delle informazioni sui progetti ben riusciti potrebbero essere una causa importante di tale limitazione. Potrebbe ovviarvi una maggiore collaborazione tra le ONG che, però, richiederebbe un certo investimento. Un miglior coordinamento migliorerebbe anche l'integrazione tra attività operative sul campo e attività di sensibilizzazione nei riguardi dell'opinione pubblica canadese.

E' sul piano dell'influenza delle ONG all'interno del Canada che il rapporto presenta maggiore interesse. Esso stima in circa 2.400 persone il totale del personale assunto a tempo pieno dalle ONG per lavorare in patria, e a circa 35 - 40.000 le persone che vi lavorano a tempo parziale e gratuitamente. Questi operatori - e i volontari rientrati dal loro servizio oltremare - costituiscono potenzialmente il miglior tramite per interessare l'opinione pubblica allo sviluppo. Tuttavia, l'educazione allo sviluppo incontra grossi problemi dei quali ancora non si intravede la soluzione.

Anzitutto è difficile metterla in opera, considerati i suoi obiettivi a lungo termine in netto contrasto con la situazione di finanziamenti precari, cronicamente tipica delle ONG. Sotto questo ed altri aspetti,

il rapporto ritiene che la raccolta di fondi privati dovrebbe essere intensificata. In secondo luogo, sono i contenuti stessi dell'educazione allo sviluppo che stanno cambiando e dovranno integrare una vasta gamma di temi concernenti tanto l'avvenire del Canada che quello delle nazioni del Sud: scambi commerciali, diritti dell'uomo, razzismo e immigrazione, protezione dell'ambiente e spese militari. Sarà utile, quindi, pensare ad alleanze con i gruppi che lavorano su questi altri temi. Infine, venti o trent'anni fa le persone che lavoravano gratuitamente per le ONG ne ricavavano soddisfazione sul piano dei contenuti del lavoro mentre oggi le ONG si sono professionalizzate, e queste buone volontà sono organizzate in maniera più subalterna e meno arricchente. Occorre, perciò, trovare nuovi modi di coinvolgerle in maniera motivante nel lavoro di educazione allo sviluppo.

2.1 Collaborazione tra ONG e Stato nella valutazione dei progetti ONG: il modello olandese

E' interessante notare che in alcuni Paesi del DAC gli organismi ufficiali di cooperazione allo sviluppo hanno recentemente valutato il funzionamento dei loro programmi di cofinanziamento e di collaborazione con le ONG, traendone a volte spunti per migliorare alcuni aspetti di questa collaborazione.

I Paesi Bassi offrono l'esempio di un tipo di collaborazione che nelle sue ramificazioni comprende anche, in modo da apparire esemplare, la pratica della valutazione. Si ricorderà che in Olanda il grosso dei cofinanziamenti pubblici viene attribuito a quattro coordinamenti che raggruppano le ONG per "famiglie" secondo l'ispirazione religiosa (cattolica, protestante) o ideologica (laica, umanista). Dal 1980 il settore pubblico non effettua più l'esame preliminare dei singoli progetti, dei quali affida la selezione ai coordinamenti che sono tenuti a presentare un rapporto annuo. Il settore pubblico, tuttavia, continua ad effettuare valutazioni di singoli progetti ONG. Inoltre, ogni anno vengono effettuate valutazioni di portata più vasta: ad esempio, l'azione di un coordinamento tramite i suoi vari progetti in un determinato Paese in via di sviluppo, e ogni due anni viene scelto, di comune accordo tra coordinamenti e settore pubblico, un tema comune a sei valutazioni di questo tipo: ad esempio, la partecipazione. Queste valutazioni, dette "di programma", si articolano in tre fasi: analisi dei documenti di progetto, visite sul campo, preparazione di un rapporto e discussione dei risultati.

Le équipe sono composte da rappresentanti del settore gove-

nativo olandese, del coordinamento ONG, dell'associazione-partner nel Paese in via di sviluppo in cui si effettuano gli interventi esaminati e da un esperto indipendente. E' da notare, infine, che le valutazioni vengono pubblicate nella lingua ufficiale del Paese ospite (inglese, francese, spagnolo...).

2.2 Gruppi locali e autovalutazione

Un certo numero di ONG del Sud sono costituite da associazioni di gruppi locali, quali, per citare alcuni Paesi del Sahel, i gruppi contadini a livello di villaggio e le loro associazioni a livello di zona. Qualunque sia l'origine endogena, esogena o mista di questi gruppi, in un prosieguo di tempo essi decidono da soli quale direzione intendono dare al proprio sviluppo, quali attività vogliono intraprendere, ecc. Questo, ad esempio, è lo schema delle associazioni che costituiscono la FONGS (Fédération des ONG du Sénégal) e dei gruppi che vengono assistiti dall'associazione "Six S" (16).

E' chiaro che in un contesto di questo tipo, di "autopromozione", la valutazione più interessante sarà quella che, oltre a suggerire se le attività debbono essere riorientate e in quale senso, dà agli attori locali una migliore percezione della strada percorsa, dei mezzi impiegati, di quanto resta da compiere. Lo strumento di questa presa di coscienza, al quale vanno lavorando alcuni operatori, è l'autovalutazione che viene, peraltro, utilizzata anche in progetti di tipo più tradizionale quando si vogliano associare alla valutazione, l'équipe del progetto ed eventualmente la popolazione. Sull'autovalutazione esistono per ora rari scritti e testimonianze (17).

Si riconoscono tre categorie di autovalutazione: 1) la valutazione "partecipativa" che consente alla popolazione beneficiaria uno spazio per esprimere il suo punto di vista; 2) l'autovalutazione "animata" che mette a disposizione dei gruppi un metodo coerente ma facilmente accessibile di analisi dell'azione; 3) infine un tipo di autovalutazione più aperto che costituisce, in effetti, una riflessione critica collettiva in cui lo scopo è quello di mettere in moto una dinamica sociale assai più che di misurare i risultati concreti di un'azione. Ne citiamo qui un esempio recente, dovuto a Philippe Egger, funzionario dell'Ufficio Internazionale del Lavoro, che ha curato un esercizio di autovalutazione su domanda dell'associazione "Six S" e di gruppi contadini da essa assistiti in tre zone del Mali tra il 1988 e il 1990 (18).

La prima tappa fu una sessione di orientamento (svolta in francese e in due lingue locali) che riunì per 8 giorni in uno dei villag-

gi coinvolti, quindici partecipanti delle tre zone, comprendenti i tre responsabili di zona del "Six S", gli animatori e animatrici, e i presidenti o segretari dei gruppi. Vennero discusse le nozioni di valutazione e di autovalutazione, ed identificati una trentina di "segni" sintomatici del buono o cattivo andamento delle attività (esistenza o meno di campi collettivi, di una farmacia di villaggio, di produzioni orticole, di progetti di rimboschimento, ecc.). Si stabilì la differenza tra "segni" e giudizi personali e, in conclusione, furono scelti i villaggi dove svolgere l'autovalutazione, cui i responsabili decisero di dedicare da uno a due giorni alla settimana tra dicembre 1988 e febbraio 1989.

I responsabili organizzarono in seguito le riunioni di informazione e quelle dedicate all'autovalutazione vera e propria in 19 villaggi tra le svariate decine di villaggi delle tre zone. Le autovalutazioni permisero di esaminare l'andamento delle attività di ogni villaggio, di cercare le cause di eventuali ritardi e disfunzioni e, in alcuni casi, di decidere l'attuazione di rimedi. Ad una riunione effettuata a marzo del 1989, i responsabili misero in comune i rilevamenti effettuati su un certo numero di punti e fecero un bilancio delle attività realizzate nelle tre zone negli ultimi tre anni, ricercando assieme tra l'altro le cause degli insuccessi e le misure correttive da prendere.

L'autore nota che sarebbe prematuro dare un giudizio sugli effetti in generale dell'autovalutazione anche se già ora gli effetti immediati sono incoraggianti, come, per esempio, le visite di studio decise da due zone verso una terza che ha ottenuto risultati particolarmente buoni nell'organizzazione delle attività agricole; la decisione di organizzare un'assemblea generale al termine della stagione asciutta in ogni zona, e un'assemblea "Six S" per tutto il Mali; la revisione di certe attività e della composizione di alcuni comitati locali di gestione; infine, le evoluzioni nel comportamento dei responsabili.

Tra le osservazioni conclusive dell'autore rileveremo l'apprezzamento altamente positivo dell'autovalutazione quale strumento necessario allo sviluppo dei gruppi locali, benché non sostituisca le valutazioni di tipo classico, che restano necessarie. Alcune limitazioni sono inerenti alla situazione locale: pochissimi gruppi hanno attività che richiedono scambi monetari e di conseguenza, vi sono pochi dati contabili.

Interessanti anche le osservazioni che riguardano le donne: queste ultime sono attive in molti *groupement*, nei quali spesso costituiscono sezioni separate, e risultano bravissime e assai più affidabili degli uomini nel rimborsare i prestiti ottenuti. Tuttavia, sono scarsamente rappresentate negli organi direttivi (anche a livello di villaggio) che preferiscono accordare finanziamenti alle attività miste piuttosto

che a quelle proposte dalle donne. Così, ad esempio, si è troppo investito in buoi da lavoro, laddove le donne attendono ancora un aiuto iniziale per l'allevamento familiare di pecore (*mouton de case*), di cui è ben nota l'alta redditività.

3.
Spunti di attualità

Concluderemo questa rassegna con qualche informazione su attività recenti o ancora in corso, e qualche interrogativo.

Noteremo anzitutto che il gruppo di esperti del DAC sulla valutazione degli aiuti ha iniziato l'esame di una serie di studi recenti, effettuati per conto degli organismi ufficiali di cooperazione e riguardanti tanto l'esito di progetti delle ONG che i sistemi di collaborazione Stato/ONG (non è escluso che vengano esaminate anche questioni metodologiche, ad esempio, i criteri di valutazione più adatti a piccoli progetti). I risultati di questo lavoro potrebbero essere disponibili entro un paio di anni.

Ciò rientra nel quadro del crescente interesse del settore pubblico per le ONG. Ma che possiamo dire dell'interesse delle ONG stesse per la valutazione? Vi è qualche segno incoraggiante: la stessa pubblicazione di questa rivista e quella di una rivista svedese ugualmente dedicata alla valutazione (19). Tuttavia, gli apprezzamenti degli operatori europei fanno capire che sono ben poche le ONG che effettuano valutazioni su una scala non simbolica (tra queste eccezioni, citeremo Misereor in Germania e l'Oxfam in Gran Bretagna). Molte, invece, le ONG per le quali la valutazione rimane un esercizio seccante, da eseguire quando non se ne può fare a meno rispetto al settore pubblico che lo esige, anziché uno strumento di gestione delle operazioni in corso. Così, ad esempio, Marie Christine Guéneau concludeva nel 1989 un giro d'orizzonte delle ONG francesi constatando che esse non hanno definito una posizione istituzionale sulla valutazione (all'interno di una singola ONG, le posizioni rimangono individuali e possono essere contraddittorie). A molte ONG la valutazione fa ancora paura: sono quelle che ne hanno minore conoscenza diretta. Vi sono poche realtà intermedie tra valutazioni esterne e auto-valutazioni: o si fa l'una o si fa l'altra, e solo di rado si associano l'équipe del progetto e la popolazione tra-

mite un'auto-valutazione. Ben un terzo delle venti ONG interrogate non rispondono alla domanda: "come verificate il raggiungimento o meno dei vostri obiettivi?". Per quelle che effettuano missioni di valutazione sul campo, la durata media delle missioni è di due giorni e, nella maggior parte dei casi, la valutazione è effettuata dall'operatore responsabile, in sede, del progetto (20).

Anche in Francia, tuttavia, la pratica della valutazione potrebbe divenire più abituale con la prevista creazione di un meccanismo per il finanziamento di studi e valutazioni formato congiuntamente dal settore pubblico (che si accollerebbe la maggior parte delle spese) e dai vari coordinamenti delle ONG. E' previsto che questo "fondo" entri in funzione all'inizio del 1991. Un precedente è costituito da un fondo, operativo da un paio d'anni, per gli studi di attuabilità di progetti a carattere economico, ugualmente congiunto tra il settore pubblico e le ONG. Queste iniziative sono rese possibili dal processo di raggruppamento delle ONG francesi in coordinamenti (ne esistono otto), che è stato avviato da un decennio circa ed è ora concluso, e dall'esistenza di uno "spazio" d'incontro tra gli organi pubblici (Ministero della Cooperazione, ecc.) e le ONG: la Commissione Cooperazione e Sviluppo.

Va detto che appoggi logistici del tipo del *Comité de Liaison* tra le ONG e le Comunità Europee o di questa Commissione francese sono indispensabili, per la maggior parte delle ONG, per consentire lavori di riflessione, di ricerca, di raccolta di dati, di miglioramento di strumenti quali la valutazione, ecc. Mediante modesti investimenti per il funzionamento di simili "spazi", il settore pubblico può fare molto per migliorare la qualità del lavoro delle ONG. In effetti, in diversi Paesi europei, le ONG non possono accollarsi questo genere di spese. Dalla creazione di questi spazi risulterebbero, tra l'altro, una diffusione più larga - e auspicabilmente più aperta di quanto non avvenga ora - dei risultati delle valutazioni e la possibilità di riflettere e dibattere dei riorientamenti necessari.

Infine, si prevede per l'inizio del 1991 il compimento di un importante lavoro metodologico che dovrebbe risultare nell'elaborazione di un vero e proprio manuale sulla valutazione dei progetti ONG, ora in corso di ultimazione. Condotto da un'équipe franco-belga, i cui membri si sono già distinti in lavori di rilievo, questo lavoro è finanziato dalla CEE (21).

NOTE E RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

(1) Il DAC - Comitato per gli Aiuti allo Sviluppo - è l'organo dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) incaricato di seguire le attività di cooperazione allo sviluppo dei suoi paesi membri che sono in pratica tutti i paesi dell'ambito economico occidentale meno la Grecia, l'Islanda, il Portogallo, la Spagna e la Turchia.

(2) Elena Borghese, *Un ponte tra Nord e Sud - L'azione volontaria per lo sviluppo*, ASAL, Roma 1990

(3) *The Development Impact of Private Voluntary Organizations: Kenya and Niger*, a cura del Development Alternatives Inc. per conto dell'Agency for International Development (AID) degli Stati Uniti, 1979.

(4) Si tratta dei costi pro capite cumulativi dall'inizio del progetto. La valutazione rilevò, peraltro, anche i costi ricorrenti annui di ogni singolo progetto.

(5) Judith Tendler, *Turning Private Voluntary Organizations into Development Agencies - Questions for Evaluation*, USAID, Evaluation Discussion Paper n. 12, 1982.

(6) Geneviève de Crombrugghe, Michael Howes, Mark Nieuwkerk, *An Evaluation of CEC Small Development Projects*, CEC VIII/435/86-EN, 1985 - ne esiste anche una versione francese.

(7) In Italia: Bertrand Schneider, *La rivoluzione a piedi scalzi*, Sansoni, Firenze 1987.

(8) In Italia: Marie-Christine Guéneau, *Piccoli progetti*, ASAL, Roma 1989.

(9) Almeno idealmente, il modello di molti progetti di organizzazioni contadine nel Sahel è quello del rimborso in moneta locale di una parte almeno del contributo ricevuto. I rimborsi sono conferiti ad una cassa per finanziare nuovi progetti nel villaggio stesso o in villaggi vicini.

(10) Alcuni autori quali Bernard Lecomte e Koenraad Verhagen hanno rilevato questa maggiore globalità delle aspirazioni dei "beneficiari" rispetto all'ottica economica e settoriale di molti interventi. V. B.J. Lecomte, *L'aiuto progettuale. Limiti e alternative*, ASAL, Roma 1987, e K. Verhagen, *Self-help promotion: A challenge to the NGO community*, Royal Tropical Institute, Amsterdam 1987.

(11) Judith Tendler, *Whatever happened to poverty alleviation?* A report prepared for the mid-decade review of the Ford Foundation's programmes of livelihood, employment and income generation, 49 pagine e allegati, marzo 1987.

(12) La Self-Employed Women's Association (SEWA) di Ahmedabad, il Working Women's Forum di Madras, l'Annapurna Caterers di Bombay, e il Women's Dairying Project della Dairy Development Federation dell'Andhra Pradesh.

(13) Questo tipo di approccio è stato seguito anche, in maniera esemplare, dalla Ford Foundation nell'assistere l'Amministrazione nazionale dell'irrigazione nelle Filippine a impostare la partecipazione degli utenti e rispondere alle loro esigenze. V. *Transforming a bureaucracy*, a

cura di F.K. Korten e R.Y. Siy Jr., Kumarian Press, Connecticut 1988. Tale esperienza ha indotto alcuni autori, quali David Korten, a ipotizzare un ruolo "di terza generazione" per alcune ONG più qualificate, nell'assistere riforme a livello sub-nazionale dei servizi tecnici del Paese ospite (*micro-policy reforms*). Una rapida presentazione di queste idee è contenuta nel volume citato in (2). La continua valutazione delle azioni e la discussione in comune dei ritrovati tra esponenti dei servizi e dell'assetto territoriale a vari livelli sono alla base di questo processo.

(14) P. Kilby e D. D'Zmura, Wesleyan University, *Searching for benefits*, AID Special Study n. 28, 1985.

(15) Tim Brodhead, Brent Herbert-Copley, A.-M. Lambert, *Bridges of hope? Canadian voluntary agencies and the Third World*, The North-South Institute, Ottawa, 1988 - ne esiste anche una versione francese.

(16) "Six S" (*Se servir de la saison sèche en savane et au Sahel*) un'associazione non governativa internazionale creata nel 1976, allo scopo di sostenere attività di sviluppo che gruppi organizzati di contadini e di donne possono eseguire, essenzialmente durante la stagione asciutta, per accrescere il proprio reddito, migliorare l'infrastruttura agricola, ecc. Tradizionalmente la stagione asciutta, che dura ben otto mesi nel Sahel, obbliga gli uomini a partire per cercare lavoro. "Six S" punta su questa disponibilità della popolazione, per intraprendere attività mirate a creare reddito, occupazione e migliorare l'ambiente. Tra le particolarità di "Six S" noteremo che non fornisce assistenza tecnica e i fondi che ottiene da istituzioni del Nord vengono da essa distribuiti sotto forma di aiuti "flessibili", cioè per finanziamenti non predeterminati circa scopi e tempi precisi. La destinazione dei fondi è decisa dagli organi delle associazioni contadine, nel quadro di un totale stabilito annualmente (anche questo da organi rappresentativi dei *groupement* contadini) per ognuna delle "zone" in cui opera "Six S". Per più ampi riferimenti, v. i lavori citati alle note (2) e (18). Per le osservazioni ed i criteri su cui si fonda questa originale esperienza, v. il lavoro di Lecomte citato alla nota (10).

(17) Esiste un *corpus* di esperienza e di esposizione metodologica sull'autovalutazione "animata", curato da uno dei fondatori di questo metodo: il belga Paul Willot. L'esperienza dell'auto-valutazione in quanto strumento conoscitivo e di miglioramento organizzativo e gestionale del gruppo locale stesso è stata avviata in questi ultimi anni dal "Six S", con esercizi svolti sinora nel Burkina Faso e nel Mali.

(18) Philippe Egger, *Auto-évaluation et groupements paysans:Présentation et bilan d'un exercice au Mali*. Rapport de coopération technique, Service des politiques rurales de l'emploi, B.I.T., Ginevra 1990.

(19) Si tratta della rivista *Development Mirror* pubblicata da Diakonia in Svezia.

(20) Marie-Christine Guéneau, *L'évaluation, rêves et réalités*, mimeo, 7 pp, giugno 1989. Il testo è stato utilizzato nel gennaio 1989 in un seminario di lavoro sulla valutazione dei progetti organizzato dal Comitato di collegamento delle ONG presso le Comunità Europee. Un rapporto sul seminario è stato pubblicato dal suddettto Comitato.

(21) Appoggiato presso il COTA, il lavoro curato tra l'altro da Geneviève de Crombrugghe e Marie-Christine Guéneau.

Identificazione, monitoraggio e valutazione delle azioni di sviluppo di base nella pratica delle ONG (*)

E.Beaudoux, G.de Crombrugghe, F.Douxchamps, M.C.Guéneau, M.Nieuwkerk

Indice

Introduzione
1. Identificazione delle azioni
2. Monitoraggio delle azioni
3. Valutazione delle azioni

Come lavorano le Organizzazioni Non Governative? Si possono individuare modelli di azione comuni? Come è possibile migliorare organizzazione e pratica della cooperazione allo sviluppo? Questi temi sono discussi nel documento di orientamento metodologico a supporto delle Organizzazioni Non Governative redatto dal gruppo di studio del COTA per conto della Commissione delle Comunità Europee, da cui l'articolo è tratto. 62 ONG in 18 paesi costituiscono il campione su cui vengono analizzati aspetti organizzativi, finanziari e umani, nelle differenti fasi della progettazione, esecuzione e valutazione di progetti di sviluppo. Va sottolineato il significato della scelta di basare un documento di carattere metodologico su uno studio campionario: riteniamo infatti che le ONG possano imparare molto dalla propria esperienza quando questa venga resa materia di riflessione comune, come nel lavoro che pubblichiamo.

Gli autori costituiscono l'équipe che ha collaborato a questo studio e che ha lavorato sotto il coordinamento del COTA, ONG belga di servizi e di assistenza tecnica, 18 Rue de la Sablonnière, 1000 Bruxelles.

(*) Questo articolo è stato redatto sulla base di un rapporto realizzato per l'Unità di Valutazione della Direzione per lo Sviluppo della Commissione delle Comunità Europee, intitolato *Cooperazione con le ONG di sviluppo: valutazione dei metodi di appoggio e dei meccanismi di finanziamento delle azioni di sviluppo di base.*

Introduzione

Il bilancio delle varie pratiche valutative qui presentato costituisce uno dei risultati di uno studio sulle ONG realizzato per conto della Commissione delle Comunità Europee. L'obiettivo principale di tale ricerca era produrre un documento di orientamento metodologico per appoggiare le ONG nella realizzazione delle loro azioni di sviluppo, con l'intento di migliorarne la qualità. Dunque, l'indagine intendeva analizzare, in un primo momento, le procedure seguite dai differenti attori che operano nell'ambito dell'aiuto allo sviluppo e, in un secondo momento, proporre miglioramenti "alla carta" per l'identificazione, il monitoraggio e la valutazione, che avrebbero dovuto permettere alle ONG di orientarsi più facilmente nella scelta e la realizzazione degli interventi di sviluppo, e di trarre utili insegnamenti dai loro progetti (questa seconda parte dello studio è stata oggetto di una pubblicazione intitolata *Guida metodologica per l'appoggio alle azioni di sviluppo alla base*).

Nel corso del presente lavoro sono state utilizzate diverse fonti di informazione:

- la letteratura esistente sul tema, che è stata raccolta e analizzata;
- le prassi valutative utilizzate dalle ONG europee e del Terzo Mondo, di cui è stato selezionato un campione e che hanno costituito l'oggetto di indagini approfondite;
- il "sapere accumulato" in anni di lavoro di esperti che, avendo una lunga esperienza nell'ambito dell'appoggio alle iniziative di base, hanno messo in comune le proprie conoscenze.

In generale, nell'ambito dell'aiuto allo sviluppo, i numerosi partner potenziali di azioni di sviluppo possono essere suddivisi secondo uno schema a tre livelli:

a livello dell'azione propriamente detta

- le organizzazioni locali (gruppi di base, associazioni contadine, comunità di villaggio, associazioni di artigiani, ecc.);

a livello di appoggio

- le ONG d'appoggio del Sud e del Nord;
- le istituzioni private (chiese, sindacati, altre ONG operanti sul terreno, ecc.);
- le amministrazioni locali;
- gli operatori economici privati (imprese, società commerciali, ecc.);

a livello di aiuto allo sviluppo

- le ONG di finanziamento del Nord e i loro uffici di rappresentanza nel Sud;
- gli Stati del Nord e le organizzazioni internazionali;
- i nuovi attori (cooperazione decentralizzata, organizzazioni professionali, imprese, ecc.).

In generale, nel nostro lavoro d'indagine, ci siamo limitati ai soli attori che operano nel campo delle ONG, a livello di azione, appoggio e aiuto allo sviluppo. Sono state prese in esame sessantadue ONG in nove paesi europei e nove paesi del Terzo Mondo. Il campione delle prassi osservate non pretende certo di essere esaustivo ma vanta nondimeno una certa rappresentatività. Abbiamo classificato i vari tipi di attori incontrati secondo due categorie:

- le *ONG d'appoggio:* la maggior parte delle ONG osservate sono *ONG locali del Sud* che collaborano sul terreno con le associazioni contadine, le associazioni di donne o di giovani, le cooperative di produzione, ecc. Le altre sono *ONG d'appoggio del Nord,* cioè organizzazioni del Nord che collaborano direttamente con i gruppi locali che operano sul campo. Generalmente è questo tipo di ONG che invia cooperanti (spesso volontari) nei suoi progetti;
- le *ONG di finanziamento:* si tratta delle ONG del Nord che destinano i propri fondi, come anche quelli delle istituzioni di cofinanziamento a cui hanno accesso, al sostegno dei progetti realizzati dai loro partner, le ONG d'appoggio del Sud. Spesso, queste ONG del Nord hanno uffici decentrati nei paesi del Sud. E' bene notare che le ONG d'appoggio del Nord ricoprono quasi sempre la doppia funzione di appoggio e finanziamento dei propri progetti.

Dieci anni fa era piuttosto solito che le ONG europee cumulassero le funzioni di appoggio e finanziamento, realizzando così esse stesse i loro progetti nel Sud. Da allora c'è stata una certa evoluzione ed assistiamo oggi ad una tendenza delle ONG del Nord ad assumere l'unica funzione di finanziamento. Ciò implica l'emergere di ONG del Sud -e il sostegno ad esse- capaci di assumersi la responsabilità della scelta e della attuazione delle azioni di sviluppo.

Le inchieste condotte miravano a mettere in evidenza, per ciascuna delle tre grandi fasi di un progetto (identificazione, monitoraggio e valutazione), la realtà delle prassi seguite dagli attori protagonisti sopramenzionati.

1.
Identificazione delle azioni

1.1 Osservazioni generali

Vorremmo esporre qui di seguito alcune costatazioni sulle tendenze generali osservate tanto al Sud quanto al Nord.

Come abbiamo già sottolineato, l'idea di limitare il ruolo delle ONG del Nord al finanziamento delle azioni di sviluppo è relativamente recente. Numerose ONG, che si orientano in tal senso, insistono sulla necessità per i paesi del Sud di avere organizzazioni solide e capaci di stimolare lo sviluppo nei propri paesi. Queste organizzazioni sono pronte a finanziare azioni che rafforzano le capacità e la professionalità delle loro omologhe del Sud.

Altre ONG, altrettanto numerose, sono convinte che per un reale coinvolgimento nel processo di sviluppo, sia necessario partecipare direttamente alle azioni sul campo, esporre i giovani e i lavoratori del proprio paese alle realtà del sottosviluppo, inviando alcuni di loro come volontari nei progetti e creando, così, situazioni in cui la solidarietà tra popoli ricchi e poveri venga sentita come una necessità.

Il primo approccio è proprio a tre tipi di operatori nell'ambito dell'aiuto allo sviluppo: ONG di finanziamento, ONG locali d'appoggio e gruppi di base. Nel secondo approccio, invece, l'ONG di finanziamento gioca allo stesso tempo anche il ruolo di ONG d'appoggio, entrando in contatto diretto con i gruppi di base.

Il desiderio di collaborare con altre ONG è stato espresso più volte. E' questo, spesso, il caso delle ONG di finanziamento quando sono più di una a sostenere uno stesso partner del Sud. Alcune collaborazioni già esistono a tale proposito.

Per esempio, cominciano a presentarsi casi in cui diversi finanziatori di una stessa ONG locale decidono di effettuare una valutazione comune del loro partner (caso riscontrato in India, nello Zimbabwe e in Perù).

Di fronte alla complessità dei problemi di sviluppo, la maggior parte delle ONG ha la tendenza a limitare il numero di paesi nei quali operare. Tuttavia, nei paesi del Sud dell'Europa, dove la maggioranza delle ONG sono di recente nascita, spesso, si assiste ancora ad una diversificazione dei paesi d'intervento.

1.2 Aspetti organizzativi ed umani

Le ONG di finanziamento del Nord

La ricerca di partner stabili e di fiducia con cui poter stabilire veri rapporti di collaborazione è caratteristica peculiare di un certo numero di ONG. Si tratta, generalmente, di ONG piuttosto importanti, capaci di sostenere uno sforzo di finanziamento a lungo termine.

Tale approccio comporta due aspetti differenti. Alcune ONG ricercano partner forti che abbiano già avuto esperienze nell'ambito di azioni di sviluppo e ciò facilita il lavoro della ONG del Nord.

Altre ONG, che, invece, attribuiscono particolare importanza al rafforzamento istituzionale delle ONG del Sud, ricercano innanzitutto ONG partner motivate e che non hanno paura delle innovazioni, mentre attribuiscono minor importanza all'esperienza e alla forza di queste istituzioni. Tali ONG del Nord sono disposte a percorrere un lungo cammino di riflessione e di formazione insieme ai loro partner.

Così, nell'Africa Australe, un rappresentante di una ONG olandese di finanziamento ci diceva che, secondo lui, il rafforzamento istituzionale è molto più importante dei programmi e dei progetti.

La sistematizzazione dei coordinamenti locali. Molte ONG di finanziamento riconoscono l'importanza di avere un rappresentante nei paesi in cui operano. Infatti, la scelta di partner presuppone contatti diretti e l'impiego di molto tempo per affinare la conoscenza reciproca e per creare un clima di confidenza. Generalmente, questi rappresentanti provengono dai paesi della ONG del Nord ma alcune organizzazioni tendono, ultimamente, a dare l'incarico di loro rappresentante ad una persona del luogo. La maggioranza degli uffici locali delle ONG del Nord hanno uno o più collaboratori originari del paese in cui è stato aperto l'ufficio di rappresentanza. In molti casi, la decisione di aprire un ufficio locale nel Sud pone problemi finanziari alla ONG; sarebbe quindi opportuno studiare la possibilità di creare coordinamenti locali comuni a più ONG. Abbiamo incontrato alcuni esempi ben riusciti di un tale tentativo di coordinamento.

Per esempio, in Perù e nello Zimbabwe, abbiamo visto due ONG condividere la stessa infrastruttura (telefono, segreteria, fotocopiatrice, ecc.), sebbene avessero ognuna il proprio rappresentante.

E' frequente che le ONG di chiesa di vari paesi del Nord abbiano uffici di coordinamento locali comuni, rappresentati dalle chiese locali della stessa confessione. Alcune chiese hanno delle vere e proprie reti locali che coprono la maggior parte dei paesi del Terzo Mondo.

I mezzi di selezione. La maggior parte delle ONG di finanzia-

mento hanno un questionario o un formulario di presentazione del progetto. Alcuni sono molto elaborati e richiedono un gran numero di informazioni dettagliate sull'azione progettata. Altri richiedono meno particolari e cercano di indagare meglio sull'idea e il dinamismo che sono alla base dell'azione di sviluppo progettata.

Il modo di procedere di una importante ONG dei Paesi Bassi si rivela particolarmente interessante per la recente evoluzione che ha conosciuto il suo questionario. Prima, l'istituzione faceva pervenire al partner un questionario estremamente completo (più di una decina di pagine di domande particolareggiate), raccomandandogli di rispondere con precisione alle domande che lo riguardavano direttamente, dopo aver eliminato per selezione le altre domande (per esempio, le domande relative al "bestiame" non concernono un progetto "sanitario" mentre le domande relative alle "donne" possono rientrare in vari ambiti. Osservazioni sulla "partecipazione", poi, sono richieste solo in alcuni casi). Il questionario in oggetto veniva vissuto come un incubo dalla maggior parte dei partner della ONG a causa della sua struttura estremamente rigida.

La nuova formula adottata, invece, si basa sul dialogo: il primo contatto avviene sulla base di una proposta, avanzata dal partner del Sud seguendo una guida metodologica flessibile e non più il questionario rigido. Dopo aver analizzato la proposta, l'équipe del progetto della ONG pone domande mirate sull'azione presentata ed avvia uno scambio di opinioni che si rivela fruttuoso.

Questa formula presenta molte qualità (d'altra parte è già stata adottata da altre ONG) ma richiede alcune messe a punto poiché i partner si lamentano ancora di una certa rigidità.

Il comitato di esperti è un altro mezzo di selezione, utilizzato generalmente dalle ONG relativamente grandi. Le ONG che vi fanno ricorso sono convinte che un'équipe di progetto che si occupi da sola della selezione dei progetti da appoggiare rischia di essere parziale. Esse temono che questa équipe, spesso sovraccarica di compiti amministrativi, finisca per mancare di flessibilità e obiettività nel momento in cui deve scegliere quali progetti appoggiare. Queste organizzazioni sono convinte che un comitato costituito da membri indipendenti, designati in virtù delle loro competenze in materia di sviluppo, assicurerà con più facilità la serenità e l'obiettività necessarie a tale processo di selezione.

Un recente studio, svolto presso alcune ONG belga, costata che il 18% di esse si avvale di un comitato di esperti.

La maggioranza delle ONG riconoscono i limiti di questo strumento. Gli esperti indipendenti non possono realmente formarsi

una opinione sui partner o sulle azioni sulla base dei documenti di cui prendono visione, a meno che non conoscano personalmente il contesto particolare del dossier che si richiede loro di analizzare. Ne consegue che il lavoro di questi comitati è spesso superficiale e comporta il rischio certo di frustrare al contempo i partner, le équipe di progetto e gli esperti stessi.

Questo tipo di commissione di esperti ha quasi sempre un carattere consultativo. Sono le istanze gerarchiche della ONG (direzione, consiglio di amministrazione, assemblea generale) che prendono le decisioni di finanziamento. Ma è piuttosto raro che queste non seguano i pareri espressi dalla commissione di esperti.

Certe ONG seguono la politica di affidare, nei limiti del possibile, le missioni sul campo a membri del loro comitato di esperti. Ciò permette a questi ultimi di avere una conoscenza diretta di certi partner della ONG e poter, dunque, dare un parere più illuminato al riguardo.

Altre ONG hanno fatto evolvere il ruolo del comitato di esperti.

Prendiamo l'esempio di una importante ONG britannica, che riserva ai comitati di esperti (ne ha uno per ogni continente) la discussione sulla politica generale d'intervento della ONG nei paesi interessati dalla sua attività. D'altra parte, ogni divisione dell'équipe di progetto della ONG (una per paese) lavora in stretto contatto con un membro di questo comitato, particolarmente informato sul paese in questione, e con altri membri selezionati per il loro interesse al tema particolare del progetto in esame. L'équipe di progetto può anche richiedere un lavoro più in profondità all'uno o all'altro degli esperti. Questi ultimi ricevono regolarmente la lista dei progetti allo studio e possono interpellare l'équipe di progetto in proposito.

Simili evoluzioni del comitato di esperti sono state riscontrate presso ONG danesi e olandesi.

Le missioni di identificazione. Nelle grandi ONG di finanziamento, i membri dell'équipe del progetto visitano almeno una volta all'anno i paesi in cui operano e quelli dove prevedono di operare in futuro. In queste occasioni essi prendono contatti diretti con i nuovi partner potenziali, con i quali sono spesso in rapporto epistolare già da vari mesi. Talvolta, questi brevi contatti costituiscono la missione di identificazione.

Nei casi in cui l'ONG possiede un ufficio locale, è quest'ultimo che si fa carico, generalmente, dell'identificazione. Sta al rappresentante dell'organizzazione incontrare più volte i partner locali, andarli a vedere nell'esercizio delle loro attività, visitare le loro realizzazioni e analizzarne le capacità e motivazioni.

Quando l'ONG appartiene ad una rete di collegamento, allora

delega a quest'ultima il compito dell'identificazione e si limita semplicemente ad apprezzarne i risultati. Ci riferiamo, per esempio, alle reti di collegamento delle chiese che propongono cataloghi di progetti, dovutamente identificati, tra i quali l'ONG sceglie quelli che vuole appoggiare.

Le ONG di finanziamento affidano raramente le missioni di identificazione ad un esperto esterno, soprattutto quando si tratta di stabilire un rapporto di conoscenza con un nuovo partner e di creare un clima di fiducia basato sulla reciproca conoscenza. Tuttavia, bisogna rendersi conto che la maggior parte delle missioni di valutazione comportano un aspetto di identificazione di tappe future dell'azione o di nuove azioni da intraprendere.

Le ONG d'appoggio del Nord

Come abbiamo già detto, numerose ONG del Nord fanno esse stesse attività di sostegno alle azioni sul campo. Alcune svolgono una attività mista, di finanziamento semplice e di finanziamento accompagnato da azioni di appoggio. Così, certe loro azioni rappresentano puri finanziamenti a partner istituzionali del Sud mentre in altri casi, queste stesse ONG sono coinvolte direttamente nelle realizzazioni sul campo.

E' anche da notare che le ONG d'appoggio sostengono generalmente meno progetti delle ONG di finanziamento, poiché questo tipo di intervento richiede più tempo all'organizzazione.

La maggioranza delle ONG d'appoggio effettua studi preliminari all'azione. Queste indagini sono spesso affidate ad un volontario che abbia una certa esperienza del paese d'intervento. La qualità di tali studi è variabile e il loro utilizzo non è sempre ottimale.

Per esempio, una ONG europea che aveva deciso di intervenire nelle attività agricole di un paese dell'Africa Australe, ha condotto uno studio sul campo, in collaborazione con l'università locale, durato più di due anni. I rapporti voluminosi e molto dettagliati, risultato finale dell'indagine, hanno permesso di ben orientare l'azione da un punto di vista tecnico ma la mancanza di partecipazione da parte della popolazione a questo lungo studio, ha portato ad un disinteresse dei beneficiari per questo progetto e ad un loro scarso entusiasmo nel prendere parte alle attività proposte.

In questo stesso spirito di preparazione dell'azione, una ONG italiana invia i futuri quadri locali dei suoi progetti in altri progetti similari della stessa organizzazione. Quest'ultima organizza anche una rotazione tra i quadri locali dei suoi progetti e i quadri della sua sede in Italia.

I rappresentanti locali sono sempre più presenti nelle ONG di appoggio. Per le piccole organizzazioni si tratta spesso del volontario di un progetto che ha al contempo l'incarico di rappresentante locale. In altre organizzazioni, si tratta di una funzione a parte, affidata generalmente ad un volontario che ha già esperienza di anni di lavoro nei progetti.

Alcune ONG d'appoggio del Nord hanno anche un comitato di esperti. Avendo meno progetti, queste organizzazioni possono trovare più facilmente esperti che conoscano il contesto dei progetti che vorrebbero appoggiare. Questi esperti esercitano il più delle volte il ruolo di consiglieri del responsabile di zona dell'équipe del progetto dell'ONG.

Le ONG d'appoggio del Sud

La gamma di queste organizzazioni è molto ampia. Le importanti ONG di servizio dell'America Latina o di certi paesi dell'Asia, che dispongono di numerosi collaboratori a livello universitario e le cui pubblicazioni sono voce autorevole in molti campi dello sviluppo, ne rappresentano senza dubbio la forma più elaborata. Tuttavia, le piccole ONG di servizio africane, generalmente di recente nascita, stanno diventando importanti centri di riflessione costruttiva su ciò che dovrebbe essere lo sviluppo del loro paese.

Ma ci sono anche ONG di servizio opportuniste, le quali, dietro discorsi impegnati, hanno come unica attività quella di canalizzare i fondi provenienti dal Nord verso associazioni locali (percependone una decima al passaggio). Queste ONG locali, generalmente, non hanno i mezzi umani necessari per approfondire la fase di identificazione e non possono offrire ai gruppi locali i servizi di cui esse stesse hanno bisogno.

Abbiamo riscontrato vari modi di identificazione di un progetto. Una ONG di servizio zairota opera in maniera approfondita: in seguito ad una richiesta ricevuta, vi applica vari criteri di selezione (origine della richiesta, realizzazioni all'attivo dei richiedenti, altre attività in corso, integrazione nell'ambito sociale, strutturazione del gruppo, reputazione, garanzie offerte, ecc.). Il personale dell'ONG realizza, allora, un lavoro di indagine per valutare il livello di motivazione del gruppo richiedente e la sua capacità di condurre a buon fine le azioni previste in un certo contesto. Se il gruppo viene accettato, ha inizio una fase di prova e osservazione durante la quale si avvia un processo di animazione e formazione che porterà alla fase dell'azione propriamente detta. Tale fase di osservazione serve anche ad affinare l'identificazione del progetto in esame e può durare fino a un anno.

Le ONG locali che possiedono una vera e propria strategia di intervento per raggiungere i propri obiettivi, sono ancora poche.

Citiamo una ONG indiana che è impegnata in un vasto programma ben mirato a favore delle caste più povere. Essendo i collaboratori dell'ONG al corrente della strategia dell'organizzazione, non hanno problemi ad identificare rapidamente azioni precise. Gli agenti della ONG possono quindi decidere in modo decentrato di impegnarsi in una azione di formazione specifica o di concedere un prestito per l'avvio di una attività economica.

Riportiamo anche l'esempio di una ONG dell'Africa Australe, ben intenzionata a cambiare i programmi delle scuole del paese al fine di renderli più utili rispetto agli scolarizzati e più compatibili con i bisogni del paese. Tutte le sue azioni si inscrivono in questa linea di condotta: scuole pilota, formazione degli insegnanti, redazione e pubblicazione di manuali scolastici, ecc.

Alcune ONG locali hanno un obiettivo ben definito ma non riescono a mettere in atto una strategia che permetta loro di raggiungere tale obiettivo.

Per esempio, una ONG, sempre dell'Africa Australe, che ha per scopo quello di aiutare l'avvio di attività produttive di associazioni di donne, progetta, con questo intento, unicamente doni di infrastrutture e attività di formazione tecnica. La vera necessità delle donne del luogo, invece, è una formazione alla gestione, una buona conoscenza dell'economia di mercato nella quale esse devono inserirsi e un accesso al credito bancario. Il tasso di fallimento è considerevole nelle attività produttive di queste associazioni di donne.

Alcune ONG d'appoggio sono obbligate, da situazioni di repressione politica, ad avere obiettivi e strategie nascosti.

Così, una ONG asiatica, il cui obiettivo reale è quello di difendere i piccoli pescatori poveri dai proprietari di pescherecci incoraggiandoli ad organizzarsi per aumentare la loro forza di pressione, sa che questo tipo di attività sarebbe combattuto duramente dal potere e così dichiara di dare un aiuto puramente tecnico ai pescatori: officine di costruzione e riparazione di barche, formazione alla commercializzazione, ecc.

Molte ONG non riescono a ben individuare la differenza tra un progetto sociale ed un progetto produttivo ed hanno la tendenza a considerare qualsiasi intervento come sociale.

Per esempio, una ONG europea che finanzia progetti di orticoltura in un paese del Sahel, si occupa della fornitura di pompe solari e pompe a motore per irrigare i giardini orticoli. L'organizzazione li considera investimenti sociali laddove queste attrezzature, molto costo-

se, giovano solo ad un numero ristretto di contadini, mentre gli altri, loro vicini, devono accontentarsi di attingere l'acqua con un secchio per inaffiare il loro piccolo pezzo di terreno.

In America Latina, numerose ONG d'appoggio fanno identificare il progetto alla popolazione stessa attraverso una autodiagnosi.

Così, una ONG peruviana, quando decide di intervenire in una zona, inizia la formazione di un certo numero di giovani dei villaggi o dei quartieri della città come investigatori. Questi faranno un inventario di tutte le forze, debolezze e problemi specifici del gruppo. Poi, basandosi su questa conoscenza, il gruppo definirà le sue priorità e ricercherà il modo migliore di perseguirle.

Un altro aspetto dell'identificazione è la scelta, da parte dell'ONG d'appoggio, dei suoi collaboratori. Se alcune ONG latinoamericane hanno criteri di selezione solidi e generalmente sono in grado di effettuare una scelta reale tra più candidati validi, in certi paesi dell'Africa, il nepotismo gioca ancora un ruolo di fondamentale importanza nella scelta dei collaboratori.

Vale la pena di citare lo sforzo operato da una grande ONG indiana per assicurarsi la collaborazione di persone capaci e motivate. Al momento della selezione delle candidature, l'ONG individua un centinaio di persone su più di mille candidati intervistati, tutti a livello di istruzione superiore. I prescelti sono invitati a partecipare ad un campo di formazione di sei settimane, in cui le condizioni di vita sono molto dure e il lavoro defatigante. Il direttore dell'ONG e tre dei suoi più stretti collaboratori, passano le sei settimane insieme ai candidati al fine di conoscerli meglio. Durante questa sessione di formazione dal trenta al cinquanta per cento dei partecipanti si ritira o viene dimesso. Agli altri viene dato l'incarico. Questa è la chiave del successo dell'ONG.

1.3 Dispositivi logistici e finanziari

Le ONG di finanziamento

Per le piccole ONG di finanziamento, l'identificazione può porre problemi di mezzi finanziari. Tali organizzazioni, spesso, non hanno le risorse necessarie per avviare attività di identificazione. Infatti, esse corrono il rischio di doversi fare carico delle spese di identificazione nel caso in cui il progetto non venga finanziato.

E' per questo che i servizi di cofinanziamento di alcuni paesi (Danimarca e Francia) hanno creato fondi speciali accessibili alle ONG per coprire le loro spese di identificazione. Tale prassi ha il vantaggio

di separare lo studio di identificazione dall'eventuale realizzazione dell'azione. Le ONG più importanti hanno una propria linea budgetaria specifica per le azioni di identificazione.

E' bene sottolineare che tali budget per l'identificazione dovrebbero servire un doppio obiettivo: da un lato, l'analisi da parte dell'ONG di finanziamento dell'ONG partner del Sud, dei suoi metodi, delle sue realizzazioni e del contesto in cui si è sviluppata; dall'altro, l'identificazione da parte dell'ONG d'appoggio del Sud delle azioni sul terreno. Questa distinzione viene fatta raramente dalle ONG di finanziamento che si limitano, in genere, al solo primo elemento.

Un'eccezione è rappresentata da una importante ONG tedesca che mette a disposizione dei suoi partner del Sud i mezzi necessari per effettuare identificazioni approfondite delle operazioni sul terreno.

Le ONG d'appoggio del Nord

Ancora una volta, dovrebbe essere fatta una distinzione tra le piccole e le grandi organizzazioni. Naturalmente, le piccole posseggono ben di rado i fondi necessari per impegnarsi in identificazioni approfondite prima di avere la garanzia del finanziamento del loro progetto.

Eccoci di nuovo di fronte ad un circolo vizioso: l'ONG deve presentare un progetto già "ben confezionato" agli organismi di cofinanziamento prima ancora di avere i fondi necessari per realizzare gli studi che le permetterebbero di proporre una azione ben concepita. Alcune ONG presentano al cofinanziatore progetti in buona parte pensati " in casa". Visti i risultati dell'identificazione, le organizzazioni più professioniste richiedono modifiche e talvolta giungono anche a ritirare i progetti qualora si rendono conto che non sono corrispondenti alle necessità e alle realtà del terreno. Le altre " si arrangiano" con i finanziamenti loro concessi e cercano di trovare una coerenza tra le linee budgetarie dei finanziamenti ottenuti senza aver effettuato una vera e propria identificazione e quelle che derivano dall'identificazione reale operata a posteriori.

Le ONG d'appoggio del Sud

Accade raramente che queste ONG locali abbiano mezzi specifici per il lavoro di preparazione delle azioni. Considerato il fatto che parte essenziale della loro funzione è proprio quella della preparazione dei progetti, la loro rivendicazione nei confronti delle ONG di finanziamento è di ottenere maggiori mezzi finanziari per il loro stesso funzionamento. Nella maggior parte dei casi, viene loro concessa una percen-

tuale dei progetti messi in opera per coprire le spese di identificazione e che risulta spesso di gran lunga insufficiente.

Prendiamo l'esempio di una ONG dell'Africa Australe, impegnata in un progetto di rimboschimento. Dopo un lungo lavoro minuzioso per studiare la situazione ed una importante opera di coscientizzazione degli abitanti del villaggio, il progetto riesce a sensibilizzare questi ultimi al problema del bosco. La popolazione decide dunque di prendere in mano la situazione e di realizzare in prima persona, con le proprie risorse e mezzi, la riforestazione. Il solo apporto del progetto sarà quello di fornire due biciclette per permettere alla popolazione locale di andare a raccogliere le semenze in una zona di più ampio raggio. Le spese del progetto per questa azione sono minime ma i costi di preparazione sono stati considerevoli per l'ONG d'appoggio che ha dovuto faticare molto per convincere i finanziatori della realtà dei fatti.

2.
Monitoraggio delle azioni

2.1 Osservazioni generali

La tipologia di cui abbiamo dato un breve cenno all'inizio di questo capitolo, ha delle implicazioni sul modo di concepire il monitoraggio delle azioni da parte dei due grandi attori protagonisti dell'aiuto allo sviluppo:

- sono le *ONG d'appoggio*, sia del Nord che del Sud, ad essere incaricate del monitoraggio delle azioni sul terreno. Nel caso in cui si tratta di una ONG del Nord, il monitoraggio verrà effettuato attraverso volontari, personale del progetto o rappresente locale dell'ONG. Per quanto concerne l'ONG del Sud, invece, il monitoraggio del progetto verrà realizzato dai suoi operatori;
- le *ONG di finanziamento*, invece, effettuano un monitoraggio del progetto più lontano dall'azione sul campo ma cercano di far realizzare un monitoraggio molto attivo ai loro partner che appoggiano queste azioni in loco.

2.2 Aspetti organizzativi e umani

Le ONG di finanziamento del Nord

Per queste organizzazioni, la guida e il monitoraggio delle azioni non possono essere effettuate in modo identico per tutti i progetti finanziati e variano ugualmente da una ONG ad un'altra. Alcuni progetti beneficiano di più tempo ed attenzione di altri, e certe ONG dedicano più tempo al monitoraggio dei progetti rispetto ad altre ONG. Ciò è facilmente spiegabile dal fatto che le maggiori ONG europee finanziano annualmente fino a 3.000 progetti mentre gran parte delle nuove piccole ONG realizzano solo qualche progetto in una determinata regione.

Paradossalmente, le grandi ONG hanno più mezzi da dedicare al monitoraggio dei progetti, ma l'ampio volume di attività impedisce loro di seguire in concreto tutte le azioni. Così esse privilegiano alcune azioni importanti di cui assicurano un monitoraggio rigoroso. Di contro, le piccole ONG dispongono di minori mezzi ma intrattengono spesso contatti più stretti con i loro progetti.

Nella maggioranza dei progetti cofinanziati, le esigenze minime dei finanziatori in materia di monitoraggio delle azioni sono rispettate ma è raro che le ONG si spingano oltre. Il monitoraggio delle azioni si limita dunque ad un giustificativo amministrativo e contabile, e a rapporti intermedi sullo stato d'avanzamento.

Nei casi in cui le ONG dispongono di un rappresentante locale o di una rete locale, le organizzazioni si appoggiano su questi ultimi per verificare il buon svolgimento delle operazioni. In questo modo esse si assicurano che i loro partner sul terreno seguano attentamente le loro azioni e, all'occorrenza, apportino un sostegno metodologico per mettere a punto il sistema di monitoraggio. Alcune reti locali di ONG del Nord organizzano, per esempio, riunioni annuali di tutti i loro partner locali. Lo scopo di queste riunioni è di stimolare uno scambio di idee ed esperienze tra i vari gruppi di base o ONG locali appoggiate dall'ONG del Nord.

Le ONG di finanziamento utilizzano i seguenti mezzi:

- i rapporti di attività e i rapporti finanziari , generalmente, sono inseriti in un quadro finanziario che varia da un finanziatore all'altro e questo non facilita certamente il compito delle ONG locali, soprattutto se sono in contatto con fonti di finanziamento diversificate;
- le missioni di conduzione/monitoraggio che possono essere realizzate da diverse figure: consulenti, personale dell'équipe del progetto dell'ONG, tirocinanti o studenti universitari, militanti nell'ambito dell'ONG, membri del comitato per la selezione dei progetti, ecc.

Quando le missioni di monitoraggio vengono effettuate dai responsabili di zona dell'équipe di progetti dell'ONG, esse servono principalmente a raccogliere giustificativi per il finanziatore.Tali missioni servono anche a farsi una impressione generale del partner e dell'andamento del progetto, così come ad individuarne problemi gravi. Alcune ONG effettuano missioni sul campo al solo scopo di ottenere rapporti finanziari o relazioni sullo stato d'avanzamento dei progetti che altrimenti non riuscirebbero ad avere;

- le visite in Europa dei partner del Sud costituiscono, ovviamente, un'altra interessante fonte di informazioni, utilizzata frequentemente dalle ONG italiane, danesi e olandesi;
- molto spesso, le ONG praticano una verifica sui loro partner, ai quali delegano la responsabilità del monitoraggio delle azioni di base. In questo caso sono utilizzate delle schede di rendiconto che il partner dovrà riempire;
- risultano ugualmente utili le missioni dei vari finanziatori di uno stesso partner ed anche le sedute di lavoro tra gli stessi . Vengono anche organizzate tavole rotonde e riunioni dei diversi finanziatori di un partner in comune (dove quest'ultimo è ovviamente invitato a partecipare). Dunque, nella maggior parte dei casi, questo "concetto" concerne più il rapporto con il partner che non il contenuto dei suoi programmi d'azione;
- tuttavia, alcune ONG hanno creato nuclei di monitoraggio/valutazione nell'ambito delle loro sedi centrali. Queste équipe iniziano, talvolta, il loro lavoro in modo empirico ma, in alcune ONG, sono diventate dei luoghi privilegiati di riflessione e di ricerca sulle politiche di intervento dell'ONG. Questi nuclei di monitoraggio/valutazione operano generalmente su due piani: da una parte, preparano le direttive generali ed operative per mettere in atto i compiti di monitoraggio e valutazione, perfezionandole in modo che queste diventino sempre più facilmente applicabili dai loro partner sul campo (ONG locali o rete locale di coordinamento dell'ONG); dall'altra, tali nuclei coordinano le missioni di valutazione, sia esterne che d'appoggio a valutazioni interne.

Tale schema teorico dovrebbe, in linea di massima, rispondere alle esigenze di una procedura effettiva di monitoraggio/valutazione. Tuttavia, la diversità e l'ampiezza delle azioni sostenute da queste grosse ONG (le sole ad avere i mezzi per dotarsi di un tale strumento), creano un ostacolo nella misura in cui le procedure di monitoraggio e valutazione a livello di base sono insufficientemente rispettate, tranne quando venga a crearsi uno stimolo esterno. Ne consegue che, come

abbiamo già precedentemente sottolineato, parecchi progetti vengono seguiti in modo insufficiente anche nelle ONG importanti.

Le ONG d'appoggio del Nord

Tra queste sono rare le organizzazioni che possiedono i mezzi per realizzare un sistema di monitoraggio delle azioni molto strutturato che implicherebbe mezzi finanziari di cui esse non dispongono. Infatti, un tale sistema richiede un ampliamento dell'équipe dei progetti dell'ONG e, quindi, un aumento delle spese generali che è difficile da far accettare sia al pubblico donatore che ai finanziatori. Perciò, la maggioranza di queste ONG si contentano spesso di una informazione poco strutturata e la cui periodicità è aleatoria. Il monitoraggio delle azioni varia molto da una ONG all'altra e può assumere le seguenti forme:

- verifica amministrativa a livello dell'équipe del progetto dell'ONG.
- Rapporti regolari degli agenti sul campo: queste relazioni vengono elaborate dai volontari, dall'équipe del progetto, dal rappresentante locale dell'ONG o dalla rete di coordinamento di quest'ultima;
- corrispondenza dei volontari o dell'équipe del progetto: alcune ONG esigono una lettera al mese oppure ogni due mesi; questo scambio epistolare informale costituisce un elemento importante dell'attività di monitoraggio per questo tipo di ONG;
- missioni del personale della sede centrale, che sono effettuate dallo stesso tipo di persone che realizzano tali missioni per le ONG di finanziamento. Queste missioni vengono, talvolta, chiamate valutazioni "intermedie" o "di metà percorso", e servono spesso da appoggio a sistemi di monitoraggio delle azioni;
- nucleo di monitoraggio/valutazione che funziona come per le ONG di finanziamento.

Le ONG d'appoggio del Sud

E' a questo livello che dovrebbe realizzarsi la parte essenziale del monitoraggio delle azioni sul terreno. Dunque, sono queste ONG che dovrebbero ricevere dai loro finanziatori i fondi necessari a tale attività ma purtroppo li ricevono ancora troppo di rado.

La maggioranza di queste ONG del Sud si lamenta del fatto che i finanziatori esigono da loro un lavoro professionale ed efficace ma che forniscono solo dopo molte reticenze, i mezzi necessari perché queste ONG esercitino i loro compiti con professionalità. Essendo i budget per le spese generali limitati, in realtà, tali organizzazioni otten-

gono molto raramente i mezzi finanziari per mettere in atto un sistema di monitoraggio, anche quando non mancherebbero le risorse umane. Citiamo, a titolo di eccezione, una ONG del Rwanda che dispone di mezzi dalla cooperazione svizzera per adempiere a questa funzione ed ha così potuto effettuare una missione annuale d'appoggio alla programmazione delle sue attività. Ma globalmente, nelle ONG locali, l'organizzazione concreta del sistema di monitoraggio delle azioni è tutta da inventare (il modello "nucleo di monitoraggio/valutazione" dei grandi progetti fa spesso percepire negativamente la funzione in quanto compito troppo pesante).

Le ONG locali assicurano generalmente il monitoraggio dei gruppi di base con visite regolari e con l'organizzazione di corsi di formazione. Ma, salvo alcuni casi che citeremo in seguito, la nozione di monitoraggio dell'azione rimane spesso molto indefinita. Si tratta più di seguire il procedere del progetto che non di uno sforzo sistematico di raccolta ed interpretazione delle informazioni.

A livello dei programmi di attività, la maggior parte delle ONG esaminate utilizzano diversi tipi di strumenti per realizzare il monitoraggio delle azioni:

- riunioni dello staff (ogni mese oppure ogni due o tre mesi) in cui il personale nel suo insieme procede ad una critica (che vuole essere costruttiva) delle attività;
- rapporto degli operatori sul campo;
- scheda di monitoraggio/valutazione/previsione delle attività;
- scheda di monitoraggio dei gruppi di base;
- raccolta di dati su alcuni indicatori.

Alcuni interessanti sistemi di monitoraggio delle azioni sono stati rilevati nel corso dello studio una ONG dell'India Centrale, che opera in 3000 villaggi, si è vista obbligata a mettere a punto e a migliorare costantemente un sistema di monitoraggio per permettere l'espansione della sua azione e l'indispensabile decentramento. Il sistema attuale si basa su quattro elementi:

- i rapporti realizzati sul terreno ed inviati alla sede dell'ONG. Si tratta di relazioni settimanali, trimestrali ed annuali che permettono al personale della sede dell'ONG di individuare rapidamente eventuali problemi. Tali rapporti vengono fatti sotto forma di formulari e questo accelera e facilita la loro preparazione e la loro lettura;
- le riunioni mensili tra responsabili di villaggio di una certa zona;
- le riunioni trimestrali tra tutti i responsabili di zona e che costituiscono essenzialmente un momento di scambio e di discussione sulle realtà (problemi, successi, innovazioni, ecc.) vissute sul terreno da

ognuno dei partecipanti;

- le visite dei membri dell'équipe della sede dell'ONG nelle varie zone e villaggi, alcune delle quali servono a prendere un contatto diretto con la realtà mentre altre hanno un carattere più propriamente di controllo.

Questo sistema, che potrebbe apparire a prima vista un compito pesante e gravoso, viene vissuto estremamente bene dai lavoratori dell'ONG che lo considerano un sostegno indispensabile alla loro azione.

E' da notare soprattutto lo sforzo operato dall'ONG per il reclutamento e la formazione dei suoi collaboratori, il cui risultato è che solo i candidati molto motivati nel loro lavoro rimangono nell'ONG.

Una ONG peruviana che lavora su scala minore (opera in una cinquantina di villaggi), effettua anch'essa un grosso sforzo di monitoraggio dei progetti. Ogni settimana, tutti i suoi collaboratori suddivisi nei villaggi della regione passano una giornata alla sede dell'ONG. La metà di queste giornate è dedicata alla formazione, generalmente effettuata da una figura esterna all'ONG, e l'altra metà è dedicata a riunioni tra i vari collaboratori sul campo e il personale della sede per discutere i risultati delle azioni condotte e gli orientamenti da seguire in futuro.

Una importante ONG boliviana (che è la risultante di una associazione di cinque ONG locali) realizza sette progetti, geograficamente sparsi, tramite Unità Operative Decentrate (UOD). Una Unità Centrale di Pianificazione (UCP) è incaricata, tra le sue altre funzioni, di mettere a punto e di verificare l'applicazione di procedure interne di monitoraggio proprie a ciascuna UOD (in particolare la definizione di indicatori di monitoraggio e di procedure per aggiornarli).

Nell'insieme, il programma soffre di una disarticolazione tra la sua unità centrale e le sue unità operative a tale merito. E' importante sottolinearlo, poiché si tratta di una carenza frequente dei sistemi di monitoraggio che si riscontra anche in altri progetti ONG.

Il sistema di monitoraggio viene "concepito" in laboratorio dall'unità centrale che, attingendo dalla sua conoscenza dei progetti e da un catalogo impressionante di indicatori di sviluppo prodotti dalla letteratura specializzata, si sforza di presentare il sistema più completo possibile, anche a costo di doverlo riadattare in seguito sul campo.

Sfortunatamente, il lavoro di adattamento del sistema avviene con gran difficoltà poiché appare talmente complicato e richiede tali risorse di tempo ai quadri che operano sul terreno, che questi ultimi se ne disinteressano.

Tuttavia, bisogna sottolineare due punti positivi: da un lato,

partire dall'identificazione (alla quale era associata una Unità di Ricerca), sono stati definiti sul campo alcuni indicatori dall'UOD con la collaborazione dell'UCP; dall'altro parte, il sistema sembra dare soddisfazione o perlomeno viene applicato. Ciò che gli si può rimproverare è di non essere abbastanza evolutivo e dinamico (aggiunta di nuovi indicatori, soppressione di quelli che non risultano soddisfacenti o che appaiono inutili).

Infine, è bene notare che le schede di monitoraggio di una organizzazione di appoggio alle associazioni contadine dell'Africa Occidentale sono raccolte da questa organizzazione che le rinvia, in seguito, ai gruppi di base, insieme ai dati dell'anno precedente relativi alle informazioni dell'anno in corso. Tale sistema che permette confronti, fa di queste schede uno strumento dinamico e costituisce una valida base per avviare processi di valutazione.

2.3 Dispositivi logistici e finanziari

Tutte le ONG, di finanziamento o di appoggio, del Nord o del Sud, riconoscono il freno rappresentato dal finanziamento di un dispositivo di monitoraggio delle azioni di sviluppo.

Al Nord, si sottolinea soprattutto la difficoltà di fare accettare dai donatori, privati o pubblici, un aumento delle spese generali, necessario alla realizzazione di un dispositivo di monitoraggio. La preoccupazione di questi donatori, soprattutto privati, è che le loro donazioni siano utilizzate al massimo per azioni concrete sul terreno.

Da questo punto di vista, l'Italia costituisce senza alcun dubbio una eccezione, poiché alcuni progetti finanziati con fondi pubblici possono beneficiare fino a quattro missioni di monitoraggio all'anno. La disponibilità di mezzi finanziari per il monitoraggio ha permesso anche alle ONG italiane di avviare un programma approfondito di formazione in questo campo (come anche in quello della valutazione), con l'appoggio di consulenti esterni.

Al Sud, l'argomentazione è la stessa, ma qui, il più delle volte, l'ONG del Nord viene percepita come un ostacolo alla realizzazione di una azione di monitoraggio più sistematica e professionale.

Rispetto a questo problema di mancanza di mezzi, vorremmo sottolineare che il dispositivo di monitoraggio dell'ONG indiana descritto precedentemente, è molto poco costoso. Il mezzo postale è molto rapido in India e così tutti i rapporti e le corrispondenze vengono spedite con una spesa minima e giungono in tempi brevi al loro destinatario. Per quanto riguarda le riunioni, la sala che durante il giorno

serve per le discussioni diventa, di notte, un dormitorio dove ognuno stende la propria stuoia. Tutti i trasporti avvengono con mezzi di trasporto pubblici e sono dunque a buon mercato.

A parte la mancanza di mezzi finanziari a tutti i livelli, per poter effettuare un'efficace azione di monitoraggio, sembra mancare anche una apposita formazione metodologica e ciò crea problemi alle ONG locali d'appoggio. Le formazioni alle azioni di monitoraggio vengono realizzate soprattutto in occasione di incontri regolari e relativamente a procedure di funzionamento (documenti da riempire, rapporti da redigere, ecc.).

E' questo il caso, per esempio, dell'ONG boliviana già citata dove l'Unità Centrale di Pianificazione ha il compito di effettuare visite regolari ai sette sotto-progetti, e di mettere a punto e perfezionare insieme agli operatori sul terreno le procedure e gli indicatori per il monitoraggio delle attività, fornendo alle Unità Operative Decentrate un appoggio metodologico.

3.
Valutazione delle azioni

3.1 Osservazioni generali

I due grandi tipi di ONG che abbiamo distinto hanno allo stesso tempo una concezione ed una percezione differente della valutazione.

Per le *ONG di finanziamento,* la valutazione riguarda generalmente il funzionamento ed i risultati delle ONG del Sud, loro partner. Anche le azioni sul campo vengono valutate ma al solo scopo di mettere in evidenza i metodi ed i mezzi di intervento dell'ONG del Sud, di riflettere sui miglioramenti da potervi apportare. Talvolta, l'ONG di finanziamento cerca attraverso le valutazioni, di definire la sua politica e la sua strategia di intervento in un dato settore o in una determinata regione. Tuttavia, si nota una evoluzione del vecchio concetto di valutazione quale strumento di controllo verso un nuovo concetto di valutazione quale strumento di gestione e di orientamento.

Le *ONG d'appoggio,* sia del Nord che del Sud, concepiscono la valutazione fondamentalmente come riflessione critica e prospettiva nel corso della quale si cerca di studiare il passato per migliorare il futuro.

Per queste organizzazioni, la valutazione deve servire innanzitutto i bisogni del progetto ma, poiché sono esse stesse gli esecutori dello stesso, si sentono al contempo giudicate dall'azione valutativa. Il problema si pone in minor misura per l'ONG del Nord perché il più delle volte è lei che decide di effettuare la valutazione e dunque, accetta le regole del gioco. Mentre si riscontra una certa apprensione nei confronti della valutazione da parte delle ONG d'appoggio del Sud, poiché queste valutazioni sono nella maggioranza dei casi decise altrove e hanno spesso quale obiettivo quello del controllo (e conseguentemente l'eventuale sanzione). Le valutazioni non sono sempre orientate verso i bisogni interni del progetto.

Lo stimolo delle organizzazioni più innovatrici a sviluppare valutazioni interne o "auto-valutazioni", con l'eventuale collaborazione di esperti esterni, non è certo estraneo a questo sentimento. Le ONG intuiscono che si tratta di una forma interessante di rimessa in questione dello statu quo ma si rendono anche conto che ciò potrebbe essere pericoloso nella misura in cui si tratta di una funzione difficile da assumere.

In generale, molte ONG del Nord, attive da decine di anni, sentono il bisogno di fare il punto della situazione e di vedere quali sono gli effetti della loro politica di sviluppo e quale il tipo di intervento che esse sostengono. Ciò rappresenta una evoluzione rispetto al passato quando le ONG, troppo occupate dalle emergenze quotidiane, non intraprendevano azioni di valutazione delle proprie iniziative, se non quando obbligate dai loro finanziatori. E' bene sottolineare che, d'altra parte, la valutazione provoca un sentimento di apprensione e di timore per i risultati che ne deriveranno.

Una recente inchiesta sulla valutazione condotta nell'ambito delle ONG francesi ha messo in evidenza che le ONG sono divise tra valutazione interna, quella di cui si fa carico l'équipe del progetto o per lo meno qualcuno dell'organizzazione e che è più facile da effettuare ma di cui non si può negare il rischio di giudizi soggettivi, e la valutazione esterna, considerata più obiettiva ma talvolta più pericolosa, e sicuramente più costosa!

3.2 Aspetti organizzativi e umani

Il modo in cui le ONG eseguono le valutazioni presenta numerose similitudini in tutte le organizzazioni esaminate, sia del Nord che del Sud, sia di finanziamento che d'appoggio, nonostante le eventuali differenze concettuali circa la valutazione.

L'attenzione prestata alla valutazione, come anche al monitoraggio, dipende molto dall'ampiezza delle attività dell'ONG. Nelle ONG che hanno un volume di attività considerevole, i rapporti finanziari, contabili e i rapporti sullo stato d'avanzamento dei lavori servono spesso da valutazione per le piccole operazioni.

Per i progetti più importanti, ci si avvale frequentemente della collaborazione di esperti per condurre valutazioni di fine fase o di fine progetto. Queste valutazioni vengono realizzate generalmente dopo un certo numero di anni di collaborazione con il partner o allorquando si presenta un problema specifico. La richiesta di valutazione può essere fatta dall'équipe del progetto, dalla rete di coordinamento o dal rappresentante locale, dal comitato per la selezione dei progetti o da uno dei suoi membri, o ancora dall'eventuale nucleo di monitoraggio/valutazione dell'ONG.

In tutte le ONG prese in esame, i mezzi utilizzati per effettuare le valutazioni sono di diverso tipo:

Il ricorso ad esperti esterni, con formule diversificate: si tratta non solo di esperti europei ma anche di esperti locali. Gli esperti esterni sono talvolta membri dell'ONG stessa o del suo comitato per la selezione dei progetti o del suo gruppo di collaboratori. In altri casi, si tratta di un consulente non legato all'ONG. Se l'esperto conosce bene l'ONG o il paese nel quale deve essere effettuata la valutazione, o ancora meglio il progetto da valutare, una semplice discussione con i responsabili dell'ONG può bastare a definire i termini di riferimento. In altri casi, vengono appositamente redatti termini di riferimento specifici. Alcune ONG hanno elaborato termini di riferimento tipo per le proprie valutazioni. Numerose ONG insistono sul carattere formativo della valutazione per il proprio personale quando questa viene realizzata da un membro dell'organizzazione stessa.

Gli esperti locali possono provenire da altri progetti, da istituzioni locali del paese o di altri paesi della regione, o ancora possono essere dei consulenti locali. Numerose ONG del Nord sottolineano, tuttavia, il fatto che gli esperti locali provengono o sono quasi sempre parte integrante dell'ambito delle ONG del paese e di conseguenza, è difficile se non impossibile, che essi critichino obiettivamente un progetto di una ONG del loro paese o regione.

Quando la valutazione viene realizzata da un esperto esterno, varie ONG insistono sulla necessità della restituzione dei risultati, cioè di un feedback della valutazione ed operano in tal senso un grosso sforzo. Tale restituzione di dati concerne generalmente gli attori che operano sul terreno ma può assumere anche altre forme più inattese. Così una ONG la cui base militante in Francia è costituita principalmente da

lavoratori migranti che sono all'origine del progetto, organizza presso questi ultimi riunioni e sedute di restituzione dati delle diverse missioni effettuate in modo che ci sia un feedback .

Come abbiamo già avuto modo di precisare, persiste nelle ONG un certo timore nei confronti della valutazione esterna. Molte di tali organizzazioni credono che una valutazione molto negativa, quale potrebbe essere per esempio una valutazione che rimetta in causa il personale del progetto, sia poco utile in quanto risulterebbe molto difficile applicarne le raccomandazioni. D'altra parte, nell'ambito delle ONG esiste un'altra inquietudine, in gran parte infondata: queste ultime temono che i nuovi orientamenti, che spesso le valutazioni implicano, non siano apprezzati o autorizzati dal finanziatore. L'esperienza mostra, al contrario, che se questi nuovi orientamenti sono giustificati, allora vengono percepiti dal cofinanziatore come una prova di serietà e di coinvolgimento dell'ONG.

L'appoggio a procedure interne di valutazione, che diventano sempre più classiche, è in funzione dell'interesse accordato alla valutazione dall'ONG del Nord.

Ne esistono due varianti:

- appoggio finanziario a procedure totalmente interne: riunioni e seminari dell'équipe del progetto, giornate di riflessione, giornate di bilancio, autovalutazioni;
- appoggio a valutazioni interne effettuate con la collaborazione di un esperto esterno. Alcune ONG, e soprattutto quelle d'appoggio, operano un grosso sforzo in tal senso.

In materia di autovalutazione, esistono dei metodi elaborati e che vengono utilizzati dalle ONG del Nord e del Sud.

Alcune ONG locali e perfino una federazione di organizzazioni contadine dell'Africa Occidentale diffondono questi metodi e formano le associazioni membre della federazione e i gruppi che beneficiano del loro appoggio, all'utilizzo dei suddetti metodi. L'assistenza o l'animazione da parte di un esperto esterno ha il vantaggio di permettere una formazione al metodo utilizzato.

L'interesse per un apporto esterno al processo interno può essere evidente: grazie ad un appoggio esterno, la valutazione assume al tempo stesso la sua dimensione di continuità (si fonda su un processo permanente di monitoraggio e di raccolta dati) e la sua dimensione di discontinuità (esame approfondito di una situazione in un dato momento predeterminato). Infatti, l'assistenza esterna può, se ben condotta, aiutare le istituzioni operative ad attuare le loro valutazioni interne, permettendo così di ovviare ad un problema che si constata nella

pratica di questo esercizio: la mancanza del dovuto distacco nei confronti della realtà quotidiana spinge talvolta gli attori di un programma a concludere sbrigativamente la valutazione come sintesi del monitoraggio.

Alcune formule, più rare, vengono anch'esse utilizzate nell'ambito delle ONG:

- la valutazione mista, nella quale collaborano insieme esperti scelti dal finanziatore e altri scelti dall'ONG del Sud. Una recente esperienza in Africa Occidentale sembra mostrare che questo genere di esercizio particolarmente delicato e può prendere una piega quasi drammatica;
- la valutazione incrociata tra vari progetti di una stessa ONG: il personale o il volontario di un progetto si occupa di valutarne un altro della stessa ONG nella stessa regione o paese, o perfino in un altro paese. Questo sistema viene utilizzato con successo da alcune ONG italiane;
- valutazione tematica: rispetto ai grandi temi di attualità, i servizi di animazione o di comunicazione di alcune grandi ONG richiedono all'équipe del progetto (o alla cellula di monitoraggio/valutazione, laddove esista) di realizzare studi tematici sulla base della valutazione di progetti. In questo caso sono le azioni appoggiate dall'ONG che servono da base alla raccolta di informazioni ed esperienze necessarie per poter trattare questi temi principali. Si tratta, in conclusione, di una macroanalisi attraverso le esperienze dei progetti che, teoricamente, dovrebbero alimentare il processo di riflessione e permettere, quindi, di procedere all'avvio di un processo valutativo. Così, una ONG inglese ha realizzato recentemente studi approfonditi sul tema del debito e degli aggiustamenti strutturali;
- valutazione per paese: alcune ONG realizzano valutazioni globali della loro presenza e della loro politica di intervento in un determinato paese. E' questo il caso di una ONG belga che ha realizzato una valutazione dei suoi 20 anni di presenza in un paese dell'Africa centrale;
- valutazione settoriale: questo tipo di valutazione ha come scopo quello di definire una politica e una strategia d'intervento rispetto ad un tema tecnico specifico e in un determinato paese o regione. Come nel caso, per esempio, di una ONG tedesca che ha richiesto ad un esperto uno studio degli impatti socio-culturali, economici e ambientali delle azioni di promozione dell'allevamento bovino nel Sud dello Zaire, o ancora, come nel caso di una ONG belga che ha realizzato un lavoro simile sul risparmio e il credito rurale;

- cellula di monitoraggio/valutazione: solo alcune grandi ONG sono dotate di personale specializzato nella pratica o nell'appoggio alla valutazione. I compiti di queste cellule sono state esplicitate nel capitolo sul monitoraggio.

In generale, la mancanza di formazione rappresenta un limite considerevole alla realizzazione di valutazioni. La formazione è poco sviluppata nelle ONG e dipende spesso dagli interventi di operatori esterni, che si occupano della formazione alla valutazione del personale dell'ONG che li ha consultati. Tuttavia, anche se concretamente la valutazione è praticata ancora poco o male, le ONG sono sempre più coscienti dell'interesse che si dovrebbe rivolgere a questo tema e richiedono, quindi, la necessaria formazione e strumenti adatti alla sua attuazione.

Alcune ONG locali effettuano autovalutazioni che costituiscono momenti di riflessione e di riorientamento dove si rimette in discussione il tipo d'azione condotta e i partner finanziari (presenti e potenziali).

Una ONG peruviana, per esempio, ha condotto nel corso di questi ultimi anni, due tipi di valutazione: una istituzionale, classica, effettuata da un consulente locale di un centro studi rinomato, l'altra era invece una autovalutazione. Per quest'ultima, cinque équipe formate dal personale dell'ONG, hanno effettuato riflessioni comuni sulle azioni condotte in un determinato campo (riforestazione, sede centrale, ecc.). I documenti prodotti da queste équipe sono circolati tra i vari collaboratori ma anche tra i responsabili delle altre ONG della regione. Queste ultime sono state invitate, in seguito, a due giornate di riflessione comune su tali documenti, che hanno costituito in un certo qual modo l'apogeo dell'autovalutazione. E' bene sottolineare che alcune ONG si sono rifiutate di partecipare, sostenendo che poi si sarebbero sentite obbligate, a loro volta, ad invitare la ONG ospite ad eventuali loro giornate di valutazione, il che sembrava difficilmente realizzabile.

3.3 Dispositivi logistici e finanziari

Le ONG di grandi dimensioni dispongono generalmente di un bilancio specifico per le valutazioni, talvolta amministrato da un servizio specializzato. Tali ONG costituiscono, tuttavia, una eccezione. Numerose organizzazioni sottolineano il fatto che i costi addizionali che implica un bilancio specifico o, a maggior ragione, un servizio di valutazione risultano difficili da far accettare ai donatori privati delle ONG. E anco-

ra, quando i progetti non sono cofinanziati, è molto raro che si realizzi una valutazione a causa della mancanza di mezzi. Nel migliore dei casi, le ONG prendono dai bilanci dei progetti, o perfino dal bilancio generale, le somme necessarie ad effettuare visite di monitoraggio o di valutazione finale del progetto.

Alcuni sistemi di cofinanziamento permettono all'ONG di includere un bilancio di valutazione per i progetti, per esempio in funzione del loro carattere di riferimento o del volume del finanziamento. Tuttavia queste linee finanziarie sono ancora largamente sottoutilizzate dalle ONG. Ciò si spiega senza dubbio con l'assenza di una abitudine a procedere a valutazioni sistematiche, con la mancanza di tempo, con la mancanza di interesse da parte di alcune organizzazioni per questo tipo di esercizio e, infine, con l'apprensione delle ONG nei confronti dei risultati delle valutazioni.

D'altra parte, questa formula non sempre sfugge ad una ambiguità pregiudizievole al meccanismo di valutazione: il finanziatore, diretto o cofinanziatore, considera questa valutazione da lui sovvenzionata, come uno strumento che gli permette di prendere decisioni che potranno avere, in certi casi, conseguenze drammatiche per il programma e l'istituzione valutati: si potrebbe infatti giungere ad una interruzione del rapporto di collaborazione; il programma da valutare - o piuttosto l'istituzione incaricata della sua realizzazione- sembra attirata, di contro, dall'idea di una valutazione quale "strumento di gestione" di cui tanto si vantano i meriti.

Il progetto boliviano, sopracitato, dispone di un bilancio per un appoggio esterno alla valutazione interna. Ma la CEE, organismo cofinanziatore, si aspetta da questo lavoro anche elementi che facilitino il suo compito decisionale. La procedura è la seguente: la valutazione prevista nel bilancio come "appoggio" viene richiesta, coordinata e controllata dall'équipe del progetto beneficiario. Se quest'ultimo lo desidera, utilizza il prodotto di tale valutazione (il rapporto) per comunicare con il suo finanziatore. E' quel che accade il più delle volte. Peraltro, se la CEE desidera realizzare una valutazione esterna, la finanzia in proprio. In questo caso beneficierebbe del lavoro della valutazione interna e dell'apporto di quella esterna, con la possibilità di raggruppare vari progetti. E' proprio ciò che è successo nel 1988 in occasione di una valutazione di tutti i progetti finanziati dalla "linea droga" della CEE in Bolivia, che ha completato il lavoro realizzato con la valutazione interna del progetto boliviano, uno dei progetti cofinanziati con questa linea di credito!

Alcune ONG, per principio, realizzano valutazioni dopo il rinnovo di un finanziamento, per privarle del carattere di sanzione ed

accentuarne l'aspetto di "ricerca di miglioramenti". Tuttavia, la pratica della valutazione resta ancora molto spesso legata alla ricerca di nuovi finanziamenti; infatti alcuni finanziatori esigono la valutazione delle azioni realizzate precedentemente prima di concedere nuovi finanziamenti.

Le ONG locali hanno raramente un bilancio specifico per le valutazioni interne, ma ricercano di volta in volta i mezzi per poter organizzare giornate interne di riflessione o incontri di dibattito e confronto inter-ONG (alcune ONG del Cameroun e Rwanda riuniscono regolarmente i propri operatori per fare il bilancio delle attività e programmare le campagne successive). Le ONG locali, le più libere nel condurre valutazioni (o anche azioni di monitoraggio), sono quelle che ricevono un finanziamento fisso, non stanziato per azioni specifiche.

Evaluation, dreams and reality (*)

M.C.Guéneau

Table of contents

Introduction
1. The perception of evaluation
2. The practice of evaluation
3. Expectations of the NGOs
4. Conclusions
Methodology of the survey

La ricerca di Marie Christine Guéneau è un'indagine sulla "cultura della valutazione" nel mondo delle Organizzazioni Non Governative, condotta su un campione di organismi francesi. Lo studio documenta in modo convincente l'esistenza di uno scarto tra la consapevolezza dell'importanza della valutazione e la definizione di strumenti sia concettuali che pratici per realizzare gli obiettivi auspicati. L'analisi procede dialetticamente, contrapponendo semantica e pratica della valutazione. Le ONG nel campione appaiono pienamente coscienti dei loro limiti e difficoltà nell'avviare attività sistematiche di valutazione. Tuttavia le iniziative rimangono su un piano informale e pragmatico, senza tentativi di formalizzazione dei metodi o di patrimonializzazione delle esperienze. Se da un lato ci si può interrogare sui motivi che determinano il quadro presentato dall'autrice, questa ha l'indubbio merito di evidenziare e articolare analiticamente la profonda esigenza di crescita collettiva in materia di valutazione che è comune al mondo della cooperazione non governativa.

M.C. Guéneau è economista e lavora come consulente

(*) This article is the result of a study on the evaluation carried out by twenty NGOs, in France.

Introduction

This study has been conducted by the inter-NGO working group on evaluation. Its objective is simple and precise: to take stock of the situation regarding NGOs and evaluation.

Two kinds of question were asked:

- what do NGOs think of evaluation and what do they expect of it?
- how do NGOs carry out evaluation?

Around twenty NGOs were questioned by researchers (see the methodological note at the end of the article).

The study constitutes an interesting first approach to this subject, about which the NGOs still have only a vague idea.

The investigation was far from exhaustive, however, and it was subject to certain limitations:

- the questionnaires used were rather general, with the result that the responses do not lend themselves to detailed analysis;
- factorial analysis of the data has been carried out on the basis of questionnaires that had not been constructed with this intention in mind. The NGO profiles that emerged (see point 1.3) are therefore only of indicative value and cannot be regarded as typical;
- different responses were received within the same NGO, depending on the person questioned. There was no official response with regard to evaluation;
- finally, it should be noted that the work was carried out using the means available, in other words without any specific allocation of budgetary resources or time. It was conducted thanks to the interest shown in the subject by a group of voluntary researchers from a number of different disciplines.

The study deals first with the perception of evaluation (expressed opinions) and then with the practice of evaluation (the reality).

1.
The perception of evaluation

1.1 What evaluation evokes

How do the NGOs view evaluation?

We noted the key words and spontaneous ideas expressed by the NGOs:

- balance sheet, the idea of taking stock;
- joint examination with the partner (often mentioned);
- knowledge of the environment in which one is operating;
- knowledge of the impact and effect of the project;
- desire not to separate action and evaluation;
- verification of the correspondence between the objectives and the means;
- retargeting of action, adaptation of the resources deployed;
- necessity, an indispensable stage (often mentioned);
- but difficult. Difficult in terms of both methods and measurement, quantification. At this point appears the word "rigour", which was little used by the NGOs. References to figures appeared in both positive and negative connections: positive, in that they help clarify the understanding of a report, and negative in that they are difficult to obtain and in some cases are not regarded as a significant representation of an action;
- mistrust of a process that is laborious, time-consuming and poorly mastered;
- "It scares us." "Evaluation is a real drama." It is experienced as such on the ground;
- the word "control" was not used by the NGOs questioned. Evaluation is not intended to be an inquisition, although it is regarded as such on the ground.

Overall, it is a positive notion that is perceived as a difficult practice to manage since it is still unknown. It was noted that the NGOs that expressed apprehension -albeit a vague and ill-defined apprehension- were those with the least knowledge of what true evaluation is.

1.2 What form should an ideal evaluation take?

Preferences were fairly evenly distributed between external evaluation and self-evaluation, or internal evaluation.

Self-evaluation or internal evaluation (conducted by the project group)

The terms that recurred were "trust, understanding of the partner, training, education". The aspect of self-training for the project group was often emphasized. The principle of self-evaluation is that it should be an everyday evaluation, a routine assessment; it is an accompaniment to operations, as opposed to a detailed evaluation. Organisations then spoke of "participation" by the population and local officials. In this regard the idea of evaluation was closely linked to on-going activities. In the similarity with research-cum-action, we find here implicitly the concept of evaluation-cum-action.

The NGOs that mentioned self-evaluation were GRDR, CICDA, MM, CCFD, MFR, IRAM, CLED, LIGUE, FEMININ'AUTRES and AFVP.

External evaluation (by an outsider)

This is the other option, which the NGOs described as the superior form of evaluation. The NGOs see external evaluation as "a serious exercise conducted by experienced and competent persons considered to be objective". However, external evaluators must "know the firm", its ideology, its conception of development; they must be "one of the family". The organisations expect this type of evaluation to produce an all-embracing and analytical understanding of the project and, more particularly, a comparison between objectives and achievements, the desirable and the possible.

The NGOs have very high expectations of this type of evaluation. The expressions used included "help clarify our perception, critical appraisal, resolve the impasse". In this case they expect proposals and recommendations.

The question of time and money then arises. This type of evaluation is expensive and takes time.

The NGOs that mentioned external evaluation were: ITD, EAU VIVE, CFCF, CIMADE, GRET, VSF and OHI.

The NGOs make little linkage between self-evaluation and external evaluation: it is often either the one or the other. They rarely

mentioned self-evaluation assisted by an outsider or joint evaluation (detailed evaluation carried out jointly by an outsider and the project team, the local administration and other partners).

The pitfalls of evaluation, or what evaluation certainly should not be, again from the viewpoint of the perception of evaluation:

"A model, a standard formula, a rigid matrix, a uniform scientific tool. A kind of steamroller that would eliminate all specificity."

It was found that the NGOs that fear this pitfall are those with the least sure understanding of the concept of evaluation. Those that have a more precise idea of evaluation place the emphasis on this or that quality the matrix must have but do not question the principle of the instrument itself. Hence, the vagueur the organisation's idea of evaluation, the greater its mistrust of the concept.

1.3 Profiles of the NGOs

Using factorial analysis, with NGOs on the x-axis and the key words on the y-axis, we were able to distinguish between two groups of NGOs defined by a specific profile:

Group 1:
- exploration of reality;
- tools;
- difficulty;
- capitalising on experience;
- specificity of methods;
- specificity of local contexts;
- pragmatism, rigour.

These are NGOs of the specialist or technical kind, such as IRAM, GEYSER, EAU VIVE, ITD and MFR.

Group 2:
- trust in the partner;
- self-evaluation;
- search for autonomy;
- absence of matrix but in demand;
- political and philosophical development options.

These are NGOs of the generalist type, such as CIMADE, CFCF and CCFD, but also MM, FH, LIGUE, ENS and CICDA.

2.
The practice of evaluation

2.1 Evaluation methods

What are the actual practices of the NGOs?

One-third of the NGOs did not reply to the question "How do you verify that you have achieved your objectives?" This lack of response very definitely indicates a certain vagueness and unease.

Other organisations acknowledged that they do not carry out evaluation: "Action comes first; evaluation can follow later". They justified the absence of evaluation by their "trust" in the partner. One-third of the NGOs used this word when speaking of evaluation practices (CIMADE, CCFD, FH, CLED and LIGUE). Evaluation would therefore seem to threaten the relationship of trust established with the partner. The organisations also believed that partners carried out their own evaluation and that it was not necessary to conduct more or to evaluate in other ways.

Most of the organisations recognised that the word "evaluation" was often applied incorrectly to any form of project monitoring. There were also wide disparities in the meanings different NGOs attached to particular words and concepts.

The NGOs have an armoury of various instruments, ranging from occasional information to more systematic data gathered during missions in the field:

- exchanges of correspondence, more or less detailed reports;
- visits, meetings in Paris with the partners;
- information gleaned from acquaintances, connections, friends on the ground who know the project;
- short field missions by someone from the organisation's headquarters. Average duration two days, with the longest lasting up to five days.

The NGOs that confine themselves to tools of these kinds are describing the idea of information, description, understanding of the project, but they are not seeking a critical or analytical judgement of the entire action on the environment. They verify that activity reports sent from the field correspond to reality and check the actual extent to which planned operations are realised.

This is "navigation by sight of eye", operating "by radar" or "by inspiration".

- long missions (lasting between two weeks and a month) by someone from headquarters. Missions of this kind are rare.

In the overwhelming majority of cases there is no matrix, no common frame of reference for the institution's evaluators. There is no theoretically developed and conceptualised tool, but there is a pragmatic, empirical approach based on experience. Each NGO evaluator carries in his head an outline of major essential questions to ask and a precise method of gathering information, but he has not formalised this experience-based expertise in writing. The same applies to the technical NGOs: IRAM and GRET.

To carry out such a methodological exercise seems neither natural nor easy to the NGOs: "The methods are not written down; it would be a waste of time", one of them stated.

The most sophisticated working methods are found at IRAM, MFR, GRET, EAU VIVE and AFVP.

The use of external evaluation is rare (CCFD, GRDR and CFCF). This is surprising, in that this is considered to be a serious and objective form of valuation (see ideal evaluation above), but it can be explained by the cost involved.

It is interesting to compare the organisations' statements regarding self-evaluation with their actual practice; self-evaluation is not mentioned in their accounts of actual evaluation practices. In fact, it covers two situations. Some NGOs hide behind self-evaluation and use it to justify the fact that they do not themselves evaluate. Others (NGOs that intervene directly) believe in it more sincerely because they see the need for it on the ground as a means of monitoring their activities.

In general, evaluation is therefore carried out by the NGO's Paris institution.

It should be underlined that identification was rarely mentioned.

2.2 The participants in evaluation

In most NGOs it is the project manager who evaluates.

Some delegate this task to the local partner. Very few use an outside consultant with ties with the organisation (pool of human resources).

2.3 The beneficiaries of evaluation

It is interesting to note that most NGOs replied "project participants, the partner", and few thought that the organisation itself benefited. There is therefore a contradiction between the practice of evaluation by the organisation's project manager, which is clearly felt to be amateurish and inadequate, and the statement as to the beneficiaries of evaluation, namely the local partners. It is clear that an evaluation able to benefit the local partners cannot be carried out during a lighting visit to the project.

How should this be interpreted?

Are the NGOs confusing practice and the ideal, dreams and reality?

Are the NGOs hiding behind the partner to justify the practice of evaluation (unease with the exercise)?

It should be noted that the obligation to report to the funding agency was rarely mentioned.

3.
Expectations of the NGOs

Most, if not all, of the NGOs have high expectations of tools and intervention:

- matrix, outline, handbook, etc.;
- simple and adaptable;
- concerning ex post evaluation, monitoring and identification, the different stages in the life of the project;
- some would even like a description of responsibilities.

Those that believe they have no need of evaluation tools want to compare experiences.

Conclusions

The study identified a number of points that may form the basis for further investigation:

- the different interpretations of evaluation demonstrate the need to define the meaning of the concept (identification, monitoring, ex post evaluation);
- the need for evaluation is widely acknowledged by NGOs that are aware of the inadequacy of their practices in this regard;
- the evaluation methods used by the NGOs are above all pragmatic and informal; they are based on experience, on which they do not capitalise because it is not codified.

Methodology of the survey

Sample of NGOs interviewed:

- 20 NGOs belonging to various categories;
- funding agencies;
- direct intervention agencies;
- training and education bodies;
- technical and specialised organisations.

The NGOs in question were the following: AFVP, CCFD, CFCF, CICDA, CIMADE, CLED, EAU VIVE, FEMININ'AUTRES, FH, GEYSER, GRDR, GRET, IRAM, ITD, LIGUE, MFR, MM, OHI, VSF.

More than half of the NGOs agreed to meet a researcher.

These were: CCFD, CICDA, CLED, FH, GRDR, GRET, LIGUE, MFR and MM.

The members of the research team were:

- Ethel DEL POZO, *anthropologist;*
- Armelle FAURE, *ethnologist;*
- Jean-Jacques GOUSSARD, *agricultural ecologist;*
- Anne LEFEVRE, *nurse*, GRDR *volunteer;*
- Fadelle M'BINGT, *nurse*, GRDR *volunteer;*
- Marie-Jo DEMANTE, *socio-economist*, *Bois de Feu;*
- Jean-Paul SCHAFT, *agronomist;*
- Denis PESCHE, CICDA, *agricultural economist*;
- Marie-Christine GUENEAU, *economist*, CFCF, *team leader.*

A proposito dell'autovalutazione

Bernard Lecomte

Indice

Introduzione
1. Le differenze tra valutazione esterna e autovalutazione
2. Alcuni motivi per fare autovalutazione
3. Campi di applicazione dell'autovalutazione
4. Dalla critica collettiva alla co-valutazione
5. L'autovalutazione come strumento di autopromozione delle organizzazioni di base
Note e riferimenti bibliografici

In questo articolo, Lecomte avvia un "discorso sulla autovalutazione", mostrando, attraverso una logica di analisi che si avvale ampiamente dell'esperienza pratica, il legame indissolubile tra l'idea alla base di un programma di sviluppo e la natura della sua valutazione. La valutazione non è un insieme di tecniche da apprendere, ma un aspetto costitutivo del progetto. In questo senso, la scelta tra valutazione classica e autovalutazione riflette una scelta fra strategie di intervento tecnologiche e strategie di autopromozione. Lecomte nota che l'autovalutazione non nega un ruolo specifico degli esperti, né la necessità di strumenti tecnici. Sebbene le ONG non siano gli interlocutori principali cui Lecomte si rivolge, a nostro avviso, questo contributo ha un significato particolare per il mondo della cooperazione non governativa. Lecomte invita, infatti, a definire i modi appropriati di progettare e condurre le attività di valutazione a partire dal patrimonio culturale e politico, idealmente legato a queste organizzazioni.

Bernard Lecomte, "ingenieur-conseil", è autore del libro *L'aide par projet: limites et alternatives* (OCDE, Paris, 1986), pubblicato in italiano con il titolo: *L'aiuto progettuale, limiti e alternative* (ASAL, Roma, 1987)

Introduzione

La valutazione è una delle funzioni che facilitano la capacità di gestione di un'azione in corso d'attuazione. Nella maggior parte dei progetti "di sviluppo" (in contrapposizione ai progetti "di fornitura di attrezzature") l'azione viene realizzata tramite gli sforzi congiunti dei vari gruppi di attori. Tra questi, tre sono i protagonisti essenziali: l'amministrazione nazionale, l'agenzia di aiuto esterno e la popolazione. Spesso, l'iniziativa di valutare un progetto è presa dall'agenzia che vuole stimare l'effetto del suo intervento, misurare lo scarto esistente tra obiettivi prefissati all'inizio del progetto e i risultati conseguiti, negoziare il rinnovo, la modifica o la cessazione del suo appoggio. L'amministrazione nazionale è associata , in generale, all'esercizio della valutazione. Di contro, è raro che la popolazione sia considerata in modo diverso da semplice oggetto della valutazione, come se non fosse altro che beneficiario (e quindi oggetto passivo) e non anche un protagonista attivo. Così la valutazione rimane un processo esterno alle persone. Non è forse irrazionale estraniare dalla pratica valutativa il gruppo da cui dipende, nella maggior parte dei casi, il successo di un progetto?

Per evitare questo difetto tipico delle valutazioni classiche, si utilizzano i cosidetti metodi di autovalutazione. Con questo termine si intende indicare -nell'accezione più generale- un processo di valutazione di cui si fanno carico, in toto o in parte, gli attori stessi di un progetto, in contrapposizione alla valutazione esterna dove il compito viene affidato a valutatori esterni al progetto (1).

1.
Le differenze tra valutazione esterna e autovalutazione

Una prima differenza è costituita dal numero degli attori protagonisti coinvolti nel processo valutativo. Nella valutazione esterna, il protagonista essenziale è il valutatore inviato dall'agenzia di aiuti. Nell'autovalutazione, il numero di protagonisti attivi è variabile ma sempre elevato: gli operatori dell'équipe del progetto, i responsabili delle comunità locali, i rappresentanti delle organizzazioni di base, etc. I ruoli di cia-

scuno di essi possono variare notevolmente ed anche se ridotti al minimo, richiedono un notevole coinvolgimento: chi partecipa all'autovalutazione misura secondo i propri criteri, riceve informazioni sulle misure adottate dagli altri partecipanti, fornisce spiegazioni e avanza proposte, apprezza o critica quelle espresse dagli altri.

Una seconda differenza può essere riscontrata nella gamma di criteri e indicatori utilizzati. Un valutatore esterno utilizza gli obiettivi del progetto come base dei criteri valutativi , arricchendola con il frutto della propria esperienza personale. Nell'autovalutazione, invece, le gamme di criteri utilizzate da ogni valutatore sono svariate e, in parte, imprevedibili in anticipo. Per esempio:"la mobilitazione della capacità d'investimento di ogni famiglia"è un criterio raramente preso in considerazione al momento della definizione di un progetto d'aiuto a famiglie indigenti. Ma sul terreno questa capacità è essenziale perché permette a certe famiglie di disporre di un piccolo risparmio a differenza di altre. Laddove l'autovalutazione ha dato la possibilità ai vari tipi di famiglia di esprimersi, questo criterio ha assunto un ruolo, ruolo più o meno essenziale secondo i gruppi. Man mano che viene effettuata l'autovalutazione, notiamo che la molteplicità dei criteri e della loro ponderazione mette in evidenza il carattere normativo e riduttivo degli obiettivi descritti nel progetto iniziale. Quest'ultimo diventa così non più un modello da acquisire ma uno schema indicativo passibile di continua revisione. Alcuni esperti indiani riassumono così tale differenza: "i criteri e gli indicatori che utilizziamo sono variabili e non costanti o infallibili pietre di paragone"(4).

Una terza differenza è quella del ruolo del valutatore esterno. Personaggio chiave della valutazione classica, il valutatore venuto da fuori non è automaticamente eliminato dal processo di autovalutazione, anzi, vari motivi spingono ad utilizzare questa figura. Innanzitutto, si spera che la sua presenza costituisca -come per altre valutazioni- una garanzia di ricerca di obiettività; ma questo ruolo di testimone critico, apparentemente neutro, si accompagna ad altre funzioni di cui gli viene fatto carico: una funzione di esperto in metodologie valutative o una funzione di appoggio alla attuazione del processo di autovalutazione.

Qualunque sia il ruolo o l'insieme di ruoli attribuiti al valutatore esterno, quest'ultimo si trova in una situazione meno semplice rispetto a quella che vive normalmente nel suo lavoro classico. Per fornire il proprio giudizio, non può né basarsi unicamente sul documento del progetto, né attenersi ai criteri che a lui sembrano importanti. Viene considerato un alleato dei vari gruppi di attori, ognuno dei quali spera che egli non permetta a nessuno in particolare di appropriarsi del processo. Ciò provoca facilmente l'insoddisfazione dell'agenzia di aiuto

abituata a ricevere risultati chiari e netti in un termine di tempo prefissato.

E' proprio questo problema relativo ai tempi che introduce la quarta differenza, quella concernente la durata del processo valutativo.

La valutazione classica viene eseguita, salvo incidenti di percorso, in un tempo già precedentemente determinato e per una durata di qualche settimana. L'autovalutazione è, invece, un processo complesso le cui tappe sono difficili da prevedere e che prende molto tempo. Non è ragionevole sperare che l'esercizio di analisi delle stime dei risultati venga espletato in tempi brevi. Questa interpretazione valutativa è opera di numerosi partner, la cui partecipazione non può essere ottenuta se non dopo reiterati tentativi, se si vuole evitare che venga presa in considerazione solo l'opinione dei dirigenti.

Infine, i due processi si differenziano per la loro stessa natura. La valutazione esterna si attua ad un certo stadio del ciclo del progetto in modo normativo, cioè secondo regole del gioco fissate in anticipo in base ai termini di riferimento posti dal valutatore. Queste regole sono conosciute ed accettate dai pochi attori protagonisti interessati dal processo. Per quanto riguarda l'autovalutazione, invece, si può parlare di un processo di apprendimento, di acquisizione del compito di "valutare", spesso conosciuto poco o nulla da una parte degli attori. Lo sviluppo di tale processo può seguire vari cammini, fare brusche svolte e perfino dei passi indietro. Le varie tappe di analisi e di confronto tra valutatori possono frenare o accelerare tutto il processo nel suo insieme. In conclusione, "l'autovalutazione è un processo che si affina man mano che i vari gruppi la praticano"(4).

2.
Alcuni motivi per fare autovalutazione

Saremmo tentati di dire: tanti sono gli attori protagonisti e tante sono le diverse ragioni per praticare o far praticare una forma o un'altra di autovalutazione. Mettiamo in evidenza quattro tipi di motivi, talvolta comuni a più protagonisti del processo, tal'altra specifici di alcuni di loro.

Primo caso. Alcuni responsabili dei progetti o dei finanziamenti d'aiuto allo sviluppo pubblico e privato, sperano che l'autovalu-

tazione permetta di supplire a una serie di deficienze tipiche delle valutazioni classiche. Essi hanno constatato, per esempio, che un rapporto di valutazione esterna può avere l'effetto di bloccare l'auspicata evoluzione della strategia dell'équipe di un progetto. Al contrario, facendo partecipare il capo progetto e i suoi collaboratori al lavoro di autovalutazione, sperano di facilitare tale evoluzione. Infatti, quando si effettua una valutazione esterna, durante la fase d'indagine, il valutatore cerca di ottenere dall'équipe il massimo delle informazioni e, in seguito, sarà lui ad elaborare l'informazione, a valutare, criticare e fornire raccomandazioni. Il suo rapporto servirà da riferimento a coloro che l'hanno inviato in missione e a questo punto, il capo progetto e la sua équipe saranno ridotti sulla difensiva. Di contro, partecipando come autovalutatori all'esercizio, questi ultimi non si sentono relegati in second'ordine e possono esprimere le proprie opinioni, critiche e raccomandazioni prima ancora che le facciano gli altri o contemporaneamente ad essi (10).

Secondo caso. Alcuni amministratori dei fondi d'aiuto allo sviluppo scelgono l'autovalutazione allo scopo di continuare ad adottare la pratica partecipativa utilizzata al momento della identificazione ed esecuzione di un progetto. Tale argomentazione è propria di certe agenzie private di finanziamento ed anche di operatori incaricati della formazione di popolazioni locali: questi specialisti già utilizzano l'autovalutazione nel corso dei cicli di formazione permanente per verificare le acquisizioni dei tirocinanti, dare loro l'opportunità di esprimere critiche e proposte, programmare il prosieguo degli interventi(3). A questi operatori sembra coerente restare "partecipativi" anche per il lavoro di valutazione.

Terzo caso. L'autovalutazione viene promossa anche dalle istituzioni di aiuto che cercano di migliorare la propria efficienza. Questo è il risultato, tra l'altro, dei rapporti di interesse e di potere esistenti nell'ambito della istituzione e tra quest'ultima ed i suoi diversi partner. Praticando l'autovalutazione, i partner (popolazione, agenzie di finanziamento, gruppi di appoggio, etc.) constatano che i rispettivi criteri sono differenti e talvolta incompatibili tra loro. Questa "co-valutazione" praticata dai diversi protagonisti è uno dei principali mezzi di coscientizzazione, attuata esplicitando i presupposti, le intenzioni e i valori di ognuno (6).

Infine, una *quarta motivazione* è rappresentata dalla aspettativa nutrita da alcuni che l'autovalutazione "possa matenere viva l'evoluzione di un gruppo, facilitando la ricerca della propria identità"(2). L'autovalutalutazione diventa così uno strumento che permette il controllo e la gestione dei processi di cambiamento sociale vissuti da chi si

autovaluta. Guy Le Boterf, in un suo vecchio studio, notava: "il termine di valutazione formativa significa un processo continuo di analisi che accompagna e guida l'azione"(5). L'analisi è formativa nella misura in cui viene condotta dagli stessi partecipanti. In questo caso si ottiene la formazione attraverso una riflessione e un feed-back di ciò che viene vissuto. L'autovalutazione diventa per il gruppo un mezzo, se non addirittura il mezzo, di gestire , per quanto possibile, il proprio avvenire.

3.
Campi d'applicazione dell'autovalutazione

Possiamo distinguere due campi di applicazione: quello dei progetti di aiuto allo sviluppo e quello delle organizzazioni di base. Più avanti ci soffermeremo sulle condizioni abituali secondo cui viene introdotto l'esercizio di autovalutazione.

3.1 Progetti di aiuto allo sviluppo

Interessare i diversi attori di un progetto a valutare le proprie azioni è, a priori, una pratica utile per qualsiasi progetto in cui si coniughino gli sforzi di diversi protagonisti. Tra i vari tipi di progetti classici, ne distingueremo tre:

a) quelli il cui successo dipende essenzialmente dagli apporti esterni, per esempio, il finanziamento da parte dello Stato o attraverso un aiuto estero di un'attrezzatura da costruire tramite una impresa;

b) quelli che, per la realizzazione di un'opera, combinano, per un periodo ed uno scopo determinabili in anticipo, gli sforzi delle popolazioni, dello Stato e dell'agenzia di aiuto allo sviluppo;

c) quelli che appoggiano gruppi di popolazione per programmi di sviluppo la cui durata, ampiezza e risorse sono prevedibili solo parzialmente. Il successo di questo tipo di progetto dipende strettamente dall'articolazione coerente e continua degli sforzi dei diversi attori.

La pratica dell'autovalutazione è senza interesse per il caso a). Può essere utile per il caso b) se il progetto non è completamente disciplinato dai bilanci e metodi previsti inizialmente. L'autovalutazione,

invece, è molto utile, indispensabile a nostro parere, per il caso c).

C'è una distinzione -e talvolta una contrapposizione- tra progetti di fornitura di attrezzature e di aiuto allo sviluppo posti sotto l'autorità delle amministrazioni e quelli promossi da organizzazioni non governative (ONG). Alcuni sostengono che l'autovalutazione è utilizzabile solo per questi ultimi. Secondo noi, questo è un preconcetto. Infatti, abbiamo potuto constatare, in occasione di alcuni lavori di appoggio all'autovalutazione in Rwanda, Togo, Mali e Senegal, che esistevano amministrazioni interessate a questo processo laddove c'erano ONG che lo rifiutavano o lo utilizzavano senza riconoscere il diritto delle popolazioni beneficiarie a prendere parte all'esercizio autovalutativo. Abbiamo anche notato un certo interesse da parte di alcuni dirigenti delle amministrazioni centrali per le opinioni dei diversi gruppi ed i giudizi pronunciati dai principali protagonisti del progetto. L'autovalutazione, purché trasmetta direttamente ai diversi partner quanto espresso da ciascuno di loro, senza alcuna interpretazione da parte di intermediari, può essere un mezzo per intaccare i sistemi di idee preconcette propri dei funzionari delle amministrazioni centrali nei confronti di coloro che non appartengono alla loro cultura e non vivono come i salariati dei centri urbani.

Non è facile, invece, introdurre la pratica dell'autovalutazione a livello di amministrazioni decentralizzate che agiscono in diretto contatto con le popolazioni locali: l'aumento di potere di queste ultime, infatti, può apparire come un pericolo all'amministrazione locale. Questa resistenza la si riscontra al momento della raccolta dei dati: l'amministrazione concede malvolentieri le informazioni che la riguardano, soprattutto quando sa che saranno rese disponibili ai beneficiari della sua azione.

L'autovalutazione sarà poco utilizzata nei progetti in cui è stato deciso già tutto anticipatamente e dall'esterno o nei progetti a gestione dittatoria; in questi casi, l'autovalutazione creerebbe più frustrazione che dinamismo e cambiamento. Infatti, "l'autovalutazione può funzionare solo laddove esista una organizzazione propria alle popolazioni locali, per quanto rudimentale essa sia"(2).

3.2 Organizzazioni di base

Nei villaggi e nei quartieri urbani nascono oggi un gran numero di organizzazioni di base; il loro tratto comune è la ricerca di una autonomia di riflessione, di decisione e d'azione. Ognuna di esse cerca di fare in modo che i propri membri prendano in mano il loro destino. Queste

organizzazioni vanno avanti per tentativi ed errori, e hanno bisogno di praticare attivamente la verifica continua dei risultati conseguiti e l'analisi dei fattori di successo e fallimento delle loro iniziative. L'autovalutazione sembra essere uno strumento essenziale per loro, tanto per la sua funzione di critica precisa del passato quanto per i suoi effetti di formazione e previsione. Tuttavia, vedremo in seguito che questo strumento non è così facilmente introducibile in seno alle organizzazioni di base e alle loro federazioni.

3.3 Chi decide la valutazione?

E' molto raro oggi che la decisione di effettuare la valutazione venga presa dalle organizzazioni di base e anche dalla équipe del progetto. Le valutazioni e le autovalutazioni vengono proposte il più delle volte dalle agenzie di aiuto allo sviluppo. Sono queste, infatti,che oggi stanno allargando i campi di applicazione di tali metodi.

Le loro proposte di valutazione possono essere espresse in due momenti: in occasione della prima negoziazione per la concessione dell'aiuto o al momento dell'eventuale rinnovo dell'impegno da parte dell'agenzia. Nel primo caso, la possibilità per il beneficiario dell'aiuto di accettare, rifiutare o modificare il processo di autovalutazione, esiste, potendo egli disporre in seguito, del tempo necessario a mettere in atto un processo di autovalutazione. Di contro, quando la proposta viene fatta qualche mese prima dell'eventuale rinnovo dell'appoggio da parte dell'agenzia, l'équipe del progetto o l'organizzazione di base non dovrebbero accettarla perché l'invito all'autovalutazione potrebbe costituire per loro un pericolo. L'esercizio valutativo, infatti, verrebbe falsato dalla posta in gioco. In questo caso, è meglio una valutazione esterna effettuata da un esperto. Se poi, dopo la valutazione, verrà presa la decisione di rinnovare il finanziamento, allora i due partner potranno definire un processo di autovalutazione da condurre a buon fine prima che abbia inizio la proroga del progetto.

Qualunque sia il momento in cui viene fatta la proposta, la sua origine esterna costituisce sempre un problema. La valutazione non è una funzione abituale dell'équipe dei progetti o delle organizzazioni di base. Quantunque venga accolta favorevolmente, la proposta resta pur sempre una forte costrizione per i responsabili locali, imponendo loro un metodo di funzionamento che può non corrispondere ai loro modi di agire. Il processo autovalutativo li costringe a dare la parola ai beneficiari della loro azione e a pubblicare le informazioni raccolte. L'autovalutazione, infine, espone maggiormente i responsabili locali rispetto ad

una valutazione classica, nella misura in cui saranno più numerosi, e meno preoccupati delle regole del gioco convenzionali, gli attori che avranno la possibilità di dire la loro.

3.4 L'introduzione del processo di autovalutazione

Le giustificate reticenze dell'équipe del progetto e delle organizzazioni di base non possono essere superate se non attraverso una lenta ed accurata introduzione della proposta e delle prime tappe dell'autovalutazione. Interessarsi alla autovalutazione e poi, prendervi parte, non è cosa abituale né per il gruppo di base né per l'operatore della cooperazione. Considerati i suddetti atteggiamenti, converrebbe seguire le indicazioni di D.D'Abreo (2) quando afferma: "le persone devono sentirsi assolutamente libere di accettare o rifiutare una proposta di partecipazione all'autovalutazione". Come è possibile accettare o rifiutare se non si conosce almeno un pò il contenuto di quanto viene offerto? Perciò, fare conoscere il motivo che è alla base e il modo di realizzazione dell'autovalutazione costituisce la prima tappa del processo stesso, vale a dire la proposta. E' soltanto dopo questa fase che ci potrà essere un rifiuto o una accettazione.

Il successo della pratica autovalutativa presuppone che si sia riusciti precedentemente a raggiungere una certa soglia di motivazione da almeno una buona parte degli attori interessati. Quale, dunque, il contenuto di tale motivazione? Per l'organizzazione di base sarà, per esempio, il desiderio di considerare l'azione in corso di attuazione come realmente propria. Per l'équipe del progetto sarà il desiderio di ottenere, tra l'altro, prove concrete che dimostrino che si sia innescato tale processo di appropriazione. Oggi, però, sono rari i progetti in cui si cerca realmente di affidare ai beneficiari la responsabilità della conduzione dell'azione così come spesso le motivazioni delle popolazioni sono più di tipo rivendicativo che non di corresponsabilità. In tale contesto, una prassi di autovalutazione rischia di esacerbare le relazioni esistenti a meno che non venga condotta in un momento in cui un cambiamento effettivo dei ruoli (popolazione/agenzia di aiuto allo sviluppo/progetto) sia desiderato se non da tutti, almeno da qualcuno.

Ci sono casi in cui il bisogno di autovalutazione nasce nell'ambito del progetto stesso senza bisogno di alcuna pressione esterna. K.Bhasin descrive così la nascita di un processo di valutazione all'interno di una organizzazione di militanti indiani:all'origine "un piccolo gruppo di persone si riunì in modo informale per formulare le domande che venivano loro in mente". Questo gruppo ebbe modo di

riflettere sui rapporti intercorrenti tra questa analisi critica, la comprensione della realtà locale e le sue attività. Questa piccola équipe si allargò sempre più e finì col riunirsi quasi quotidianamente. Qualche mese più tardi, il gruppo invitò alcune persone dall'esterno per operare una riflessione collettiva. "Questi scambi stabilirono una relazione dialettica tra l'azione e la riflessione, la teoria e la pratica" (4).

La nascita del processo valutativo nell'ambito stesso di un progetto non è ancora prassi corrente e, in genere, l'iniziativa proviene dall'esterno. A questo punto viene spontaneo porsi una domanda: tra i diversi partner di un progetto di sviluppo, quali scegliere per introdurre dall'esterno un processo di autovalutazione? Il metodo corrente è quello di formare in seno all'équipe del progetto, un comitato composto da dirigenti ed operatori che si avvalgono dell'aiuto di uno specialista in valutazione esterno al progetto. Questo comitato è incaricato di organizzare il lavoro di autovalutazione propriamente detto in seno al progetto con la collaborazione dell'esperto che opera come pedagogo e poi come consigliere.

Secondo un'altra procedura, lo specialista esterno lavora in primo luogo e direttamente con i gruppi di popolazione coinvolti dal progetto. A questo stadio, non si tenta ancora di formarli alla pratica autovalutativa quanto di stimolarne la partecipazione, tramite la libera espressione dei loro punti di vista, sin dall'inizio del processo.

Secondo noi, poiché il compito più difficile resta lo sforzo di interessare i gruppi ad avere un proprio ruolo nel processo, questo secondo modo di procedere risulta più proficuo ma allo stesso tempo comporta il rischio che si venga a creare una resistenza tra gli operatori del progetto. D'altra parte, la prima procedura presenta il vantaggio di non segnare rotture nello svolgimento del progetto, anche se risulta sempre in qualche modo difficoltoso per la équipe del progetto, passare il testimone dell'autovalutazione ai gruppi dipendenti dalla sua azione. Tanto varrebbe, allora,lasciare che questi ultimi si appropriassero della pratica valutativa sin dall'inizio.

4.
Dalla critica collettiva alla co-valutazione

La distinzione che abbiamo fatto, nei paragrafi precedenti, tra progetti di aiuto e organizzazioni di base autonome, può aver dato la sensazione

che questi due tipi di istituzioni non siano collegate tra di loro. In realtà, sono molto rare le organizzazioni di base che non hanno rapporti con il sistema di aiuto allo sviluppo. Due tipi di autovalutazione vengono dunque a coniugarsi: da un lato, le missioni di autovalutazione e di valutazione esterna richieste dalle agenzie di aiuto, dall'altro, le funzioni interne di gestione-valutazione assunte dagli organismi di base e dalle loro federazioni. Tale coniugazione rappresenta in sé una sfida poiché le diverse forme di valutazione partecipativa non si combinano. Significativa è l'espressione:"Valutazione partecipativa: affascinante utopia o illusione deludente?" (7) Una collettività ha il proprio modo di dare parola ai suoi membri e stimolare o lasciare che questi esprimano critiche e proposte. La valutazione formalizzata, invece, è una cosa nuova per la comunità del villaggio. L'introduzione di questa pratica valutativa, sia che venga accettata di buon grado o imposta a forza, nell'ambito delle organizzazioni di base e delle loro associazioni, è frutto delle loro relazioni con il sistema di aiuti allo sviluppo. Ordunque, quest'ultimo può ledere, se non addirittura distruggere, l'autonomia di riflessione della comunità di base. Vediamo innanzitutto come questa si svolge.

4.1 Dalla critica collettiva alla valutazione nell'ambito del villaggio

In Africa Occidentale, nei villaggi e nei gruppi di base, la funzione di autocritica collettiva non è un fatto corrente. La creazione di un gruppo in seno al villaggio è una sorta di appropriazione del diritto di parola.

Una animatrice del Burkina Faso spiega:"finora i problemi venivano regolati nell'ambito di ogni singola famiglia. Infatti, ognuno si occupa dei suoi problemi e non sa come fanno gli altri per risolvere i loro. Inoltre, chi è benestante non si mette a discutere con te che sei più povero di lui. Poi, c'è stata la siccità (1973) e i bianchi (delle Società di Stato) se ne sono andati, causando l'interruzione dei loro progetti. Le persone, allora, si sono riunite per vedere come facevano i loro antenati a risolvere i problemi. Alla base della creazione di un gruppo locale c'è quindi la necessità di accettare l'idea di aiutarsi vicendevolmente per superare le difficoltà"(8).

Le persone, finora, avevano paura di parlare. Avevano paura di essere denunciate dagli altri alle autorità. Gli effetti della colonizzazione si fanno ancora sentire. "Riunirsi fa paura" e fa paura tuttora nei villaggi remoti. Nel gruppo locale, la critica di ciò che è stato realizzato non è un fatto ovvio e naturale. Ogni membro può temere di essere

marginalizzato. Il responsabile che ha preso l'iniziativa, nel villaggio, di creare il gruppo viene considerato come una specie di salvatore e come tale appare al di sopra di qualsiasi critica. La soluzione di un problema non dipende da altri che lui e tutti aspettano senza esprimersi.

Il racconto seguente illustra le varie tappe di sviluppo di una valutazione non formalizzata, condotta dalle donne di un villaggio del Burkina Faso. Vi riconosciamo gli elementi di una valutazione istituzionale (quella dei poteri) e le premesse di sistemi di misura e di stima dei risultati. "Prendiamo l'esempio di un mulino gestito da un gruppo di persone in un villaggio. Il mulino è a disposizione di tutta la comunità locale e viene gestito da un comitato di dodici persone costituito da sei uomini e sei donne. Dall'esterno è facile riconoscere il malfunzionamento del mulino ma spetta alla popolazione decidere cosa fare per risolvere il problema. Le donne si lamentano perché hanno verificato che gli uomini del comitato esaminano sempre i conti nel momento in cui loro devono andare a casa a cucinare. Dietro consiglio di una animatrice esterna, le donne hanno trovato il modo di rimanere alle riunioni: hanno organizzato un sistema di sorveglianza giornaliera per controllare il mugnaio poiché non capivano il motivo di così poco guadagno. Poi, hanno verificato insieme al presidente le entrate di ogni settimana, confrontandole con quanto c'era in cassa. Hanno anche raffrontato quanto accadeva all'inizio della gestione del mulino con quanto succedeva adesso, notando che le entrate in denaro erano notevolmente diminuite rispetto ai primi tempi. Le donne del comitato, allora, hanno chiesto di poter andare a visitare altri comitati di gestione ed hanno discusso con le altre donne per comprendere meglio quanto stava succedendo; erano così interessate che non volevano più andare via. Hanno impiegato sei anni prima di riuscire a prendere il potere nella gestione del mulino e a far cambiare il comitato"(8).

Questo lavoro di ottimizzazione, di riorientamento e di appropriazione del controllo da parte del sottogruppo di donne, pone una domanda essenziale:"Chi beneficia del lavoro di valutazione?" Coloro che rischiano di ottenere non un beneficio ma una diminuzione della loro influenza o dei loro interessi non si faranno mai promotori di questa azione di critica. L'introduzione di un processo valutativo o più semplicemente di una registrazione permanente dei dati sull'evoluzione di una attività o di una istituzione non è un atto neutro. Valutare è un atto che comporta dei rischi e che viene appoggiato da coloro i quali - coscienti di essere in qualche modo lesi- osano esprimere le proprie perplessità e entrare in merito a giudizi preconcetti. Questa audacia non è abituale ma è necessaria. In alcune società, veniva considerata così utile da essere istituzionalizzata. Ne è un esempio il ruolo particolare

attribuito ad un dignitario nell'antica società *mossi* (Burkina-Faso):" Il potere dei responsabili, per quanto grande fosse, non era illimitato. Un responsabile non poteva fare tutto quel che gli piaceva: il gruppo vigilava sul rispetto del codice e sapeva ricordare al responsabile il suo dovere. Questo compito spettava in particolare ad un dignitario chiamato *Maanem Yam Naaba*: "Colui che fa ciò che vuole". Questa persona poteva fare e dire tutto senza essere disturbato. Era una sorta di folle o buffone: provocava, stimolava, denunciava e, in mille modi, sapeva far comprendere al colpevole il suo torto, facendogli ingoiare, così, l'amara medicina"(9).

5.
L'autovalutazione come strumento di autopromozione delle organizzazioni di base

Per le organizzazioni di base, l'autovalutazione può essere uno strumento di costruzione e di controllo dei loro processi di autopromozione. Prima di esaminare come certe associazioni di gruppi locali utilizzano o sprecano questa possibilità, presentiamo un breve quadro dei diversi tipi di nascita delle organizzazioni di base nei villaggi.

5.1 Come nascono le organizzazioni di base e il fondamento dell'autovalutazione

Nell'Africa Occidentale francofona, dall'inizio degli anni '70, le organizzazioni di base alla ricerca di una loro autonomia si sono costituite secondo tre diverse modalità. In questa zona tali organizzazioni vengono definite "gruppi". Un gruppo nasce:

a) dalla coscientizzazione effettuata da un leader fondatore;
b) dalla rottura del cordone ombelicale tra un gruppo e l'organismo esterno che "l'animava";
c) dall'imitazione e adesione ad una federazione locale o regionale di gruppi già esistenti.

La diversa modalità di nascita di queste organizzazioni avrà i suoi effetti sui processi di appropriazione dell'autopromozione e sull'autovalutazione in particolare. Esaminiamo i tre modi in cui può formarsi una organizzazione di base, prima tappa del processo.

Variante (a). Una organizzazione di base può nascere per effetto di un processo di coscientizzazione. Il più delle volte, questo sforzo di riflessione su sé stessi è provocato e poi, reso continuo e solido da un leader interno, una sorta di fondatore. Le persone effettuano una analisi del loro passato, criticano la propria storia, le loro relazioni con le autorità, i propri sforzi, tentativi e fallimenti. Si interrogano anche sul loro sistema di valori. Spesso è la consapevolezza di essere disprezzati o di non essere riusciti che motiva tale analisi o può anche essere una reazione contro l'eccesso di restrizioni subite fino a quel momento.

Infine, in alcuni casi, il leader-creatore è effettivamente una persona dotata e capace di un approccio mirato, nel senso di operare sforzi nella consapevolezza di voler raggiungere lo sviluppo. In questo caso, la fase di analisi attraverso la valutazione sfocia nell'invenzione, da parte del gruppo, di un progetto sociale, cioè di un disegno di mutamento del loro sistema di organizzazione sociale allo scopo di meglio soddisfare certe aspirazioni e bisogni o di risolvere determinate tensioni. E' in tale modo che sono nate le principali federazioni di gruppi rurali in Africa Occidentale. In queste organizzazioni, l'autovalutazione è profondamente radicata anche se il concetto e le pratiche specifiche che il suo esercizio comporta non sono conosciute dai fondatori. In questi gruppi, sarà relativamente facile, in un momento di crisi o di cambiamenti istituzionali, per esempio, tornare alla pratica di analisi del passato e alla critica per stimolare la riflessione e l'autovalutazione.

Variante (b). Una organizzazione di base può nascere in seguito alla rottura del cordone ombelicale che la legava ad un animatore (per esempio, un parroco o un volontario). Questa pratica, è anch'essa vicina alla valutazione ma più strettamente di ordine istituzionale. In questo caso, la valutazione effettuata dalle persone del gruppo circa la loro mancanza di potere può condurli alla rottura ma non è certo, tuttavia, che li porti a definire un progetto sociale originale. Infatti, il gruppo può considerare la rottura come unico obiettivo. Si assiste allora ad una nascita generata da un rifiuto più che una nascita concepita per costruire qualcosa di nuovo: le finalità e gli obiettivi dell'organizzazione saranno quelli che le sono stati insegnati dall'organismo di tutela.

Variante (c). Una terza via -oggi predominante- è quella della nascita per imitazione. In una regione dove già esistono singoli gruppi, una federazione comincia ad unirli. Così alcuni abitanti di villaggio si

costituiscono in gruppo per unirsi allo sforzo comune. Questo terzo caso, generalmente, non presenta una occasione realmente costruttiva in tema di valutazione. Spesso, i gruppi nati in questo modo fanno a meno della fase di coscientizzazione; aderiscono a una federazione che si sta sviluppando, si uniscono ad una corrente un pò come quando una religione diventa di moda e la si adotta. Ora, la fase iniziale di autoanalisi è il fondamento dell'identità di un gruppo ed è poco probabile che questa fase possa essere facilmente rivissuta una volta che il gruppo ha aderito ad una federazione. Tale adesione potrebbe costituire un momento di dialogo e di riconoscimento allo stesso tempo di una autonomia del nuovo gruppo e di un arricchimento della federazione attraverso le differenze apportate dal nuovo aderente. Se così fosse, gli attori svolgerebbero effettivamente un compito di tipo valutativo. Ma è raro che ciò avvenga. Per vari motivi, si tratta il più delle volte di integrare, nel modo meno doloroso, i nuovi arrivati, sottomettendoli ad un certo numero di riti iniziatici organizzati dagli "animatori" della federazione.

5.2 L'autovalutazione durante la fase di rafforzamento delle organizzazioni di base

Questa fase è caratterizzata dal moltiplicarsi delle attività in cui i gruppi si sono impegnati. Tali attività coprono i campi più diversi, sconcertando un osservatore esterno che assiste ad una grande abbondanza di iniziative, tutte più o meno incomplete. In questo stadio di rafforzamento, i gruppi sono particolarmente poco interessati alla valutazione dei loro risultati, anche se sarebbe proprio questo il momento più opportuno per esserlo. Infatti, l'analisi dei propri molteplici tentativi ed errori, permetterebbe loro di definire delle priorità realistiche.

Questa fase non è più favorevole a valutazioni approfondite, valutazioni, per esempio, delle finalità. Infatti, le finalità (l'autonomia, lo sforzo proprio, la partecipazione di tutti, etc.) sono utilizzate più che altro a livello di discorsi, costituendo una sorta di attrattiva per intrattenere buone relazioni con l'aiuto esterno. Anche nei movimenti nati secondo la variante (a) si osservano raramente, in questa fase, atteggiamenti chiari e netti che permetterebbero alle federazioni di rendersi subito conto della validità dei loro orientamenti.

Da parte loro, le agenzie di aiuto esterno si trovano a disagio in tema di valutazione: esse sanno che una valutazione esterna propriamente detta non corrisponde ad un orientamento di autopromozione e sanno anche che la pratica della valutazione (esterna o interna) non è cosa facile poiché ci sono troppi pochi obiettivi predeteminati in anticipo.

Di contro, durante questa fase, si vede nascere, se non la voglia, almeno la necessità di utilizzare metodi valutativi di tipo istituzionale. In particolare, il sistema decisionale di una federazione di gruppi è un qualcosa di sconosciuto per l'esperienza della tradizione del villaggio. Le popolazioni locali non hanno l'abitudine di delegare le decisioni a loro rappresentanti e continuano a cercare soluzioni tramite assemblee generali, etc. I sistemi decisionali si bloccano, non riuscendo più gli organi di rappresentanza ad assumere in modo effettivo un certo numero di funzioni loro attribuite. I gruppi perdono allora fiducia nelle strutture federative e sentono la necessità di valutare i propri modi di funzionare.

5.3 L'autovalutazione durante la fase di affermazione del processo di autopromozione

Dopo qualche anno, le federazioni e i gruppi aderenti diventano adulti e nei loro confronti comincia ad esserci un certo rispetto da parte degli altri attori. Il passaggio dalla seconda alla terza fase non è però un'evoluzione tranquilla. Finora, i gruppi erano relativamente protetti dalla modestia delle loro ambizioni economiche e politiche, e dalla presenza al loro fianco di diverse forme d'aiuto esterno. Ma giunge il momento in cui la loro dimensione economica (per esempio, lo sbocco sul mercato dei surplus delle produzioni orticole dei gruppi associati e la possibilità che questi marciscano) li obbliga ad interessarsi non soltanto dell'attività di produzione orticola svolta nell'ambito dei gruppi ma anche del nuovo ruolo di attori protagonisti che questi stessi dovranno giocare sul mercato dei prodotti alimentari. Ciò determina il passaggio a funzioni più prossime a quelle dell'impresa che non dell'associazione a scopo sociale. Tale passaggio richiede che i piccoli comitati di gestione multipla, che lavorano con più o meno la preoccupazione dell'efficacia, si trasformino per diventare imprese specializzate, efficienti e più responsabili del successo delle loro operazioni economiche.

La valutazione, a questo stadio, viene solitamente accettata dai vari gruppi e dalle loro associazioni. Essa può assumere forme diverse. La forma più innovatrice per i gruppi è l'analisi finanziaria delle loro risorse, attuata non fosse altro che per essere presi sul serio dalle banche. Una valutazione fatta attraverso metodi di stima-contabile permette ad ogni gruppo di sapere come procede la costituzione del suo capitale, della produzione di un margine lordo, etc. Le associazioni di gruppi locali sono portate a fare progredire i propri membri in modo tale da rendere ogni gruppo capace di tenere questa contabilità d'impresa. Il

criterio della redditività che, finora, non era al centro delle preoccupazioni dei gruppi (questi preferivano utilizzare il criterio dell'intesa o quello della diffusione egualitaria tra i membri delle opportunità economiche che si presentavano), assume improvvisamente fondamentale importanza. Non è facile che questo criterio valutativo si armonizzi con gli altri criteri che avevano finora governato l'orientamento delle associazioni. Da parte loro, le agenzie di aiuto esterno, che non danno molta importanza a tale criterio di redditività né al criterio della continuità delle azioni, non hanno abituato i gruppi ad interessarsi ai calcoli precisi delle previsioni di profitto e del profitto realmente conseguito.

Parallelamente, la valutazione assume un secondo nuovo contenuto. Il confronto con lo Stato, la dimensione di "impresa" nascente, le tensioni tra quelli che credono ancora nell'associazione e quelli che la vedono come un vestito ormai diventato inutile, forzano i membri ad una valutazione seria e profonda circa il senso dei loro sforzi e delle nuove finalità da perseguire attraverso le proprie associazioni ed imprese. Questa valutazione di tipo filosofico non è facile. L'epoca in cui le persone si raggruppavano intorno ad un leader, buon coscientizzatore, è ormai dimenticata. Nuovi leader sono presenti, interessati talvolta ad altri obiettivi più politici o, al contrario, più economici. Si fanno concorrenza. Gli interessi individuali sono molto più apparenti in questa fase di quanto non lo fossero nelle fasi precedenti. L'autopromozione collettiva ha creato possibilità di autopromozione personale. Le valutazioni diventano più ricche e più complesse, in particolare attraverso il confronto di sistemi di valori diversi tra i membri.

NOTE E RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

(1) I primi tre paragrafi di questo testo riassumono uno studio fatto da Hélène DOULT e Bernard LECOMTE, nel 1988, per la società GTZ - ESCHBORN (D) intitolato: *L'auto-évaluation, état de la question.*

(2) Desmond D'ABREO, *Ideology and process of participatory evaluation*, Indian Social Institute, 1983, New-Delhi

(3) Peter EASTON, *L'éducation des adultes en Afrique noire: manuel d'auto-évaluation assistée*, Karthala, 1984, Paris

(4) Kamla BHASIN, *Sommes-nous sur le bon chemin?*, (rapport des journées d'étude de Secunderabad sur l'auto-évaluation participative) in Idées et Actions, n.160/161, 1985, Rome.

(5) Guy LE BOTERF, *Formation et auto-gestion*, ESF, Entreprise Modeme d'Edition, 1975, Paris

(6) Bernard LECOMTE, *L'aide par projet: limites et alternatives*, OCDE, 1986, Paris

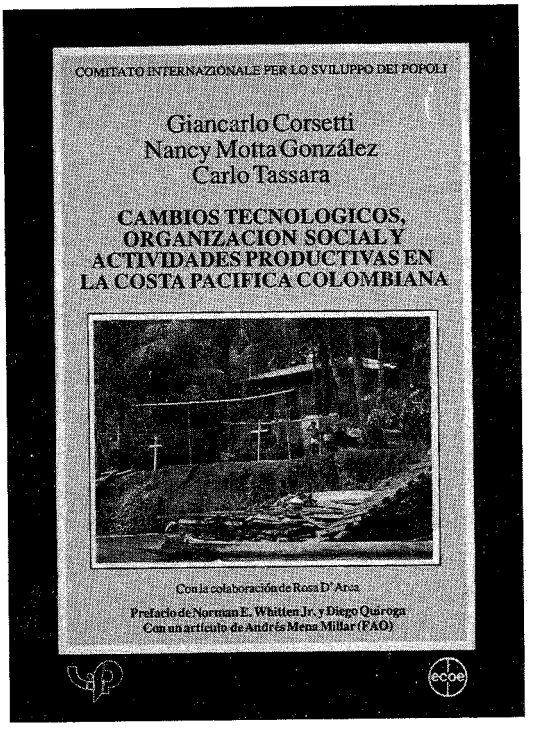
(7) Koenraad VERHAGEN, *Evaluation in partnership: attractive utopia or deceptive illusion?*, 1989, CEBEMO- La Haye, (Ronéo)

(8) IUED (Institut d'Etudes du Développement): Compte-rendu du séminaire de Bossey, *Auto-promotion et Coopération*, Genève, 1989 (Ronéo)

(9) SIX S, *Atelier sur l'auto-évaluation*, Ouahigouya, 1989 (Ronéo)

(10) Paul WILLOT, *Une centaine de fiches pour la pratique de l'auto-évaluation animée*, 5030 Vedrin (B), 1984 (Ronéo)

Uno studio realizzato dal *CISP* nel quadro della cooperazione colombo-italiana per lo sviluppo energetico della Costa Pacifica della Colombia.



"Questo libro è un contributo significativo a una letteratura esigua ma importante su quei soggetti sociali che desiderano svilupparsi secondo proprie regole nel contesto dello stato colombiano, ecuatoriano e panamense. E' senza dubbio un passo in avanti nel diffondere, attraverso la collaborazione internazionale, il messaggio di una popolazione viva e con caratteristiche culturali proprie, che necessita progetti di cooperazione realmente efficaci."

Norman E. Whitten Jr.
Diego Quiroga

Non lasciamo le parliamone tutti insieme

Vi invitiamo a sottoscrivere un abbonamento annuale a Forum Valutazione a favore di un vostro partner del Sud per promuovere uno scambio di esperienze e riflessioni sul tema della valutazione.
Infatti, la mancanza di una rete di comunicazione tra Nord e Sud costituisce un grosso ostacolo ad un confronto reale nell'ambito della cooperazione internazionale.
Con il vostro contributo ci aiuterete a rendere più stretta la collaborazione tra Nord e Sud nel loro impegno per lo sviluppo.

Abbonamento 1991

Italia Lit.42.000 da versare sul ccp 17562208 intestato a FrancoAngeli srl - Milano.
Estero Lit.60.000 pagamento da effettuare tramite vaglia postale internazionale intestato a FrancoAngeli srl - Milano.
Specificare la causale del versamento

FORUM VALUTAZIONE
è distribuito nelle seguenti librerie:

Bari: Libreria Feltrinelli, Via Dante 91/95.
Milano: Libreria Feltrinelli, Corso Buenos Aires 20.
Libreria Feltrinelli, Via Manzoni 12.
Napoli: Libreria Feltrinelli, Via S.T.D'aquino 70.
Palermo: Libreria Feltrinelli, P.zza Verdi 459.
Roma: Libreria Feltrinelli, Via E.Orlando 84.
Libreria Feltrinelli, Via del Babbuino 39/42.
Libreria Rinascita, Via Botteghe Oscure 113.

cose a metà.....





«Le finalità del CISP sono:

- attuare un'azione per contribuire, nello spirito delle grandi associazioni internazionali di solidarietà e di cooperazione, alla realizzazione delle concrete condizioni per l'autodeterminazione dei popoli e per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali dell'uomo;
- elaborare ed attuare nei paesi in via di sviluppo interventi, progetti di ricerca e iniziative comunque finalizzate allo sviluppo, attraverso l'impegno di ricercatori, operatori sociali, esperti e volontari, coinvolgendo gruppi, persone, istituti, associazioni nelle forme più opportune anche in armonia con i programmi generali delle autorità internazionali e in collaborazione con le popolazioni locali;
- promuovere nei paesi in via di sviluppo attività di formazione culturale, sociale e professionale;
- formare in Italia e all'estero ricercatori, operatori sociali, tecnici e volontari, idonei a intervenire nell'ambito di programmi per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo;
- contribuire alla promozione e alla conoscenza delle culture e dei problemi dei paesi in via di sviluppo e alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica su questi temi, sia in Italia che all'estero;
- attuare ricerche scientifiche in Italia e all'estero, anche in collaborazione con organizzazioni italiane e straniere, pubbliche o private.»

(estratto dallo statuto del CISP)

The Education of the Children of Migrant Workers(*)

The European Communities Comparative Evaluation Project

Ecce Interkulturell
H.Reich-F.Wittek

Table of contents

Introduction
1. Results
2.Recommendations
List of the ECCE Group's members

Il rapporto di ECCE INTERKULTURELL presenta uno studio comparativo di 15 progetti pilota in Stati membri della Comunità Europea che riguardano l'educazione dei figli dei lavoratori migranti nei paesi ospiti. Questo contributo va letto nel contesto delle sfide poste agli Stati nazionali dal processo di integrazione europea. In particolare, la perdita del carattere di eccezionalità e unidirezionalità dei flussi migratori e la loro diversa composizione per classi sociali costituiscono l'orizzonte strategico dello studio, che, attraverso un'analisi accurata dei casi in esame, costituisce senza dubbio una fonte preziosa di informazione per definire una politica comunitaria dell'istruzione.

Hans Reich e **Fritz Wittek**, leader del Progetto ECCE , hanno preparato la versione originale in tedesco di questo documento per il convegno del gruppo della Comunità Europea sull'educazione dei figli dei lavoratori migranti, avvenuta nel settembre del 1989.

(*) This document represents a summary of the conclusions and recommendations of the ECCE Group's work from 1986-1989, and draws on reports, papers and discussions by the members of that Group (see the list at the end of the article). This English version was prepared by Euan Reid, on the basis of the draft from the EC Translation Service in Brussels. A Summary Guide to the most recent 15 EC Pilot Projects is also available from the EWH in Landau/Pfalz, and a book on ECCE's work is in press: H.H.Reich, E.Reid:*Breaking the boundaries*, Clevedon & Philadelphia(Multilingual Matters).

1.
Introduction

1.1 Brief and scope

The following text presents the results of a comparative evaluation of pilot projects in EC Member States which have received financial support from the Commission of the European Communities. The evaluation was carried out between 1986 and 1989 by the ECCE Intercultural group of experts, which had been established by the Commission for this purpose. (A list of the members of the group is given at the end of the article).

The brief from the Commission was as follows:

- to bring together relevant information about current pilot projects and make it available to all concerned;
- by means of a comparative evaluation, to decide which educational strategies deserved the attention of Member States;
- to define the possibilities and preconditions for transfer of appropriately adapted educational innovations which have been successfully piloted;
- to identify the contexts in which new pilot projects might be useful or necessary.

Altogether 15 pilot projects in ten Member States were observed:

- development of teaching material for Turkish in place of the first foreign language (Berlin 1980-1987);
- bicultural in Brussels: trilingualism as an educational objective (Brussels-Foyer 1981-1987);
- mother-tongue and culture teaching at secondary level (Limburg I 1982-1987);
- the transition from school to work or to further education of students speaking languages other than Danish (Copenhagen 1983-1987);
- the reintegration of children from returning migrant families into schools (Athens/Ioannina 1983-1988);
- intercultural education at secondary level (Brussels/Liege 1984-1988);
- community languages in the secondary curriculum (London 1984-1988);
- tra noi - Germania: teaching Italian language and culture to children of Italian workers in the Federal Republic of Germany (Rome 1984-1988);

- developing material for teaching Greek to Greek children in the Federal Republic of Germany (Ioannina 1986-1991);
- linguistic diversity in the primary school (Nottingham 1986-1989);
- teaching Portuguese to the children of Portuguese workers in Luxemburg (Lisbon/Luxemburg 1986-1991);
- mother-tongue and culture teaching at secondary level (Limburg II 1987-1991);
- teaching of French and Intercultural Education in the Lower Secondary School (France 1987-1990);
- materials for intercultural education (Leiden 1987-1990);
- pre-school education of immigrant children and education of immigrant mothers (Brondby/Albertslund 1987-1990);

Individual descriptions and evaluations of these pilot projects are contained in the publication *Kurzinformation uber Modellversuche. Bildung von Migrantenkindern und Interkulturelle Erziehung* (2nd, revised German edition, Landau 1989). A second, revised, English edition, under the title *Summary Guide to Pilot Projects on the Education of Children of Migrant Workers and on Intercultural Education* appeared in 1990.

1.2 Social and Educational policy

The pilot projects are part of the policy response to the educational challenges resulting from the migration of workers in the 1960s and 1970s. Teachers, educational administrators and educational researchers have been reacting since the beginning of the 1970s with ideas at national level, and, although these have developed with the passage of time, they are still controversial. In educational research and analysis it is possible in the first place to distinguish three phases, which can be labelled respectively: assimilation, exploration of cultural and linguistic origins, intercultural education; currently there is increasing discussion of the institutional basis of the disadvantaging of immigrants in multicultural societies. However, in the reality of education policy and still more in school practice these phases are not usually clearly separated from each other. On the contrary, confused thinking and practice seem if anything to be the rule; contradictions are often observable between stated aims and actual practice.

At supranational level it is possible at the moment to distinguish two opposite trends in education policy: an "intercultural" position, which is supported notably by the Council of Europe and recently also by UNESCO, and a position, mainly put forward in OECD publi-

cations, which gives clear priority to the development of scientific thinking, and at best assigns a secondary role to cultural aims.

It is not yet possible to detect any educational policy position of comparable clarity on the part of the European Community. The 1977 EC Directive (77/486/EC) in the first place defines only minimum standards of educational provision for "children of migrant workers". It gives priority in this connection to the right of the children to receive adequate teaching of the language of the receiving country. Next - very much diluted by restrictive clauses - comes the obligation on Members States to "promote" teaching of the mother tongue and culture of the country of origin. The Directive does not claim to represent a set of coherent education ideas - nor indeed is this the function of such a legal and administrative text. However, it has inevitably come to be regarded on the one hand by many people as a policy instrument encouraging return to the home country, while others have seen it as a step on the path to intercultural education.

The pilot projects which have been supported by the Commission since 1976 as part of the education action programme are technically independent of the Directive but were, at least initially, clearly based on the requirements laid down by it.

Since the appearance of the Directive, however, considerable changes have taken place in the field of migration and its educational implications. They can be characterized as follows: the major influx of workers has been succeeded everywhere by the phase of settlement, of family reunification and the starting of new families. In the receiving countries migrant organisations have come into being which increasingly represent minority interests in the new country, and no longer emigrant interests in the country of origin. The pupils in question are now typically children "of the second or third generation". The countries of the EC can now be described as multicultural societies with new minorities resulting from the migration of workers who are now consolidating their position quantitatively and socially.

Alongside this, and partly related to it, a second process is taking place: despite general restrictions on labour migration, immigration is still taking place: family reunification, migration for political reasons, marginal and illegal employment of foreigners. This is matched by a similarly high rate of emigration: the return of migrant workers, the moving on of people who have been expelled, emigrations for personal or occupational reasons. In the course of these processes the traditional countries of emigration in southern Europe in particular have become new receiving countries, while the traditional receiving countries are developing into "migration societies" characterised by a

degree of constant emigration and immigration.

After the single internal market has been completed, new migrations will be added. Although their extent is not yet predictable, they will influence developments in three ways:

- the unidirectional nature of migrations within the Community will decrease further. It will be possible to speak of countries of origin and receiving countries only in connection with the migration of individuals; the Member States themselves will all be both receiving countries and countries of origin;
- the social significance of migration will change. Whereas migration has hitherto most often been the result either of extremely underprivileged status, or occasionally ,of a highly privileged status, in future, members of the middle and lower middle classes will also increasingly move about between linguistic and cultural areas; we must expect them to claim educational rights for their children, invoking their rights as "citizens of Europe";
- the exceptional character of migration will decrease. With growing economic and political integration and social development, it will increasingly become a normal life-event, to which the relevant existing institutions will have to adapt.

It is already true that in the EC as a whole approximately 10% of the school age population comes from families which, to some extent or another, have a language or culture different from those of the majority in the country where they live. If we bear in mind that they are in daily contact with children or young people of the majority culture in question, it becomes clear that the social changes brought about by the migrations are relevant not only to cultural enclaves of migrants and their descendants, but that they also alter the overall cultural situation in the societies involved. An acceptance of pluralism becomes a basic element in the socialisation and schooling of both the "indigenous population" and of the "immigrants".

1.3 Terminology

There is a wide measure of agreement nowadays that terms such as "migrant workers"and "labour migrants" no longer correctly convey the social and cultural reality of the groups which are the focus of our discussions here as we have just seen in the previous section. The concept of a temporary "migration" which is associated with these expressions does not correspond to the reality, but is in some cases maintai-

ned for ideological reasons. These terms are in no way appplicable to pupils born in the country where they go to school, or whose parents were even born there. In the end, European unification and global mobility is making even more obvious something which has in fact always been true: that no sensible educational policy can be derived from a crude distinction between foreigners and natives.

We suggest that the term"migrants" should be applied only to people actually in the process of migration (new arrivals), and the terms "immigrants" to the first generation of people entering the country. The socio-cultural groupings which have resulted from the migration of workers are more aptly designated by the term "minorities". In cases where a more precise label is needed in order to distinguish them from other minorities, we suggest *new minority communities*. We should like to support this with an explanation of the three defining elements of the proposed expression.

With very few exceptions the new groups we are talking about here have entered the countries in which they now live since the end of World War II. They differ from the old cultural and linguistic minorities traditionally settled there by the fact that, as minorities, they do not have any territorial base of their own. The country of origin which is still their main reference point, whose language and culture they continue to cultivate, albeit in their own special way, and which still nourishes important aspects of their identity, is precisely not the basis of their constitution as a minority. They are minorities living abroad, or, as the Greek expression puts it, in the *diaspora*.

The second element is more important. We talk of minorities in a sense which is not purely quantitative. The term refers to the whole set of social conditions under which a social group as a whole is disadvantaged or discriminated against, either consciously or unconsciously. It concerns social power relationships and points to inequalities in the distribution of power. At the same time it points to the fact that the status of minorities is not natural but socially constituted and as such susceptible to change. It is, defined in this way, a critical construct.

The third element points to the potential for overcoming inequality which is present in the new minorities. They no longer present themselves as rather amorphous "migrant groups", defined in terms of a particular combination of legal, political, economic and social disadvantages associated with certain ethnic, cultural and linguistic characteristics. Rather they form "communities" which have developed distinguishing features and a stability which makes it possible for them consciously to assert a collective identity. The presence of lawyers, doctors, business people, teachers, social workers, artists and clergy from

the new minority communities not only creates a stratum of intermediaries between majorities and minorities but also represents a developing autonomy for the communities. This brings with it a change in the meaning of cultural or linguistic "identity": in so far as it becomes possible for the people belonging to the new minority communities to choose their identity instead of experiencing it as something imposed or received, this identity becomes more flexible, more changeable. It also becomes available as "symbolic capital" and constitutes an element of social power at the disposal of the new minority communities, however much imposed inequality there may be.

A warning should be given here against misinterpretation: ethnicity, cultural or linguistic identity are not something conferred by nature. Human beings are born equal, their differences passed on historically and socially. Identity springs from contact, mixing and demarcation. It is always relative, a matter of process. It is never unchangeable.

1.4 Criteria

The criteria for evaluation were developed by the ECCE Group independently of the internal aims of the individual pilot projects and without any requirements laid down by the EC Commission.

To base our evaluation on the internal aims of the projects was not even possible, since these were designed to deal with very different educational aims and their objectives were initially formulated specifically in terms of these aims. But they did not correspond in their general orientation either. They were often shaped by local problem situations and national traditions of thinking in education. But the whole point of the comparative evaluation was to use measures which could be applied on the same basis to all pilot projects and which fitted into a Europe-wide perspective on thinking and practice.

These measures had therefore to be specially developed and they were necessarily general in scope in order to cover differences arising from specific aims. This made evaluation more difficult but had the advantage of bringing with it a broad perspective.

The application of such external evaluation can be criticized as unfair to the pilot projects: where they had started before 1987, clearly they had no way of taking account of these measures and were in any case not bound to comply with them.

The evaluation process was therefore carried out in two stages: first of all, case studies were prepared on individual pilot projects,

and these contained a description and evaluation of the projects in terms of their self-defined aims and in their historical and national context. Only after that was a cross-evaluation carried out of all the pilot projects, observed on the basis of the criteria laid down by the ECCE Group and with reference to developments in Europe as a whole. The following section presents the results of this second stage of evaluation.

The 1977 Directive did in fact reflect a very wide consensus among specialists at the time of its appearance. However, even if it is interpreted as a step on the way to intercultural education, it could not serve as a yardstick because it does not constitute a coherent educational concept and because it cannot now take into account the changes in social circumstances which there have been. But it had to be the aim of the comparative evaluation to find out to what extent the current pilot projects represented answers to the present situation and were developing forward-looking solutions.

It follows from the social changes described in 1.2 that education systems must eventually deal with cultural diversity and international mobility. This touches upon the relationship between the socialization agencies themselves, the aim of public educational establishments and their negotiating processes, and also the interactions of individuals. There is a need to redefine the sphere of action of educational policy, both geographically and from the sociocultural point of view. Educational policy and educational planning are faced with the task of developing medium-term integration strategies which take account of the cultural pluralization of society without violating principles of equality. The aim should be to make the children of the minorities and of the majority in question capable of developing their own culture, of communicating with other cultures and of acting independently in communities which are becoming more and more culturally differentiated.

It is to this framework of values that the general criteria taken as the basis of the comparative evaluation relate:

- cultural and linguistic origin must not lead to disadvantaging in the education system; it is the duty of schools to help all pupils to develop their abilities to the maximum and to make equality of opportunity a reality;
- all pupils should learn to live with the social fact of cultural and linguistic diversity, to seize it as an opportunity and to derive benefit from it; it is the duty of schools to accept the cultures represented by their pupils and to take them into account in their curricula; intercultural education for all and respect for the culture of others in each case are indissolubly linked;

- pupils from the minorities have a right to more than marginal teaching in the language of their families; an appropriate language education means, for them, education for bilingualism;
- all the parties involved, but especially people belonging to the majority, should recognize that the privileges embedded in the majority's customs and institutions create conflicts and that these conflicts should be resolved in order to implement democratic principles; it is the duty of schools to oppose xenophobic and racist discrimination and to examine practices and methods which are contrary to the aim of equality of opportunity for all.

2.
Results

2.1 Positive effect of the programme as a whole

All in all, the effects of the Commission's pilot project programme must be regarded as positive. It has created potential for innovation, it has taken some important initiatives in terms of educational policy and methods, and for a long time it has encouraged improvements in the standards of educational practice. Its innovatory power was, however, appreciably greater in the earlier years than during the period reported on here.

Effects on educational policy

The main contributions to educational policy were:
- the impetus which the British and Belgian pilot projects gave to discussion on teaching of the minority languages in these countries;
- the encouragement of greater co-operation between monocultural and bicultural teachers almost everywhere;
- the moves towards greater co-operation between the education authorities in northern and southern Member States of the Community which have begun to take place during the last few years;
- the emergence of genuinely European expertise in educational admi-

nistration and in educational research, which has been created by the European colloquia at the end of the pilot projects and by the comparative evaluations.

Improvements in educational practice

Advances in education have been achieved through:

- the contributions made by the materials-development projects in Italy, Greece and the Federal Republic of Germany to a modernisation of methods of teaching the minority languages;
- the further development of intercultural education in the French, Belgian and Dutch pilot projects;
- the development of bilingual reception models in the Dutch, Belgian and Danish pilot projects.

2.2 Two major criticism

Coherence in the contents of the programme

No follow-up work has taken place. Apart from the few examples which result from continuity of personnel in successive projects, and therefore always remain within a national framework, no pilot project has learned from or deliberately made reference to preceding projects. Experience has been squandered and opportunities for development lost.

During the period studied hardly any further suggestions about the scope of projects have emanated from the Commission. From the point of view of European education policy, the pilot projects studied cover a variety of different topics and aims arising from national, regional or local interests selected on an unsystematic basis. Under these circumstances the potential for constructive planning, reciprocal contacts and an awareness of common European work, which was in any case limited, had little chance to develop.

The local evaluations operated in very different ways, a fact which is only partly defensible in terms of the special local features and specific aims of the individual pilot projects. The rest is simply the result of the rather narrow perspectives adopted.

A largely external reason for this lies in the procedures adopted for choosing who would be given EC financial support. The criteria were not discussed and were not apparent to the Member States or to those who might have undertaken pilot projects. The more fundamental reason is that the Commission's attitudes to educational policy as indi-

cated in the 1977 Directive have become less and less convincing from the educational point of view. Whereas in earlier years a connection was still apparent between the requirements of the Directive and the aims of the pilot projects, this was hardly the case any more during the period under consideration. The pilot projects tended, at best, to develop quasi-national or regional traditions (institutionalization of mother tongue teaching in Flemishspeaking Belgium, an increasingly widespread practice of intercultural education in France, extension of the language diversity concept in the United Kingdom); otherwise they served to meet ad hoc interests (youth counselling in Copenhagen, intercultural teaching of history in Leiden), without looking at the broader European context. Their original potential for innovation dwindled away. The new developments (bilingual pre-school education, education of the children of returning migrants, continued support in second language learning) lacked direction.

Effectiveness from the point of view of educational policy

In the draft versions of the 1977 Directive, the Commission had opted for a move towards pluralism in the education system based on pupils rights. But it was unable to maintain this position against the Member States in the negotiations about the Directive and in the subsequent checks on its implementation. The pilot projects might in some way have made up for these setbacks in the legal field by forwardlooking work in terms of their content. The educational substance for this was present in many pilot projects but it proved ineffective from the point of view of educational policy. In fact, most of the pilot projects collapsed after the Community financing came to an end and were not taken any further by the national or local authorities. The only exceptions are the projects in the Belgian province of Limburg, the counselling project in Copenhagen and -to a limited extent- the materials development projects in so far as their products are still being used. Altogether, the tangible effects are slight.

During the period of observation itself three projects failed prematurely, mainly because of delays by national education authorities. There were various reasons for this: initial difficulties in the cooperation between two Member States, lack of interest in such co-operation, lack of interest in promoting the education of migrants. A number of other projects had to contend with comparable difficulties, which already suggests that a later integration of their results into the established system is unlikely.

The positive counter-examples just referred to show that the

chances of results being used are best if "migrant projects" are designed to contribute to more general educational reforms in a Member State. However, no prior surveys from this point of view, or assessment of the possibilities of transfer, appear to have taken place before the pilot projects were commissioned.

Another factor here is the very limited extent to which the EC pilot projects have become known. Neither the general educational public nor the educational research community have become aware of them to an extent commensurate with their value. In Great Britain there is perhaps a rather wider public discussion of the pilot projects and their results, but the Brussels-Foyer project is virtually the only one to have undertaken an intensive dissemination operation itself. (Unfortunately in doing so it referred increasingly to its specifically regional aspect rather than to its European character.) Otherwise, neither the Commission nor the Member States have been the source of any active dissemination measures.

2.3 Analysis of the individual pilot projects

In this section we evaluate the results of the pilot projects on the basis of the criteria for the comparative evaluation developed by the ECCE Project itself. We need to remind readers here of the fact that these criteria were not necessarily those used by the individual pilot projects.

Equality of opportunity

The success of equal opportunities policies must be measured above all by formal educational outcomes. However, it is vital also to go beyond this and to question both existing educational aims, in terms of their monocultural basis,and existing curricular content, in terms of its ethnocentric tendencies.

Among the pilot projects analysed, those which are predominantly compensatory in kind are those on the integration of children of returning migrants in Greece and on youth counselling in Copenhagen; there are also compensatory elements in the pilot projects in Luxembourg (planned support for German), in France (initial teaching of French) and in Brondby/Albertslund (support for Danish and general cognitive development). These approaches suffer from the problems and contradictions of compensatory education, which have been widely discussed in the educational research literature (assimilatory aims, tendency towards segregation, danger of stigmatization) and to this extent cannot be regarded as solutions offering much promise for

the future. It should be recognised, however, that these approaches do give expression to a comparatively direct interest in the formal educational achievements of children and young people.

The pluralistic approaches in the pilot projects, viewed as a whole, give a less clear indication of this interest. The intercultural activities are predominantly not part of regular programmes and are irrelevant for the formal success of pupils. Mother tongue teaching is almost always an additional voluntary course of no significance for the pupils' success in the receiving country and at best useful in the event of possible re-migration. The pilot projects - with a few notable exceptions (see later section on institutional barriers) - do not concern themselves with structural changes. Hence the attempts at innovation in teaching methods and the attempts to achieve equality of opportunity diverge.

This is revealed most clearly by the fact that most of the pilot projects have not carried out any check on the actual educational success of "their" children or young people. The only limited exception to this is the Brussels-Foyer project, which examines its pupils' knowledge of Flemish on completion of their courses from the point of view of a successful transition to the secondary level and discusses the yardstick applied to measure this. An attempt in the Copenhagen pilot project to measure its young people's chances in the transition from compulsory schooling to vocational training or further education from the quantitative angle too was not completed. The Portugal-Luxembourg pilot project has set itself ambitious aims in this respect but no results are yet available. The generally slight interest displayed by the pilot projects in the overall success in school of the children and young people is the most negative result of the evaluation.

Intercultural education

Dealing with cultural diversity and education towards tolerance and openness are the duty of every democratic school. Furthermore, the presence of pupils from different cultures opens up the possibilities for self-presentation of both majority and minority cultures. Teachers and pupils who set themselves this task experience at the same time confirmation of their own cultures and the placing of these in a wider perspective: they experience cultural differences in their personal dealings and thus have concrete experience as a basis for further learning.

Taken all in all, migration has at least kept awareness of the problem alive in the schools and certainly sensitivity to cultural differences is present in the pilot projects. However, the extent to which this

is used in teaching varies enormously. This also applied, paradoxically, to the results of the projects which have expressly made provision for intercultural education.

Methodological approaches
There are still some very traditional approaches to be found, which interpret intercultural learning mainly as learning of materials from the stock of knowledge about countries of origin, for instance in the current French project or in the Brussels/Liege project. It seems often as if more advanced examples of intercultural teaching practice are unknown - even those derived from earlier EC pilot projects. However, these same projects also present examples of teaching which is based on the existing abilities and interests of the pupils and takes advantage of these for further reading, for recognition of historical interrelationships, for stimulating imagination or creative use of cultural diversity, and which is thus thoroughly up to date. These examples deserve to be more widely disseminated.

Organizational forms
The provision of regular time-tabled periods for "intercultural activities" is primarily a practice of the French pilot projects. The British pilot projects, on the other hand, tend to view intercultural education as a general dimension running through all subjects. The pilot project in Limburg, after a period of experimentation with several approaches and a phase of reflection, decided to pursue the development of intercultural education for the time being through the medium of particular subjects, namely Flemish and Art.

This line of action would probably also be the most promising one in other contexts. In addition to languages and arts subjects, the social sciences in particular suggest themselves for curricular development in this connection. Attention should be drawn here to the pilot project in Leiden which is developing intercultural teaching of history at a high level of specialisation. By treating the history of the countries of origin, including their colonial history, in the perspective of social history, a substantial broadening of Dutch history teaching is achieved here and the advance made from a simple collection of multicultural themes to real intercultural thinking in the subject.

The relationship between language learning and cultural learning
This problem has become a theme in all projects for the teaching of the minority languages and clear progress is observable, for instance-between the earlier development of Italian material for pupils in

French-speaking countries and the more recent development of material for pupils in German-speaking countries, or between the earlier collection of material for teaching Greek abroad and the more recent development.

Teaching of the language of the majority (second-language teaching) is, on the other hand, still having difficulty in finding its cultural role. No new developments in this respect were to be found in the pilot projects observed. Teaching of the majority language continues to be naively assimilatory or is seen as culturally neutral. But it is failing to perform an essential part of its function if it is not capable of relativizing the contents of the majority culture which find expression in it, that is, of presenting them as parts of a multicultural whole.

Return to the parents' country- return to monocultural education?
Lastly, attention should be drawn to the markedly monocultural nature of the only project among the pilot projects dealing with return migration. This involved the development of monolingual materials to improve skills in the majority language, in mathematics and in science, based almost entirely on the existing curriculum of the home country of the returning migrants and to be used in specially created support groups. The project team acted on the assumption that material which made use of the bilingualism of the pupils, drew on themes from their migration experience and was to be used in the ordinary classes would not be accepted by the teachers or the educational administrators. They therefore had recourse to an assimilatory reception model whose unsuitability had already become apparent in an earlier phase of immigration into the northern countries of the Community. There is an obvious need for discussion and development here.

Education for bilingualism

Schools ought to feel equally responsible for the development of both languages of bilingual pupils. They should also emphasize the interrelationship between the languages and help bilingualism to be experienced as something positive.

The idea that bilingualism in this sense should be an educational aim of schools in the receiving countries is not yet very widespread. Although the pupils in the pilot projects are perceived as being bilingual and also on the whole given recognization for that, the schools rarely accept any responsibility for the development of their bilingualism. The pilot projects limit themselves to compensatory teaching of the second language as well as separate teaching of the mother tongue

or to development of the teaching of the mother tongue alone, without any work being done at the same time on educational or methodological coordination.

Development of teaching of the minority languages
Within this framework successes have been achieved in the development of material for the teaching of Turkish, Italian and Greek (in Berlin, Rome and Ioannina respectively) which continues and improves on earlier developments. This in a way represents a completion of this line of pilot projects at primary level, so that it is now possible to move on to dissemination and implementation aims. Special importance needs to be given in this connection to the question of teacher qualifications.

Another step forward to be recorded is the fact that several pilot projects have further developed teaching of the mother tongue at the secondary level, thus overcoming its former limitation to the primary level. The next items on this agenda now appear to be an extension of the pre-school experiments and penetration into the upper secondary level, both in general education and in vocational education.

Steps towards the integration of minority language teaching
The Brussels/Liege pilot project was able to show that the linking of teaching minority languages with intercultural education is a methodologically productive and motivationally meaningful step towards integration into the overall curriculum. It thus confirms the result of an earlier pilot project carried out in Paris, which did pioneering work in this respect (Project 2: see Boos-Nunning et al 1986: pp 125-133).

A further degree of educational integration occurs when a mainstream subject is taught through the medium of a minority language. This was tried out for the first time in the pilot project programme by the Limburg, Luxemburg, Brussels-Foyer and, to some extent also, Brussels/Liege pilot projects, in which mathematics, geography and sociology were taught respectively in Italian, Turkish and Portuguese.

Unfortunately there are no precise descriptions and evaluations of this teaching. Initial observations suggest that, here again, the contextual conditions (teacher co-operation, development of teaching methods, in-service training, materials development) play a decisive role. The approach itself, if it proves to be feasible and demonstrably effective for the learning of both the language and the content, could be of great importance for future developments.

The idea of linking the teaching of the mother tongue to minority children with teaching of foreign languages to pupils of the majo-

rity played a role in the thinking of the London, Brussels/Liege and Rome pilot projects and has been implemented in a few individual cases. The reports speak of increased difficulties (Brussels/Liege) and hesitant acceptance (London). This is, however, a question of outstanding importance for a future European language and education policy. It would take one or more new pilot projects to investigate in a focussed way whether and how such a linking can be achieved without impairing the linguistic education of the minority children.

Standstill in second language teaching

Even as far as language teaching methods are concerned, and not only from the point of view of cultural contents, approaches to second language teaching seem to be stagnating. The EC pilot projects observed have not resulted in any advances worthy of mention in this respect.

The most important outstanding questions concern initial teaching within mainstream structures for individual newly-arrived immigrant children, teaching of the majority language in culturally and linguistically heterogeneous classes and learning of other subjects by bilingual pupils via the majority language, mainly at secondary level. The last-mentioned problem had been tackled in an earlier pilot project in Amsterdam but hardly played any role during the period reported upon. The need for work of this kind had been recognized in the planning stages for the Copenhagen pilot project but it did not prove possible to carry it out. Within the current French pilot project an attempt has been made in science teaching, but no information about its success is yet available.

Problems of linguistic assessment

In many pilot projects surveys, conducted partly for research purposes and partly for practical teaching purposes, have been made of the problems of language use of the children and young people involved. A good example of such an investigation of language use carried out by teachers is offered by the Brussels-Foyer project; this could usefully be combined with approaches to in-service education of the kind developed in Nottingham.

No work was done, on the other hand, on the problem of improving the abilities of the teachers to assess the linguistic skills of bilingual pupils. The linguistic studies done for research purposes, of which Berlin, Brussels-Foyer and Ioannina offer notable examples, often suffer from a disproportion between the effort involved and the results achieved. They often also lack suitable instruments, for example using tests which have been standardised on monolingual populations.

Clearly the development of suitable instruments or methods yielding information about the degree of development of bilingualism in minority pupils which are usable educationally - whether for practical or for research purposes - is a challenging task on its own, which cannot be dealt with only as part of a pilot project pursuing different primary aims. The question therefore is whether the experience gained up to now ought to be incorporated in a programme of work running through future pilot projects, so that it could be further developed on a European level.

Approaches to the concept of integration

Only a few activities have as yet been devoted to education for bilingualism in the integrative sense. The idea of linguistic diversity developed by earlier British pilot projects is a valuable one, giving as it did major attention to the attitudes of teachers. This line of thinking has been taken over into the field of in-service teacher training by the Nottingham project and there are also original and productive parallels in the secondary school work of the Brussels/Liege project.

A practice which goes further is offered by the pre-school experiment in Brondby/Albertslund, which is developing a model of trilingual education in which the children's three languages have a day-by-day role in the work of the kindergarten. As soon as the results of this are available they should be evaluated and examined in terms of their potential for use elsewhere.

Removal of institutional barriers in education

The fact that social conditions are the cause of educational disadvantage for minorities is often given only scant recognition in education, often only to the extent that it serves as an excuse for the educators' own ways of behaving. Awareness of the fact that in addition, and specifically, established institutions and familiar routines in education can themselves constitute structural barriers is much less widespread.

This also applied to the EC pilot projects. Such an awareness is most likely to be found in the British and Dutch projects, this deriving from the fact that the anti-racism debate is much further advanced in these two countries than in the other Member States. So it is clearly a sign of heightened awareness when the evaluator of the Nottingham pilot project comments that the bicultural teachers are not yet participating sufficiently in the planning of the courses (and of the project as a whole). Elsewhere such disparities are hardly noticed, let alone discussed.

Status of bicultural teachers

In all the Member States the bicultural teachers are discriminated against in one way or another, ranging from outright prohibition of the appointment of foreign teachers to public service, through lower pay scales and less secure working contracts, to poorer initial and in-service training facilities. The pilot projects have not as a rule been active in opposing such discriminatory practices.

All along the line inequalities are also noticeable at local authority level and in the rules and routines of the individual schools, in connection with appointments, assignment to work in more than one school, the negotiation of timetables or release for in-service education and consultation. Isolation from fellow teachers and assignation of subordinate roles to the bicultural teacher in joint teaching or the joint planning of teaching are common practice.

They are also to be found in the EC pilot projects. Only two have explicitly opposed such tendencies: the London pilot project advocated the acceptance of community language teachers in regular posts and contributed substantially to strengthening their professional status by its provision of teacher training. The same is true of the Copenhagen pilot project, which employed foreign teachers in advisory functions which had formerly been reserved for Danish teachers and gave them in-service training for these functions.

Status of teaching of the minority languages

Teaching of the minority languages is placed outside the ordinary curriculum in most of the Member States. France and Great Britain are the only partial exceptions, where the foreign languages offered at secondary level include languages which are at the same time minority languages in these countries. The intention of the London pilot project was to take advantage of this structurally, so that teaching of the minority languages could be fitted into the normal choice structures. However, new structural barriers were then encountered, resulting from the combination of the low prestige of some of the languages and the rules about choice of language applicable at the time. This pilot project also tackled the question of the design of the public examinations in the languages in question and in official talks proposed reforms in the examination requirements aimed at a closer match with the linguistic situation of minority pupils.

The experience of the Berlin pilot project was incorporated in the official policy of the Land Government and this has since led to the incorporation of Turkish as a regular subject in Berlin secondary schools.

In the other pilot projects no efforts were made to promote such reforms of language curriculum or examination regulations.

Status of intercultural studies

The same is true of the intercultural education designed for all pupils. It is often a matter of just a few classes or projects, i.e. neither a regular subject nor an overall dimension present in all teaching. But even where intercultural activities are regularly offered, as at some schools included in the Limburg and Brussels/Liege pilot projects and in the current French pilot project, they are of little importance for formal educational success. There is thus a danger of their being given very low status indeed.

Only the pilot project in Leiden tried to make its intercultural subjects into a component part of official public examination requirements. The other pilot projects did not tackle this structural task.

Further structural barriers

No pilot project included any investigation of the effects produced on the educational opportunities and school achievement of minority pupils by the existing structures of the school system, by the range of subjects as a whole or by the standard methods of recording and assessing performance.

In no pilot project was there any systematic involvement of minority communities in the development and planning of school subject content. True, there are differences: many pilot projects made real efforts to make contact with the communities, while others kept more of a distance; but in no case were any institutionalized forms of co-operation with or participation in the pilot project observable.

3.
Recommendations

3.1 Education policies

The basic decision in favour of a pluralistic approach

Policies which emphasise the importance of the cultural functions of the school, accepting and using different cultural traditions, are in harmony with the central concepts of child-centred, emancipatory education which have been characteristic of European educational thinking in the 20th century. They meet needs arising from increasing mobility, from higher demands on people's ability to co-operate in the working world and from the process of European unification. They are demonstrably a way of reducing the present inequalities related to cultural factors in education.

Such policies are in competition with those which promote a uniformscientific and technical education, presented as being culturally neutral. Proponents of this option invoke the changes in industrial and technological processes, extending beyond particular cultures, and related requirements for vocational qualifications and general life-skills. This approach, too, may lead to greater equality of educational outcomes.

A considered choice between the two options has to take account of other values too. For the ECCE Group these are: greater democratization of societies; ability and readiness to eliminate the prosperity gap between countries; ability to control the consequences of technical processes; the desirability of promoting individual autonomy. Our view of the superiority of the pluralistic option can be deduced from these values.

This choice must not imply any neglect or disparagement of the contents of scientific and technical education. It would be unacceptable to upgrade minority pupils culturally and deny them the specialized knowledge which gives them access to the technical qualifications which will be in demand in the labour markets of the future. The redetermination of the relationship between, on the one hand, scientific and technical education (which has a bias towards the universalistic) and on the other, social, political, linguistic and cultural education (which has a bias towards the pluralistic) acquires increasing urgency for the education system as a whole, because of the consequences of the migrations. Taking account of these relationships in future pilot projects

ought to be given high priority.

The ECCE Group therefore advises the Commission to support the pluralistic option and place its education policy explicitly within this framework.

The public education system as a context for action

Within the pluralistic option, in turn, there are two competing strategies: a reform of the general public education system in the direction of "inner pluralization" and, opposed to this, the promotion of culturally independent education systems within a government framework. The former strategy has always been the policy of the receiving countries and the policy of the EC Commission; the latter strategy has frequently been pursued by established older minorities but also by some new minorities and countries of emigration (especially Greece and Arabic-speaking countries).

The ECCE group regards the dangers in the latter action of unequal provision for minority children, and the restriction of intercultural learning possibilities for all as decisive negative arguments. It therefore advises the Commission that on this point, too, it should adhere to its original position and make it publicly more known than hitherto.

We do, however, freely recognise that a policy of supporting minority schools is a legitimate strategy for education, based on the right to cultural selfdetermination; the attacks to which it has been exposed are not justified. We also suggest that one of the main reasons for the intensification of political efforts to establish minority schools is the fact that general public education systems have frequently not fulfilled the justified expectations of minority communities for success at school and for a culturally fair education for their children. The involvement of minority communities in the formulation of EC education policy, and also in local pilot projects, ought therefore to be a second high priority.

No discrimination among minorities

The ECCE Group assumed that the Ministers' statement made at the time of the adoption of the 1977 Directive, to the effect that they did not wish to create any discriminatory structures in the field of education, was still in force. Our recommendations therefore apply without distinction to the education of pupils from all new minority communities: it is immaterial from the educational point of view whether these

minorities are a result of emigration from a Community country or from a non-Community country.

3.2 The Directive and the pilot project programme as instruments of education policy

The two particular instruments at the Commission's disposal with reference to the education of migrants, the 1977 Directive and the pilot project programme, could in principle reinforce one another. During the period under review, however, they did not. The main reason for this was that the Directive no longer took proper account of current socio-cultural realities. There was no basis for a properly planned development of the pilot project programme or for effective dissemination of the results of the pilot projects. The programme therefore lost both its European dimension and its innovatory power.

The ECCE group considers that there would be little point in revising the Directive at the present time. It says this for two reasons: the conclusions to be drawn from the experience gained hitherto in the fleld of migrant education are far-reaching and would therefore substantially affect national areas of competence; in addition there is no consensus in education policy for further advance in this direction. The ECCE group therefore advises the Commission to continue to pursue its pilot project policy but to make it more purposeful and effective.

In order to make it more purposeful, it recommends that requirements about content be imposed for groups of pilot projects; and to promote greater effectiveness, more publicity should be sought.

The guiding function which the Directive once had, should be replaced by a more open way of proceeding, which makes it possible to influence the evolution of policy without excluding disagreements. The establishment of the ad hoc group represents a step towards institutionalizing the dialogue between the Commission and the Member States at the level of educational administrations. It should be followed by steps encouraging the adoption of intercultural education as a common European goal, and its realisation at the level of classroom practice, especially in the practice of the pilot projects. Steps are also needed to allow the establishment of a European dimension to the treatment of these subjects within educational research.

(This recommendation does not imply that the 1977 Directive should be abandoned and that monitoring of its implementation should be discontinued. It still defines minimum standards which have not yet been achieved everywhere. Attention still needs to be drawn in particular

to the requirement that teaching of the majority language should be adapted to the specific needs of migrant children and that the (receiving) Member States should promote teaching in the mother tongue and about the country of origin, this being done "in co-operation with the countries of origin" and "in co-ordination with mainstream schooling".)

3.3 Specific recommendations

Dissemination and publicity

The findings of the following pilot project are worth wider dissemination and adequately documented for this purpose:

- the materials developed for teaching minority languages (Berlin, Rome, Ioannina) can serve at least as a starting point for future materials development outside the pilot project programme and should be known when such projects are undertaken;
- the principles of, and examples from, the linguistic diversity concept in Nottingham, with reference back also to earlier British experience,ought to be more widely known outside Great Britain. They make it relatively easy to progress into intercultural education;
- examples of the linking of teaching of a minority language with intercultural teaching (Brussels/Liege together with the results of the earlier pilot project in Paris) illustrate an educationally fruitful approach to the integration of minority language teaching which is also too little known.

The following pilot projects offer more guidance for the future but still need to have improved documentation and more thorough evaluation in order to prepare them for dissemination at a later stage.

- bilingual pre-school education (Brondby/Albertslund, Brussels-Foyer);
- use of minority languages as a medium for the teaching of other subjects (Brussels-Foyer, Luxembourg, Limburg, Brussels/Liege).

Greater recourse should be had for the dissemination of these results to the periodicals published by the Commission and to the facilities offered by the Commission's Press and Information Office. The subject of intercultural education has hitherto received too little attention in these two channels, and it would be worth considering the publication of a newsletter about intercultural education in Europe.

In addition, the following lines of action should be supported:

- the preparation of brief summaries of information about the pilot projects;

- generally accessible presentation of the results of the pilot projects in order to give information to people in middle management in education, and especially also to those responsible for new pilot projects;
- research publications: case studies about individual pilot;
- projects, results of the comparative evaluation, comparative investigations on special themes.

To enable this information to have some effect in the schools, the offering of inservice training to teachers is as a rule necessary. The best solution would be if people who had worked in the pilot projects could perform consultancy or multiplier functions in this connection.

Preparation of new pilot projects

To allow real progress in future, decisions about the major topics for future pilot projects should be made within the Commission, in consultation with the representatives of the Member States.

The preparation for such decisions may necessitate obtaining the opinion of specialist consultants. This applies, for instance, to topics such as "cultural, scientific and technical learning", "community participation" and "bilingualism in vocational education".

The findings of the comparative evaluation suggest the following possible major topics:

- intercultural education and scientific-technical education;
- educational aims and educational problems on return to the parent's country of origin;
- integrative models of education for bilingualism;
- minority languages in the nursery school and at the higher secondary level;
- the relationship between teaching of a minority language and foreign language teaching;
- subject learning in the first and second languages.

Co-operation with the communities and the development of suitable teacher training facilities ought to be regarded less as major topics than as overall requirements for all pilot projects. Similarly more attention than hitherto should be paid to the analysis of structural factors in all projects.

Beyond the major topics there are many tasks which are in the nature of sample surveys or supplementary activities and which it would be useful to continue to deal with as individual projects. Examples of these are:

- the introduction of mother tongue teaching for smaller linguistic groups and associated measures of teacher training;
- educational goals arising from the new immigration into the southern European countries;
- in-service education of teacher-training tutors as multipliers of intercultural education;
- introduction of methods of teaching the languages of origin into the regular structures of teacher training;
- language testing.

It is desirable that at least the most important decisions should be publicised. Attention should then be paid to the following points in the discussions between the Commission and those responsible for the projects:

- potential for implementation and chances of being adopted by the national education systems;
- agreement on the evaluation criteria, including in all cases an examination of the project results from the point of view of equality of opportunity;
- provision of information about previous relevant experience, especially from earlier EC pilot projects.

Development of the discussion at European level

The pilot projects have hitherto seemed not to be aware that they were part of a European programme; with only a few exceptions, they have had no contact with each other. This has been detrimental to the programme as a whole.

Future pilot projects ought not only to be informed about relevant experience gained by predecessors, but should also be given the means to make contact with other pilot projects which deal with similar problems and of exchanging information. They should also be given the means to disseminate actively their own results. It would be desirable to have in each case a concise final presentation of the results in a generally accessible form which could be sent to a wide circle of interested parties.

Before the work is started, there should be discussion with the local evaluation teams about the criteria that are to be taken into account for the purpose of a subsequent comparative evaluation. The comparative evaluation itself which, under the conditions described, could be carried out much more quickly than hitherto, ought to be made by an international team with the participation of the local evaluators.

To assess the results of the pilot projects and for the guidance of other projects, comparative data should be available at Community level. Where they cannot be obtained from the EURYDICE network, they would have to be gathered by means of special comparative studies. Present priorities in this respect seem to us to be:

- school achievement of minority pupils;
- intercultural teacher training;
- position of bicultural teachers in the Member States.

3.4 The migrant programme in the context of a European education policy

The creation of equality of opportunity through pluralization of public education systems calls for rather far-reaching reforms: giving of equal status to bicultural teachers, widening of the range of languages of instruction, intercultural revision of the humanities and social science curricula, diversification of the languages offered by schools and - as already discussed - a redefinition of the relationship between scientific-technical and social-science/cultural education. These reforms will be justifiable only if at the same time they represent appropriate solutions to the problems of educating majority children. The position in fact is that coming to terms in a democratic manner with linguistic and cultural diversity and with the relationship between technology and culture is at present a goal for all education systems.

The ECCE Group therefore recommends that the programme for the education of the children of migrant workers should be more closely linked with the Community's general education programmes and be defined and carried out as part of a general "European intercultural education policy".

A characteristic example is in language education policy. The expansion of language learning now has the highest priority in European education policy. It will probably lead to a diversification of foreign languages offered in schools. In such a general model of diversified language learning, the languages of the new minority communities should of course also find a place and be promoted. The ECCE Group therefore considers that the initial decision to exclude these languages from the LINGUA programme is a step in the wrong direction.

The demand that greater attention should be paid to the minorities in designing the mainstream curricula does not apply only to language education policy. It also applies to the programmes in vocational education, exchanges of young people and teachers, and partnerships.

The development of the "European dimension" in teaching ought to be inconceivable without the incorporation of the minorities and their histories. A programme for schools comparable to the *classes experimentales* of the Council of Europe, or to the UNESCO schools for giving financial and moral support to bodies which feel particularly keen to promote the idea of intercultural education, is highly desirable.

The identity of Europe has changed as a result of migrations. The present societies are now just as difficult to imagine without the new minorities as without the old majorities. European education policy in particular should take this seriously.

LIST OF THE MEMBERS OF THE ECCE GROUP

Chair: Prof. Dr. Hans H Reich (Erziehungswissenschaftliche Hochschule, Rheinland-Pfalz, Abt. Landau)

Secretariat: Fritz Wittek (overall co-ordinator)
Jose Fernandez Bragado
Walter Jungmann

Documentation: Ulrike Pornbacher

Other members of the ECCE Group were:

-Inge Dahlgaard, Kobenhavns Dag-og Aftenseminarium;
-Prof. Dr. Serena di Carlo, Università di Perugia
-Pierre Deprez, Université de Liege;
-Altan Gokalp, Université de Paris X - Nanterre;
-David Houlton, University of Nottingham;
-Euan Reid, Institute of Education, University of London;
-Dr Frans Teunissen, Rijksuniversiteit Utrecht;
-Prof. Dr. Vasso Tocatlidou, Panepistimio Thessalonikis.

Análisis e interpretación de los datos de costo para el monitoreo y evaluación de proyectos sociales

Alessandro Pio

Indice

Introducción
1. Uso de los datos de costo para el control de gestión y monitoreo del proyecto
2. Los datos de costo como insumos para la programación de actividades
3. Los elementos económicos en las decisiones estratégicas y en la evaluación de proyectos
4. Conclusiones
Notas y referencias bibliográficas

Pio propone una serie di esempi di metodi di raccolta e elaborazione di dati di costo, utilizzabili sul campo nella gestione dei progetti di sviluppo. L'autore mette in luce come una corretta applicazione di questi metodi richieda una quantità di informazione generalmente superiore a quanto disponibile nel progetto. L'applicazione a sotto-insiemi di dati è senza dubbio possibile, qualora venga attentamente valutato se l'uso di informazione parziale comprometta o meno i termini dell'analisi e, conseguentemente, delle decisioni che su questa si basano. Si ripropone così il problema dell'allocazione delle risorse per la valutazione, laddove lo schema definisce in dettaglio i dati necessari all'analisi, lasciando alla stima caso per caso la determinazione del costo di realizzazione dei metodi di controllo e programmazione proposti. Un'importante chiave di lettura del saggio è quella della sostenibilità del progetto. Si tratta, attraverso l'uso di strumenti di programmazione economica, di sviluppare le capacit di gestione dei beneficiari del programma di sviluppo.

Alessandro Pio è professore di Economia Politica presso l'Università Bocconi di Milano

Introducción

El análisis de los datos de costo no puede ser un ejercicio aislado, sino que necesita de una buena integración con las demás acciones de monitoreo y evaluación de un proyecto social, los datos e indicadores de costo, son particularmente útiles para llamar la atención sobre aspectos que necesitan aclaración, ayudan en primera instancia a la formulación de preguntas, y sólo en compañía de otros datos cuantitativos y cualitativos sobre el funcionamiento del proyecto, pueden ofrecer respuestas(1).

Se pueden identificar tres objetivos principales para el análisis de costos. En primer lugar, el control de gestión y monitoreo del proyecto en marcha: la finalidad en este caso es asegurarse que todo funciona dentro de los límites normales, y detectar situaciones de mala asignación de recursos para intervenir prontamente. En segundo lugar, los datos de costo sirven para la programación de actividades y del presupuesto relativo: a) para proyectos que todavía no han empezado y están en fase de programación, b) para las acciones futuras de un proyecto ya en marcha y c) para la continuación autónoma de un proyecto, al retirarse la organización internacional o nacional financiadora. En fin, los datos de costo pueden ayudar en la evaluación del programa y en la toma de decisiones estratégicas para elegir las mejores alternativas de intervención , sea en el interior de un proyecto -en un plano más global- que entre proyectos a nivel de programación nacional.

Los instrumentos de análisis, son el examen de la estructura de los costos (tanto por rubro de destinación de los recursos, que por fuente de financiamiento), la construcción de indicadores que relacionan el aspecto económico con el desempeño del proyecto (costo por unidad de servicio o de resultado), y el estudio del impacto de variaciones en el proyecto o en las modalidades de implementación (análisis de sensibilidad o análisis marginal). En esta sección, se discute la interpretación de los datos de costo a partir de los "objetivos" del análisis, empleándose en cada caso uno o más instrumentos entre los mencionados.

1.
Uso de los datos de costo para el control de géstion y monitoreo del proyecto

Para este objetivo se construyen indicadores de costo-eficiencia, con el fin de medir la productividad del servicio. Para interpretar correctamente estos indicadores, se afina el análisis examinando la estructura de los costos por rubro y fuente, y comparando los costos reconstuídos con el presupuesto original, y los dos con el monto efectivamente gastado.

1.1 Comparación entre los costos reconstruidos y presupuesto del proyecto

La comparación entre los costos presupuestados y los efectivamente incurridos, es un elemento sencillo y primordial en el control de gestión. Normalmente un presupuesto previo registra solamente los costos monetarios, y por lo tanto la comparación se efectuará únicamente con los datos contenidos en las columnas "gastos monetarios" del cuadro 2(véase A.Pio, Forum Valutazione n.0). Como la mayoría de los proyectos integrados se basa en la repetición modular de una misma modalidad de intervención, cuando se han identificado las actividades típicas y se ha reconstruído su costo en manera analítica, se puede multiplicar este costo por el número de módulos funcionando, y comparar el resultado con lo presupuestado y con lo efectivamente gastado.

Ejemplo. Un proyecto se basa en la prevención sanitaria a través de centros comunitarios de salud con personal médico y auxiliar apoyados por una red de promotores comunitarios con los siguientes costos monetarios registrados en una muestra representativa de 4 módulos:

construcción y equipamiento del centro comunitario	$5.000
capacitación de 20 promotores (para un módulo)	$2.000
operación anual de un centro con 20 promotores	$4.400

Durante los primeros 6 meses del proyecto se construyeron 10 centros capacitándose a 200 promotores, y en los 18 meses siguientes los módulos han estado funcionando plenamente.

Una diferencia notable entre este valor y el "presupuesto original" necesita ser aplicada (la estructura por rubro de costo puede ayudar a definir si el problema o el ahorro es debido a costos del personal, de materiales, etc.) e incorporada en la programación de actividades futuras, sea en este proyecto o en otras áreas geográficas.

Puede por ejemplo ocurrir que el gasto monetario para la actividad "construcción de los centros" sea de $5.000 en vez de los $3.500 presupuestados de antemano. Un análisis de los componentes de costo, indica un gasto monetario en personal muy superior a lo previsto ($2.200 en vez de $800). La diferencia de $1.500 ($5.000 -$3.500) es por lo tanto casi enteramente explicada por los mayores costos del personal ($2.200 - $800 =$1.400). Conversando con el responsable de los centros se conoce que los plazos establecidos para la construcción eran muy cortos, y no fue posible generar un apoyo suficiente en la comunidad para obtener que los residentes ofrecieran su trabajo voluntario. Para respetar los plazos, fue por lo tanto necesario contratar mano de obra para terminar el trabajo en el período indicado, produciéndose de consecuencia el mayor gasto.

Partiendo de un dato puramente económico se ha podido averiguar mucho más sobre la dinámica del proyecto: la falta de involucramiento de los residentes en la fase inicial, no solo aumenta los costos monetarios , sino también puede afectar la participación comunitaria en etapas sucesivas, porque es normal que los residentes participen más en las actividades de un centro que construyeron ellos. Como consecuencia de este análisis, la dirección del proyecto puede tomar una o más, de las siguientes medidas según considere oportuno: a) revisar el presupuesto para la construcción de los centros futuros, b) los plazos de construcción, c) dedicar más esfuerzo en las primeras etapas, para fomentar la participación comunitaria.

En fin, una diferencia significativa entre el presupuesto originario y lo efectivamente gastado significa que hay factores imprevistos en el desarrollo del proyecto. Muchas veces los gastos se atrasan con respecto al cronograma de la programación, y es importante identificar y solucionar las causas de este atraso.

1.2 Análisis de la estructura de los costos

Los costos de un proyecto siguen un patrón suficientemente previsible en lo que se refiere tanto a su estructura por fuente como por rubro, y a

la evolución en el tiempo. La organización internacional normalmente concentra su contribución en la provisión de bienes capitales y materiales, en tanto que la contraparte nacional absorbe la mayoría de los gastos de personal del proyecto, y la comunidad participa sobre todo con trabajo. Algunas actividades tienen un mayor contenido de capacitación e inversión en capital humano, mientras otras (por ejemplo saneamiento básico) necesitan sobre todo de recursos para la operación, y en particular de materiales de construcción.

Lamentablemente, a pesar de la antiguedad de las experiencias de desarrollo social integrado en el continente, hasta el momento no se dispone de información elaborada en manera suficientemente sistemática, para poder presentar perfiles indicativos de gasto para las principales actividades. Por el momento los responsables de proyectos pueden sólo efectuar comparaciones con el mismo proyecto en años anteriores, o con otros proyectos que conocen teniendo en cuenta que la estructura del gasto también cambia en el tiempo, concentrándose las inversiones en capital físico y humano en las primeras etapas de un programa. En este sentido la metodología presentada en la sección 3.b (véase A.Pio, Forum Valutazione n.0) permite eliminar esta distorsión contable.

Analizando la estructura porcentual de los costos por item, los responsables del proyecto pueden detectar situaciones anómalas e investigar si las diferencias dependen de la situación en que el proyecto opera (características geográficas o socioeconómicas: zonas rurales, áreas con escasa tradición de participación comunitaria,etc.) o si son causadas por factores que se pueden afectar (utilización de los recursos no óptima).

Ejemplo. En el cuadro 1 se presenta la estructura porcentual por items del costo total de tres actividades de capacitación. El "perfil de referencia" se ha calculado directamente en la última columna del cuadro 2 (véase A.Pio, Forum Valutazione n.0) y la "capacitación, proyecto A" y "capacitación, proyecto B" son dos ejemplos de estructuras de costos alternativos.

CUADRO 1

Ejemplo de estructuras de costos para una actividad de capacitación

Item	Perfil de referencia	Capacitación proyecto A	Capacitación proyecto B
Personal	54%	28%	51%
Materiales y servicios	8%	18%	10%
Costos de capital			
- físico	1%	6%	2%
- humano	2%	16%	3%
Costos indirectos			
- administración	26%	22%	16%
- transporte	9%	10%	18%
TOTAL	**100%**	**100%**	**100%**

Como primera observación, se puede notar que en los tres casos los costos indirectos representan aproximadamente un tercio del presupuesto total. En el caso del proyecto B, este valor alto se justifica por operar el proyecto en un área rural, lo que aumenta notablemente los gastos de transporte (18% en comparación con 9 y 10%). En los otros dos casos el elevado porcentaje de costos indirectos nos hace pensar que: a) nos encontramos en las primeras etapas del proyecto, en que se ha organizado todo el aparato de soporte pero todavía hay pocas actividades funcionando en terreno, y por lo tanto todos los gastos indirectos se reparten entre estas pocas actividades, o b) el proyecto está en pleno funcionamiento, y entre las actividades centralizadas que forman parte de los costos indirectos hay algunas que no tienen mucha relación con la actividad de capacitación que estamos analizando. Puede por ejemplo, haber un componente importante de información y comunicación que sirve casi exclusivamente para el programa de salud. Si el costo de éste se reparte entre todas las actividades - entre ellas la capacitación que estamos analizando - la consecuencia es una sobreestima-

ción de los costos indirectos de la capacitación, que se refleja en un alto porcentaje de estos costos.

Si la otra información que tenemos sobre el proyecto, nos permite descartar ambas hipótesis, es entonces muy probable que haya alguna ineficiencia en el sistema de gestión del proyecto o un exeso de recursos dedicados a las actividades centralizadas. Este problema se puede solucionar con una reorganización de las actividades centralizadas o con una expansión de la cobertura del proyecto. Puede de hecho darse el caso que no sea posible reducir el tamaño de las actividades centralizadas (porque ya estamos en un umbral mínimo). Se puede entonces aumentar su eficiencia dando apoyo a una cantidad mayor de trabajo en el terreno. Así por ejemplo, si se puede lograr que los mismos $5.000 de costos indirectos se repartan sobre el doble de actividades, bajará el peso porcentual de estos costos en cada actividad de terreno.

Como segunda observación del cuadro 1, se puede notar que con pequeñas variaciones la estructura de costos del proyecto B es parecida al perfil de referencia. No es necesario por lo tanto, insistir en el análisis de este proyecto, y podemos concentrar nuestra atención en el proyecto A. Nos llama la atención la mayor importancia de los materiales con respecto a los costos de personal, y el porcentaje bastante elevado de costos capitales (tanto físico como humano) en el proyecto A. A través del análisis detallado de la ficha para la determinación de los costos es posible darse cuenta que el proyecto A hace un uso intensivo de técnicas y materiales audiovisuales. El curso de capacitación ha sido grabado en videocassettes, y en vez de organizar clases para todas las cuidadoras, se organizan pequeños grupos en sus mismos hogares y un técnico del proyecto lleva el material y equipo audiovisual. Esta técnica permite implementar el proyecto con un solo trabajador de campo y explica los mayores costos en materiales y capital físico. La preparación de estos módulos de capacitación en videocassette ha requerido también una mayor inversión en capital humano, debido al carácter novedoso de los materiales desarrollados. Sin embargo, el gran peso de la inversión en capital humano, es causado también por el hecho que hasta ahora el material de capacitación audiovisual, sólo se ha ocupado en tres cursos, y por lo tanto, el costo de preparación, se está amortizando 1/3 sobre cada curso.

El análisis de la estructura de costos por lo tanto nos indica:

a) que estamos en presencia de dos modalidades de capacitación muy distintas: (cursos enseñados por instructores con curriculum y material de apoyo tradicional, por un lado, y videocassettes didácticos por el otro);

b) que estas modalidades tienen una estructura de costos bien distinta: en particular, el curso en videocassette requiere una inversión mayor en preparación e insumos capitales pero los costos de operación (personal + materiales) son más bajos (28 +18 =46% en comparación con 54 + 8 = 62% del perfil de referencia);

c) que en términos estrictamente económicos la modalidad del proyecto A (videocassettes) se justifica para la preparación del material didáctico que tenga una difusión amplia;

d) que, sin embargo, para una evaluación correcta, también se necesitan otros elementos extra-económicos (grado de retención del material enseñado, desersión de los participantes, etc.) sobre la efectividad de las dos técnicas.

Sin querer entrar en más detalles, tenemos aquí otro ejemplo de como el análisis de costos, apoyado por otros elementos cuantitativos y cualitativos, permite avanzar en el conocimiento y la evaluación de un proyecto.

1.3 Construcción de indicadores de costo-eficiencia

Se define como eficiencia la producción de servicios de una calidad determinada por unidad de recursos (Welmers, et al,1975). Por ejemplo, al curso de capacitación de cuidadoras cuyo presupuesto se ha reconstruído en los cuadros 1 y 2(véase A.Pio, Forum Valutazione n.0)participaron 17 personas. Seis meses despues de la conclusión del curso quedan 12 personas trabajando como cuidadoras de niños, en el subprograma de estimulación infantil. Si se toma como medida de output del curso, el número de personas que siguen trabajando a los seis meses de su capacitación, se puede decir que el costo por persona capacitada con esta modalidad fue de $160.5 ($1.926/12 = $160.5).

Un indicador de costo-eficiencia, por lo tanto, relaciona la cantidad de recursos necesarios para proporcionar un servicio (incluyendo el total de los recursos, es decir, los gastos monetarios + contribuciones en especie) con la cantidad de servicio prestado. En un programa de salud, el indicador puede ser el costo por familia atendida, en una actividad de saneamiento, el costo por canilla pública de agua potable instalada, o el costo por letrina construída, en un proyecto de capacitación laboral el costo por participante.

Este tipo de indicador afina ulteriormente el conocimiento de un programa, y nos lleva mucho más allá de las dos técnicas discutidas

en las secciones anteriores. De hecho, no es suficiente analizar y comparar el costo total de dos programas o su estructura por item. Volviendo al ejemplo con que se concluyó la sección 2(véase A.Pio,Forum Valutazione n.0), no es suficiente saber cual es el porcentaje de los item de costo; es también fundamental conocer el costo total de cada alternativa, y el costo por persona capacitada.

Puede darse el caso de que el curso con instructores resulte más económico (costo total $1.926,como vimos en el cuadro 2 en Forum Valutazione n.0), pero si la alternativa de los videocassettes permite, con un costo total de $2.850, la capacitación de 30 personas, el costo por persona capacitada con esta alternativa es de $95 ($2.850/30 personas = $95/persona), considerablemente más bajo de los $160 que se calcularon al empezar esta sección para la alternativa con instructores(2).

Como se ve, los pasos para el cálculo de indicadores de costo-eficiencia son bastantes sencillos. En primer lugar hay que reconstruir el costo total (gastos monetarios + contribuciones en especie) para la actividad que nos interese. Como segundo paso, hay que definir algún indicador significativo de servicio para la misma actividad. Dividiendo el costo total por el número de unidades de servicio, se obtiene el indicador de costo unitario. La definición de las unidades de servicio (familias o niños atendidos, promotores capacitados, etc.) depende de la actividad y de la disponibilidad de datos. En Pio y Ribolzi (1986) se presenta un elenco de indicadores para varios subprogramas de un proyecto integrado.

El análisis de los indicadores de costo eficiencia requiere un uso cruzado de las técnicas descriptas hasta ahora. En este caso también es lamentable que a pesar de la larga experiencia en proyectos integrados en el continente, no existan muchos datos de referencia para los principales componentes. La dirección de un proyecto puede sin embargo, comparar los resultados logrados por módulos similares del mismo programa, y dedicar un examen más profundo a los módulos que muestran los costos unitarios más altos o más bajos. El costo por unidad de servicio, es un buen indicador sintético del nivel de eficiencia de las modalidades de intervención aplicadas.

Puede pasar, por ejemplo, que el costo por familia atendida a través de centros comunitarios y promotores de salud varíe entre $7 y $16 por año, según el módulo. En este caso es útil tratar de definir los motivos de estas diferencias. En primer lugar hay que ver si los costos totales para los módulos son distintos y si en algún caso se alejan de lo originalmente presupuestado y porqué. El análisis de la estructura por item de costo, presentado en la sección 2(véase A.Pio,

Forum Valutazione n.0), ayuda a identificar las diferencias, pero para interpretarlas correctamente, es necesario disponer de otra información cuantitativa y cualitativa. La cobertura (total de familias atendidas por módulo, y familias atendidas en promedio por promotor) puede en muchos casos explicar el diferente rendimiento. A su vez, diferencias en cobertura pueden depender de factores inmutables (carácter rural o urbano del área, etc.), o de variables controlables (modalidades de intervención del proyecto). La identificación de los primeros, ineteresa especialmente a la organización internacional o a su contraparte en el gobierno nacional para definir tipologías de áreas de intervención y costos de referencia. Las segundas (variables controlables), tienen un gran interés para la agencia encargada de la ejecución del proyecto, en cuanto permiten afinar las estrategias de intervención.

A partir de los indicadores de costo unitario, el análisis se desarrolla por lo tanto, en dos direcciones:

a) examen de los componentes de costo de la actividad, según los esquemas planteados en las acciones 1.1 y 1.2 de este capítulo;

b) evaluación del costo de la actividad en relación con la cobertura y las destinaciones alternativas de los recursos, como se discute más en detalle en la sección 3.

Para finalidades de control de gestión, los indicadores de costo-eficiencia proporcionan por lo tanto, un elemento útil y sintético del juicio.

2.
Los datos de costo como insumos para la programación de actividades

Los datos de costo, organizados sistemáticamente según el esquema presentado en este artículo, pueden proporcionar información muy útil para la programación de actividades a varios niveles.

Para la programación de proyectos nuevos, el elenco detallado de insumos contenido en fichas como la que se presenta en el cuadro 1 (véase A.Pio, Forum Valutazione n.0), permite:

a) desarrollar rápidamente un presupuesto, poniendo al día los valores

que corresponden a cada uno de los insumos;

b) determinar la necesidad de insumos previos a la operación de la actividad. El item 3, "costos de capital", identifica tanto los insumos físicos de larga duración (edificios, equipos) como las actividades previas: preparación de materiales, desarrollo de curriculum, capacitación, etc.;

c)preparar cronogramas de las actividades. Del ejemplo del cuadro 1, se desprende que son necesarios 3 meses (uno de difusión y dos de implementación) para llevar a cabo esta actividad de capacitación.

Aún en el formato más sintético del cuadro 2 (véase A.Pio,Forum Valutazione n.0), los datos de costo pueden proporcionar información útil para la programación de nuevos proyectos. El cuadro 2 permite apreciar cuales son las actividades que pueden contar con importantes recursos no monetarios (columna B: "Contribuciónes en especie" Beneficiarios- comunidad), y permite preparar presupuestos para los principales items según la fuente de financiamiento.

Si se conocen algunos indicadores económicos claves, cuales son:

- la tasa de cambio entre dólar y moneda nacional;
- el sueldo promedio del personal del proyecto;
- el sueldo promedio pagado a los residentes que operan como agentes del proyecto,

es posible también aplicar ajustes al presupuesto de un proyecto en un país para calcular valores de referencia para la transferencia del mismo proyecto a otro país.

Ejemplo.Consideremos por ejemplo il cuadro 2 (véase A.Pio, Forum Valutazione n.0),que nos proporciona un resumen de los recursos necesarios para la actividad de capacitación. Si nos limitamos a los gastos monetarios que en este caso son la casi totalidad de los costos del proyecto, vemos que los rubros con una gran componente de personal (marcados con un * en el cuadro 2) representan la mayoría de los insumos (82% del gasto total).

CUADRO 2

Resumen de gastos monetarios de la actividad de capacitación

	Monto	Porcentaje	Gran componente personal
Personal			
- del proyecto	1.034	54%	*
Materiales y servicios	136	8%	
Costos de capital			
- físico	20	1%	
- humano	46	2%	*
Costos indirectos			
- administración	500	26%	*
- transporte	180	9%	
TOTAL	**1.916**	**100%**	

El sueldo promedio del personal del proyecto en el primer país era de 180 soles. En el nuevo país el sueldo promedio es de 630 pesos (todos estos valores son imaginarios, que sirven simplemente para dar un ejemplo). Se puede, por lo tanto, calcular un valor de referencia para estas actividades, multiplicando su costo en el pais de origen por la relación entre los sueldos. Como los sueldos son el principal componente de gasto para estas actividades, este ajuste, cubre la mayor parte de la diferencia entre los países. Además los costos para los otros insumos de estos rubros, serán relacionados con las diferencias en poder adquisitivo, que en alguna medida, se reflejan en los niveles de sueldo.

La relación entre los sueldos nos da un coeficiente de 630/180 = 3.5 es decir, por cada sol que se gastó en el primer país, se gastarán 3.5 pesos en el segundo. Por lo tanto hay que multiplicar el monto del presupuesto original en soles por 3.5 para obtener el valor correspondiente en pesos:

Personal del proyecto	1.034 x 3.5 =	3.619 pesos
Costos de capital humano	46 x 3.5 =	161 pesos
Costos indirectos-administración	500 x 3.5 =	1.750 pesos

Para otros rubros, podemos suponer que el precio sea parecido en los dos países en términos de dólares. Se puede por lo tanto, convertir en dólares el gasto monetario, y reconvertirlo en la moneda nacional del segundo país. Si las tasas de cambio son de 1.5 soles por dólar y 4.5 pesos por dólar, se operará de la siguiente manera:

	Valor en soles	**Valor en dólares**		**Valor en pesos**
Materiales y servicios	136/1.5=	90.7	x4.5	408
Costos de de capital -físico	20/1.5=	13.3	x4.5	60
Costos **indirectos** -transporte	180/1.5=	120	x4.5	540

El nuevo presupuesto de referencia en el segundo país es, por lo tanto, el siguiente:

Item	**Valor en pesos**
Personal de proyecto	3.619
Materiales y servicios	408
Costos de capital	
- físico	60
- humano	161
Costos indirectos	
- administración	1.750
- transporte	540
TOTAL	**6.538**

En el caso en que algunos items sean particularmente importantes en el presupuesto global (materiales de construcción, capital físico, transporte) puede ser útil calcular ulteriores coeficientes de ajuste entre países. Por ejemplo, se puede calcular un coeficiente de conversión, comparando los costos de construcción promedio en los dos países de una manera similar a lo que se hizo aquí para el personal. Sin embargo, la experiencia enseña que los gastos del personal representan la gran mayoría de los recursos ocupados en proyectos de desarrollo social, y por lo tanto,una metodología tan sencilla como la que se acaba de demostrar, puede proporcionar valores de referencia suficientemente exactos.

Los datos de costo también sirven para programar las actividades futuras de un proyecto en marcha. Su utilidad en este caso, es mucho más evidente, y su uso más sencillo en cuanto no hay que hacer ajustes de ningún tipo a los datos. Sencillamente, se trata de aprovechar la experiencia acumulada en las etapas iniciales, para hacer los necesarios ajustes tanto en el presupuesto futuro como en las modalidades de intervención, y el aprovechamiento de los recursos, según lo que se ha aprendido a través de la recolección y análisis de los datos de costo, basándose en particular en los indicadores de costo-eficiencia.

En fin, en la etapa terminal de un proyecto, cuando se está negociando la transferencia de funciones a las organizaciones comunitarias o a entidades públicas locales, es necesario un buen conocimiento de los costos de operación de una actividad. Estos items nos dan una idea del monto de recursos necesarios para la continuación del proyecto, y una comparación con los recursos disponibles a nivel local, permite evaluar si las probabilidades de continuación son buenas, una vez hecha la transferencia.

Comparando el porcentaje de recursos que el ente nacional y la comunidad están proporcionando, se pueden tambien obtener útiles indicaciones sobre quien debería jugar un papel importante en la gestión futura. Si en un programa de atención primaria de salud, el gobierno proporciona el 90% de los recursos (entre sueldos de personal médico, materiales, y "propinas" a los promotores), será fundamental un compromiso con el ente público. Si en cambio en un programa de estimulación infantil, los residentes aportan voluntariamente su trabajo, que representa el 50% del valor de los insumos, y el gobierno proporciona exclusivamente alimentos para el almuerzo a través de un programa alimentario nacional, algunos juguetes, y materiales de consumo, la situación parece adecuada para un papel importante de las organizaciones comunitarias en la gestión futura. Son todos estos elementos

de evaluación cualitativos, que por medio de una evaluación económica del proyecto, se logra documentar de una manera más rigurosa.

3.
Los elementos económicos en las decisiones estratégicas y en la evaluación de proyectos

En materia de decisiones estratégicas se puede hacer una distinción entre deciciones internas al proyecto, en particular:

a) determinación del nivel de actividad y de la amplitud de cobertura
b) elección entre modalidades de intervención, decisiones de política social global, es decir:
c) evaluación global de un proyecto, y
d) elección entre proyectos o tipos de proyectos distintos.

Los datos de costo hasta ahora discutidos sirven en particular para las primeras tres funciones(a, b, y c,) pero también proporcionan información de base para la última.

Para determinar el nivel de actividad y la amplitud de cobertura, nos ayudan los conceptos de costo fijo, costo variable y costo marginal que se adelantaron en la sección 2(véase A.Pio, Forum Valutazione n.0).

El costo marginal es la variación en el costo total necesario para aumentar la cobertura del proyecto. Si con una semana adicional de difusión ($74) podemos incentivar a 6 personas más para que participen en un curso de capacitación que ya está organizado, y que puede recibir a estas personas sin costos adicionales, el costo marginal para capacitar a estas personas es de $74/6 = $12.3

Los costos marginales pueden calcularse de dos maneras:

a) revisando la ficha de los insumos de una actividad y determinando cuales items de costo aumentarían (y en que medida) al aumentar la cobertura del proyecto de un monto dado, como en el ejemplo de arriba;

b) comparando los datos de costo de dos módulos que operan en situaciones parecidas y tienen cobertura distinta. Un módulo de estimulación infantil a través de talleres de padres afecta a 400 niños con un costo anual de $1.600 en tanto que otro cubre a 300 niños con un costo de $1.400. Para cubrir 100 niños más (400 - 300) se gastan $200 más ($1.600 - $1.400) siendo por lo tanto el costo marginal de $2 por niño ($200/100 niños = $2).

Como regla general, *siempre conviene aumentar la cobertura de un proyecto si el costo marginal es inferior al costo promedio.*

En el ejemplo que acabamos de comentar, el costo promedio del segundo programa era de $4.7 ($1.400/300 niños = $4.7), y el costo marginal de $2, lo que justifica una ampliación de cobertura si hay recursos disponibles. Mientras el costo marginal sigue inferior al costo promedio, una ampliación de cobertura siempre produce una disminucuión del mismo costo promedio (3). Llegará el momento en que para seguir ampliando la cobertura, habrá que aumentar algún insumo importante: será necesario otra salida para las actividades de estimulación infantil, comprar más juguetes, capacitar más cuidadoras, etc. A ese punto el costo marginal aumenta bruscamente, y la ampliación de cobertura, ya no es tan atractiva desde un punto de vista económico, en cuanto hace aumentar el costo promedio.

Si la primera regla es aumentar la cobertura mientras el costo marginal sigue más bajo del promedio, la segunda es de *elegir entre las modalidades alternativas la que presente un costo marginal más bajo.*

Supongamos que hayan dos centros de estimulación infantil en áreas limítrofes, de manera que los niños pueden participar de igual manera en uno o en otro. El primero no está utilizando adecuadamente su capacidad: podría atender a 10 niños más en la misma estructura y con las mismas cuidadoras con el único gasto adicional de la merienda para los niños: $480 anuales, a un costo marginal de $48 por niño. En el segundo centro, en cambio, también hay cupo físico, pero sería necesario capacitar y emplear una cuidadora más sumandose a la merienda ($480) el valor amortizado anual de su capacitación ($53) y la "propina" ($540). El costo adicional sería de $ 1.073, con un costo marginal de $ 107 por niño. Es por los tanto, preferible enviar los niños al primer centro, que involucra un costo marginal más bajo.

Como se ha visto en estos dos sencillos ejemplos, el análisis marginal ofrece un poderoso apoyo metodológico en la toma de decisiones estratégicas en el interior del proyecto, para decidir tanto las modalidades que se van a emplear como los niveles de cobertura optimales.

Es importante subrayar que si el análisis marginal es muy útil para proyectos ya en marcha, *la decisión entre modalidades distintas de intervención antes de empezar un proyecto se apoya en la comparación del costo promedio de distintas alternativas al nivel de cobertura que se ha puesto como objetivo.* En este sentido, es útil tener como referencia valores indicativos basados en la experiencia de otros proyectos, haciéndose si es necesario, los ajustes descriptos en la sección 2. para convertir en moneda nacional los datos relativos a otros países. Se ocupan para esta decisión los indicadores de costo-eficiencia de las modalidades alternativas, apoyados por otros datos cuantitativos y cualitativos que permiten explicar las diferencias entre costos unitarios.

Un ejemplo numérico puede aclarar la diferencia entre los dos enfoques. Consideremos de nuevo la capacitación de cuidadoras preescolares. Hemos visto en la sección 3(véase A.Pio, Forum Valutazione n.0) que esta capacitación se puede llevar a cabo empleando tecnologías distintas, a un costo unitario de $160 con una modalidad (instructores) y $95 con otra (audiovisuales) (4). Sin embargo, es posible insertar a seis personas más en el curso eseñado por instructores infrentando el puro costo de difusión, equivalente a $12.3 por cada persona nueva. En cambio, el curso audiovisual ya ha llegado al cupo maximo, de manera que sería necesario duplicar el curso, con un costo marginal mucho más alto: $475 por persona ($2.850 (costo total del nuevo curso) dividido por las 6 personas da un costo de $2.850/6 = $475) por persona. La decisión de corto plazo al interior del proyecto es por lo tanto, capacitar las seis nuevas personas a través del método tradicional con instructores, si al momento está funcionando uno de estos cursos. Si en cambio estamos por empezar un nuevo proyecto y tenemos que decidir cómo organizar la capacitación, nos interesa comparar el costo promedio de las dos alternativas. Con instructores tradicionales se puede capacitar un máximo de 18 personas por curso, lo que produce un costo promedio de $107 por persona ($1.926/18 =$107). En el caso de capacitación audiovisual con cobertura optimal el costo es, como ya calculamos, de $95 por persona. Si es posible decidir de antemano con toda la información disponible, es por lo tanto lógico elegir la segunda alternativa. Como se ve, según el enfoque (corto plazo al interior de un proyecto en marcha o largo plazo antes de emprender un proyecto) cambia el criterio de decisión y puede cambiar también el resultado.

Los datos de costo aquí mencionados, sirven para la evaluación global o externa de un proyecto. Esta evaluación a su vez, permite comparar distintos proyectos o modalidades de intervención en la

búsqueda de las alternativas de política social más eficaces. No es esta la sede para discutir en detalle los métodos de evaluación económica de proyectos (5) que, especialmente en el área social, involucran una serie notable de obstáculos y problemas teóricos y empíricos. Podemos, sin embargo, mencionar rápidamente que los mismos datos de costo total hasta aquí calculados sirven en la preparación de indicadores de costo-eficacia.

En la literatura sobre evaluación de proyectos, se define como eficacia la relación entre los resultados reales de un programa y las necesidades o problemas de la población atendida (Welners et al, 1975). La eficacia mide, por lo tanto, el impacto de un programa sobre la población objetivo, mientras la eficiencia mide la productividad del servicio. A través de un programa de atención primaria de salud, se atienden a 100 familias con un costo anual de $360, lográndose vacunar a 200 niños y bajar la morbilidad por diarreas de 300 a 240 casos al año en la población atendida. Suponiendo que la vacunación y la prevención de diarreas sean los dos objetivos del proyecto y que a cada uno se dedique aproximadamente la mitad de los recursos totales podemos calcular los siguientes indicadores:

costo por familia atendida	$ 3.60 anual	($360/100 = $3.60)
costo por niño vacunado	$ 0.90	($3.60/2 objetivos= $180/200=$0.90)
costo por diarrea evitada	$ 3.00	($360/2 objetivos= $180 $180/60 enfermedades evitadas=$3.00)

El primero es un indicador de eficiencia: nos proporciona información sobre la productividad del servicio, y nos permite compararlo desde el punto de vista de los recursos necesarios con otras modalidades de atención.

El segundo indicador (costo por niño vacunado) es un indicador tanto de eficiencia como de eficacia. Como indicador de eficiencia nos permite comparar esta modalidad (vacunación a través de promotores comunitarios, etc.) con otras (campañas de vacunación, publicidad por televisión, etc.). Es al mismo tiempo un indicador de eficacia, porque la relación entre vacunación y prevención de enfermedades ya ha

sido claramente demostrada, y por lo tanto, es posible determinar también el impacto del programa en términos de salud infantil. A través de otras fuentes (estadísticas nacionales de salud sobre porcentajes de morbilidad) se puede calcular que porcentaje de esos niños vacunados se habría enfermado y habría muerto por las enfermedades de que ahora están protegidos.

El tercer indicador, costo por diarrea evitada, es un indicador de costo-eficacia, en cuanto relaciona directamente los recursos dedicados al programa con el impacto sobre la población objetivo.

Los últimos dos indicadores - y los gastos que se recogen para evaluarlos - proporcionan la información necesaria sobre el costo de los proyectos (es importante en este sentido que se incluyan las contribuciones en especie además de los gastos monetarios). Asignando un valor económico al beneficio social representado por las enfermedades y muertes evitadas, se dispone de los elementos básicos para una evaluación costos-beneficios. Sobre la base de estas evaluaciones y de las prioridades nacionales de política social, es posible tomar decisiones sobre los proyectos y modalidades de intervención, que corresponden a la asignación de los limitados recursos disponibles.

Hay una última e interesante aplicación de esta metodología de recolección de datos de costo. Muchas veces se plantea el problema de definir el grado de participación de los beneficiarios y el nivel de interés del gobierno nacional o de las autoridades locales en un proyecto. Una observación cualitativa del comportamiento de las personas o entidades involucradas sólo permite formarse una opinión subjetiva. Se puede en cambio argumentar, que la cantidad de recursos que se dedican a una actividad, es un buen indicador del interés que ésta produce. A través de los datos de costo se puede construir un indicador de este tipo.

Consideremos el resumen de costo por actividad que se presenta en el cuadro 2 (véase A.Pio, Forum Valutazione n.0). La última línea presenta el total de los recursor empleados, clasificados por fuente. Se puede, por lo tanto, separar entre:

UNICEF	(U) financiamiento internacional	$ 228
GOBIERNO	(G) recursos nacionales	$ 1.668
COMUNIDAD	(C) contribuciones de residentes	$ 10
TOTAL		**$1.926**

Se pueden calcular a este punto dos multiplicadores: uno que relaciona el valor total del proyecto con las contribuciones internacionales y nacionales:

$$\frac{U+G+C}{U+G} \text{ es decir } \frac{\$228+\$1.688+\$10}{\$228+\$\,1.688} = \frac{1.926}{1.916} = 1.005$$

y el segundo que relaciona las contribuciones de UNICEF y del gobierno con el valor de la contribución de UNICEF.

$$\frac{U+G}{U} \text{ es decir } \frac{\$228+\$1.688}{\$228} = \frac{1.916}{228} = 840$$

Ambos multiplicadores tienen como valor mínimo 1, y su valor aumenta al aumentar la participación de los residentes o del gobierno nacional en un proyecto.

El primer multiplicador mide la participación comunitaria. En el curso de capacitación en cuestión, la comunidad contribuyó con muy pocos recursos. Consideremos en cambio el caso de la construcción de centros comunitarios de salud. En un caso A el centro entero fue construído con fondos de UNICEF y de la municipalidad. En el caso B la comunidad contribuyó con mano de obra para la construcción, por un valor estimado de $2.000.

CUADRO 3

Fuente de recursos para la construcción del centro comunitario

UNICEF (U)	1.500	500	gastos monetarios
GOBIERNO (G)	2.500	1.500	
COMUNIDAD (C)		2.000	contribuciones en especie
TOTAL	**4.000**	**4.000**	

A partir de estos datos se pueden calcular los dos multiplicadores: (U + G + C/U + G)

CASO A $\quad \frac{1.500+2.500+0}{1.500+2.500} = \frac{4.000}{4.000} = 1$

CASO B $\quad \frac{500+1.500+2000}{500+1.500} = \frac{4.000}{2.000} = 2$

En el caso A, en que no hubo participación comunitaria, el multiplicador tiene el valor mínimo de 1. En el segundo caso, el multiplicador tiene valor de 2, porque cada $ invertido por las instituciones internacionales o nacionales se duplicó a través del esfuerzo comunitario. Con una inversión de recursos monetarios de $2.000, se logró construir un centro del valor de $4.000. Cuanto más alto es el valor del multiplicador, tanto más alta será la participación comunitaria en la ejecución de una actividad.

El mismo tipo de razonamiento se aplica al segundo multiplicador, que ayuda a evaluar el interés del gobierno nacional en un proyecto financiado con fondos internacionales. Usando por simplicidad, los mismos datos del ejemplo arriba indicado, se puede calcular el segundo multiplicador(U+G/U).

CASO A $\quad \frac{1.500 + 2.500}{1.500} = \frac{4.000}{1.500} = 2{,}66$

CASO B $\quad \frac{500 + 1.500}{500} = \frac{4.000}{500} = 4{,}0$

En este caso los datos nos indican que hubo un compromiso relativamente mayor del gobierno en el caso B, porque los recursos invertidos por UNICEF en el proyecto, producieron una mobilización total de recursos monetarios igual a 4 veces, en vez de las 2.66 veces del caso A.

Hay que reconocer que estos indicadores son bien sencillos y no se pueden aplicar de manera automática, necesitándose para su interpretación, una apreciación de la historia del proyecto y de otros elementos cualitativos. Su ventaja reside en la facilidad de cálculo y en su dimensión numérica, que incluso permite hasta cierto punto, una comparación entre proyectos y actividades distintas.

5.
Conclusiones

La finalidad de este artículo es proponer una metodología a la vez sencilla y teóricamente rigurosa para recoger y analizar datos de costo para proyectos sociales, con el convencimiento que un examen de los aspec-

tos económicos es un útil complemento en la evaluación de programas y en el diseño de políticas.

Despues de una breve introducción y definición de algunos conceptos claves, se ha presentado en la primera parte una metodología para la determinación de los costos. El método se basa en la identificación de actividades representativas en el interior del proyecto, y en la determinación analítica de los recursos necesarios para llevar a cabo una mUestra de estas actividades, incluyéndose tanto los gastos monetarios como las contribuciones en especie.

Los insumos se clasifican por rubro principal (personal, materiales y servicios, costos de capital, costos indirectos de administración y transporte) y por fuente de procedencia, haciendo la distinción entre organizaciones internacionales, gobierno nacional o local, residentes de las comunidades intervenidas.

Para reconstruir correctamente los costos es necesario enfrentar una serie de problemas metodológicos, y en particular a) la valoración de las contribuciones en especie, b) la atribución de los costos de capital y c) la repartición de los costos indirectos. Para los tres casos se han propuesto pautas de acción, ilustrándolas donde es posible, con sencillos ejemplos numéricos.

Simplificando al máximo los conceptos sin renunciar a su coherencia teórica y concentrando el análisis de los costos sobre una muestra de actividades representativas se ha intentado proponer una metodología viable y no demasiado onerosa para la recolección de los datos de costo.

La segunda parte del artículo parte de los mismos datos de costo y propone métodos de análisis para el aprovechamiento de la información y su integración con otros elementos cuantitativos y cualitativos. Se han identificado tres objetivos principales para el análisis de los aspectos económicos de un proyecto.

a) el control de gestión y monitoreo de las actividades;

b) la programación;

c) la toma de decisiones estratégicas y la evaluación local global.

Para el primer objetivo se construyen indicadores de costo-eficiencia para medir la productividad del servicio. El análisis se afina ulteriormente examinando la estructura de los costos por rubro y fuente, comparando los costos reconstruídos con el presupuesto original y los dos con el monto efectivamente gastado.

Con fines de programación, los datos de costo oportunamente organizados permiten la preparación de presupuestos y cronogramas de

actividades. Debido a la utilidad de poder contar con pautas y valores de referencia, se ha propuesto una metodología sencilla para efectuar comparaciones internacionales de costo. Se ha subrayado también la importancia de una buena determinación de los costos de operación para garantizar una exitosa tranferencia de funciones al gobierno local y/o a los beneficiarios una vez que la organización internacional se retira de un proyecto demostrativo.

Para la toma de decisiones estratégicas, se ha aclarado la importancia de usar como criterio el "costo marginal" en el caso de actividades ya funcionando en un proyecto en marcha, y el criterio del "costo promedio", para elegir entre modalidades alternativas de intervención, en proyectos que todavía están en la etapa de programación. Para la evaluación de proyectos, se ha sugerido la construcción de indicadores de costo-eficacia, proponiéndose además un método sencillo para medir la participación, tanto de los beneficiarios como del gobierno nacional, en base a su compromiso concreto en términos de recursos aportados al proyecto.

El tratamiento de cada método de análisis ha sido forzosamente breve. A través de ejemplos numéricos, se ha tratado en la mayoría de los casos, de demostrar una aplicación concreta de los principales conceptos.

En conclusión, vale la pena agregar dos breves observaciones. En primer lugar, el lector se habrá dado cuenta que en muchos casos los métodos de análisis propuestos se basan en una comparación del proyecto con otros patrones o valores, tanto en términos de costo unitario como de estructura del presupuesto o de cobertura. A pesar de la larga experiencia de intervenciones innovativas en el campo social en el continente latinoamericano, hay una falta de información sistematizada y comparable al respecto. En este artículo, se ha intentado proponer una metodología de recolección de los datos de costo que permita organizar, comparar datos y resultados de proyectos similares implementados en distintas partes. Un útil complemento a este trabajo, sería la recolección y organización de la información ya existente para proporcionar pautas y rangos de valores de referencia, para facilitar las tareas de programación y evaluación de proyectos.

Finalmente, es opinión del autor, que el método de determinación de los costos propuesto en el presente artículo, es un compromiso razonable entre coherencia teórica y disponibilidad limitada de datos y recursos a procesar. Sin embargo, pueden darse situaciones en que el nivel de información aquí presentado, no es alcanzable. En esos casos se pueden reducir gradulamente los requerimientos, limitándose a los gastos monetarios, o al presupuesto de la organización internacional,

integrados por la información adicional disponible, sobre el monto de recursos invertidos por el gobierno nacional y las contribuciones en especie de los beneficiarios. En estos casos, el esquema de análisis aquí propuesto puede ayudar en la búsqueda y estimación de los datos que faltan. De todas maneras, siempre será preferible la débil luz que emana de la poca información recogida a la obscuridad completa.

NOTAS

(1) Para una descripción detallada de las técnicas de reconstrucción de los datos de costo si la información disponible es limitada, véase la primera parte de este artículo, publicada bajo el título *Métodos sencillos para la determinación y evaluación de proyectos sociales*, en Forum Valutazione n.0 Novembre 1990 pag.113-131.

(2) Es interesante notar como debido al mayor costo total la alternativa de los videocassettes es más cara también en términos de puros costos de operación. Si los costos de personal y materiales representan el 46% del total, los costos de operación de esta alternativa son $1.311 ($2.850 x 0.46 = $1.311). En cambio la alternativa con instructores tradicionales presentada en el cuadro 2 muestra costos de operación de $1.180 ($1.034 + $146 = $1.180). Lo que hace la alternativa de los videocassettes más interesante, en este ejemplo es por lo tanto, la mayor *cobertura* que esta modalidad permite. En este sentido es importante evaluar cual es el límite de cobertura de cáda método, es decir cuántos estudiantes se pueden agregar a cada modalidad, sin que ésta pierda eficacia.

(3) El lector puede fácilmente darse cuenta de esto:en el ejemplo de arriba, pasando de 300 a 400 niños el costo promedio baja de $ 4.7 ($ 1.400/300 = $4.7) a $4 por niño (41.600/400 = $4). Esto pasa porque los costos fijos se distribuyen sobre un número más grande de niños.

(4) En la determinación de los costo unitarios, es muy importante controlar que cada modalidad está operando a su nivel de mayor eficiencia. En el ejemplo que se acaba de mencionar, la diferencia en costo unitario es causada por la cobertura: la capacitación con audiovisuales costó más ($2.850) pero se aplicó a un mayor número de personas por curso (30) obteniéndose un costo por persona más bajo $2.850/30 = $95). En cambio la capacitación con instructores cost" menos, en total ($1.926) pero resultó de un costo individual más alto por el bajo número de capacitados ($1.926/12 = $160 por persona capacitada).

(5) Hay sobre este tema numerosos estudios y manuales preparados por organizaciones internacionales como el Banco Mundial o el ONUDI.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Agencia para el Desarrollo Internacional (autora:M.Hageboeck). *Recolección de Datos:Guía Para Administradores*- Washington, AID Noviembre de 1979.

S. Grabe, *Evaluation Manual* - París, UNESCO 1983.

Instituto Centroamericano de Administración Pública y Banco Interamericano de Desarrollo (autor: J. Córdoba Collinet), *Diseño Administrativo para la Ejecución de Proyectos, Casos y Ejemplos* -San José de Costa Rica, ICAP-BID 1979.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (autor:J.Fondahl), *Programación y control de la ejecución de Proyectos Industriales en Países en Desarrollo*-New York, ONU 1972.

A. Pio L. Ribolzi, *El sistema de monitoreo y evaluación para el proyecto de desarrollo integrado Buenos Aires* - Documento preparado por el Istituto di Studi Latinoamericani, Università Bocconi, Milano, para la Oficina de Area UNICEF de Santiago, Mayo de 1986.

S. Rosembloom, A. Pio, H. Dittmar, *Cost Analysis for Social Service Agency Transportation Providers* - Washington, U.S. Department of Transportation, 1981.

L. Squire, H. Van Der Tak, *Economic Analysis of Projects*- Baltimore, John Hopkins University Press, for the World Bank, 1975.

UNICEF/PET (autor:R. Egaña), *Aspectos económicos en proyectos de desarrollo de organizaciones económicas populares* - Santiago, UNICEF 1985.

UNICEF, *An Inter-Agency Workshop on Evaluation and Cost of Early Childhood Programmes in Latin America and the Caribean.* Draft Report - New York, UNICEF November 1983.

B. Welners, et al, *Bases para la formulación, ejecución y evaluación de programas integrados* - Santiago. UNICEF 1975.

World Health Organization (autor: A. Creese), *Expanded Programme on Inmunization. Costing Guidelines* - Sin fecha, probablemente 1979.

La valutazione dei programmi sanitari: una analisi critica

a cura di M.G.Dente

Introduzione

"La valutazione è un processo ed uno strumento di gestione orientato all'apprendimento e all'azione, atto a determinare quanto più sistematicamente ed obiettivamente possibile, *la rilevanza, l'efficacia e l'impatto* delle attività intraprese alla luce degli obiettivi prefissati. Ciò al fine di migliorare sia le attività stesse che la futura pianificazione, programmazione e le scelte operative."(Sohm, Joint Inspection Unit, UN Ginevra, 1978)(4).

".... la valutazione è indispensabile per migliorare i programmi sanitari e le infrastrutture necessarie alla loro conduzione e per orientare la distribuzione delle risorse nei programmi presenti e futuri."(WHO, 1981)(7).

Le due definizioni sopracitate sono state scelte, tra le varie identificate in più di un decennio di dibattiti e studi sulla valutazione sanitaria, poiché evidenziano in poche righe quanto numerosi possano essere gli scopi di un processo valutativo.

Delle attività intraprese tramite un programma sanitario si può valutare *l'entità dell'impatto* (in che misura l'azione intrapresa ha generato quei cambiamenti desiderati e auspicati al momento della pianificazione); *la rilevanza* (quanto le attività condotte siano consone ed appropriate per il raggiungimento dei fini preposti); *l'efficacia* (in che misura le attività del programma riescono a soddisfare gli obiettivi prefissati); il costo versus l'efficacia, il costo versus l'efficienza, il costo unitario, il costo unitario aggiunto, ecc. (cioè, in che misura rendono le

attività intraprese in rapporto alle forze ed alle risorse impiegate, a quali livelli avviene la maggior dispersione di risorse, in che misura le attività del programma potranno essere sostenibili dalla controparte una volta avvenuto il passaggio di mano, ecc.)[18].

Ovviamente a seconda di ciò che la valutazione si prefigge di determinare, saranno adottati particolari criteri valutativi, indicatori ad hoc, tempi di rilevazione appropriati, ecc. che costituiranno la "metodologia" o "processo valutativo" prescelto.

Tuttavia, a prescindere dal tema oggetto della valutazione e dalla metodologia adottata, alcuni punti del percorso valutativo restano tuttora assai problematici e sebbene teoricamente validi e comprensibili, essi generano notevoli problemi operativi.

Lo scopo della presente scheda è appunto quello di richiamare l'attenzione su alcuni dei nodi cruciali del processo valutativo (identificati come "punti chiave")che hanno un peso determinante sulla qualità della valutazione condotta indipendentemente dalla scelta metodologica effettuata.

Alcuni punti chiave della valutazione dei programmi sanitari

1. Chi coinvolgere nel processo valutativo

Dall'analisi della documentazione bibliografica e dalle esperienze messe a confronto durante seminari e dibattiti sul tema, risulta un accordo unanime sulla necessità di individuare un sistema valutativo appropriato fin dalle fasi di definizione di qualsiasi programma sanitario. Purtroppo, varie sono le difficoltà operative che sorgono nell'individuare i diretti conduttori del sistema di valutazione.

Secondo il dott. Mulusa (responsabile della valutazione dei programmi di *Continuing Education* dell'AMREF, Nairobi) bisognerebbe combinare più forme di valutazione con la partecipazione di diversi valutatori per evitare il più possibile pregiudizi dovuti alla soggettività dell'analisi effettuata. Viene raccomandata una valutazione interna (effettuata dal personale del programma), una valutazione esterna (condotta da un esperto ad hoc), ed una valutazione partecipativa (con il coinvolgimento della comunità interessata dal programma)[9].

Anche gli esperti del WHO sostengono che devono partecipare alla valutazione tutti coloro che sono coinvolti nel programma, com-

presa la comunità che dovrebbe essere in grado di valutare l'appropriatezza dei servizi che riceve e il grado di soddisfacimento in relazione ai servizi sanitari disponibili (processo che acquista anche una funzione educativa per la comunità stessa)[7].

Amonoo, individua diversi tipi di valutazione, ognuna con diversi obiettivi e che implicano, perciò, il coinvolgimento selettivo del personale preposto al processo. Egli suggerisce una *Formative evaluation* (analisi della situazione prima dell'avvio del progetto), un *Project appraisal* (verifica dell'appropriatezza delle attività previste in base alla situazione delineata dalla formative evaluation), una *Summative evaluation* (verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati)ed un *Monitoring* (controllo delle attività durante la loro conduzione)[2].

Raccogliendo i suggerimenti degli esperti citati, si potrebbe quindi raccomandare di identificare chiaramente gli obiettivi della valutazione da condurre:"cosa bisogna valutare?", "a chi sono dirette le informazioni ottenute?", "con quale fine?". Solo così saremo in grado di decidere se l'operatore più idoneo a condurre la valutazione dovrà essere qualcuno del programma stesso, un esperto esterno, la comunità, ecc.

2. Come formare e motivare gli operatori coinvolti nel sistema di valutazione

La raccolta dati, e più in generale il sistema informativo di supporto, costituisce uno dei punti chiave del processo valutativo. E' principalmente da esso che dipende la qualità e l'efficienza del sistema. Eppure il personale preposto a tale attività è spesso scarsamente preparato e motivato. Al fine di rendere e mantenere vivo l'interesse in questi operatori, viene suggerito un loro maggior coinvolgimento nell'analisi e nell'interpretazione dei dati, e nella riprogrammazione successiva alla valutazione[21].

Laddove tale coinvolgimento non fosse possibile, sarebbe comunque auspicabile un feedback sul programma delle informazioni ottenute tramite l'analisi dei dati raccolti.

Le competenze necessarie dovrebbero essere acquisite dagli operatori tramite corsi ad hoc ed una appropriata supervisione. Una preparazione specifica del personale è indispensabile e non va sottovalutata se non si vuole incorrere nel pericolo di inficiare un buon sistema di valutazione[17][13].

Anche il WHO suggerisce un sistema molto semplice basato sull'analisi delle risorse umane disponibili (identificare, cioè, un sistema efficiente in base alle competenze disponibili). Purtroppo, talvolta, anche coloro che dovrebbero identificare le fasi delle valutazioni e for-

mare il personale coinvolto, non sono sufficientemente preparati:uno studio condotto a Sri Lanka [3] evidenzia quanto sia scarsa la competenza, soprattutto per quanto riguarda la selezione degli indicatori, dei criteri valutativi e la supervisione della qualità del sistema.

3. Raccolta dati di base e stima delle risorse disponibili

Solitamente, ben poco vengono sfruttate le risorse già disponibili nel Paese. Anche se non sempre i dati sono attendibili o sufficientemente aggiornati, da più parti si sottolinea la necessità di prendere in considerazione le informazioni esistenti, identificando dei criteri per valutarne l'attendibilità [5] [12].

Se i dati non sono sufficienti, ricerche sul campo, *baseline study* e *pre-tests* sono vivamente raccomandati al fine di acquisire i dati necessari ad avere un quadro della situazione iniziale da un punto di vista epidemiologico, sociale, ecc.[8]. Se il programma intrapreso prevede attività di educazione sanitaria o di formazione del personale, una valutazione preliminare dovrebbe essere condotta allo scopo di identificare le priorità educative, formative ed il loro attuale livello [20].

4. Tempi di analisi e valutazione dei dati raccolti

Il WHO, in *On being in charge*, dedica un capitolo al monitoraggio ed alla riprogrammazione. Presupposto basilare di un sistema valutativo è quello di fornire dati valutativi sul programma in tempo utile. Laddove le informazioni, derivanti dall'analisi dei dati raccolti, non vengano prodotte in loco, è necessario che siano trasmesse puntualmente e comprensibilmente a chi è preposto alla conduzione delle attività in corso e alla programmazione di quelle future [6][10].

Ogni tipo di valutazione deve essere mirata e, in tal senso,va effettuata in un particolare momento e con scopi specifici: un monitoraggio serve a modificare le attività in corso di realizzazione mentre una *mid term evaluation* viene utilizzata per migliorare le fasi posteriori del programma; una valutazione finale, invece, dovrà essere portata a termine in tempo utile a pianificare il prosieguo del programma.

5. Scelta degli indicatori: appropriatezza e sensibilità in base all'obiettivo della valutazione

La scelta degli indicatori è un problema ancora molto attuale, sebbene numerose indicazioni siano state fornite dal WHO, commissioni ad

hoc, esperti, ecc.

Il WHO, in particolare, raccomanda l'utilizzo dei seguenti criteri guida nella scelta di qualsiasi indicatore: *validità* (l'indicatore deve misurare realmente ciò che vorremmo fosse misurato); *affidabilità* (l'indicatore dovrebbe essere valido comunque, ovunque e chiunque lo utilizzi); *sensibilità* (l'indicatore deve essere in grado di rilevare ogni minimo cambiamento del fenomeno che sta valutando)[11].

Altri esperti considerano valida anche la scelta di indicatori ad hoc, specifici per una determinata situazione, purché essi siano confrontabili con altri indicatori ad hoc scelti in considerazione degli stessi obiettivi ma in altri contesti [3][16].

Idealmente un indicatore dovrebbe essere sensibile solo al fenomeno considerato e non a tutta un'altra serie di fenomeni presenti concomitantemente. E' difficile, per esempio, affermare che un indicatore quale l'*infant mortality rate*(IMR) o la percentuale di malnutriti sotto i 5 anni, riescano a valutare l'impatto del solo programma sanitario realizzato al di fuori degli effetti derivanti da altri fenomeni quali la variazione del reddito procapite, il miglioramento delle condizioni igieniche ambientali, ecc.. Vengono così suggeriti alcuni criteri di base per la scelta di un indicatore al fine di accrescerne la sensibilità. Esso dovrebbe essere "diretto", cioè, capace di misurare univocamente il fenomeno considerato. Se questo non è possibile nella realtà, allora nasce l'esigenza di affiancare all' indicatore prescelto, altri indicatori più generali che possano rilevare l'incidenza di altri fattori [14] [15].

Va inoltre considerato che l'indicatore prescelto dovrà essere appropriato per tutti i passi imposti dal processo valutativo (raccolta dati, analisi, interpretazione, ecc.), e ciò dovrà essere attentamente valutato al momento della scelta iniziale. Infatti, dovrebbe essere evitata una sostituzione dell'indicatore a processo avviato per evitare incompatibilità di raffronto tra le rilevazioni operate ed analizzate con due indicatori diversi .

6. Difficoltà e resistenze nel processo valutativo : "self-defence often leads to rejection" (WHO) [19]

Molto spesso il personale mostra diffidenza e poca collaborazione quando si vogliano valutare le attività del programma nel quale è coinvolto, poiché si sente giudicato nel suo operato, nel livello di competenza e di performance[3]. Il punto è molto delicato e ci vuole molta abilità nel far comprendere agli operatori che la valutazione è diretta al

programma ed al suo impatto senza ripercussioni di alcun tipo sul personale. In particolare, si riscontrano questi problemi nella valutazione di programmi di formazione sanitaria, dove il parametro più diretto è il cambiamento di *skills, knowledge and attitude* (capacità, conoscenze e attitudini) del personale e delle comunità [20].

Per quanto riguarda ad esempio, i programmi di *Continuing Education* [22], la valutazione della loro efficacia non può essere valutata determinando l'entità dell'impatto ottenuto sulla salute della popolazione servita dal personale sanitario che ha partecipato ai corsi, o la qualità del servizio offerto poiché sono due metodi di valutazione indiretta che presentano i limiti precedentemente accennati. Il metodo più diretto, quindi, risulta essere quello che determina le variazioni ottenute con il programma di *Continuing Education* sulla performance degli operatori sanitari. Il metodo è diretto ma richiede cautela ed abilità nella conduzione se non si vuole incappare nelle diffidenze e timori degli operatori.

BIBLIOGRAFIA

(1) K. Uemura, *Development of indicators for monitoring progress towards HFA by the year 2000*, WHO, 1984

(2) R. Amonoo-Lartson, *District Health Care-Challenges for Planning Organization and Evaluation in Developing Countries*, Chapter 6: Getting Feedback, London, 1984

(3) R. Jayasuriya, *Use of Indicators in Monitoring and Evaluation of National Strategies for Health for All-The experience of Sri Lanka*, rapp trimest statist sanit mond.39 (1986)

(4) F. Zwart, *Monitoring of Evaluation of PHC and Child Survival Development*

(5) WHO, *Development of indicators for monitoring progress towards health for all by the year 2000*, Geneva, 1981

(6) WHO, *On being in charge*,Chapter 2.2 : Monitoring and redirecting a programme, Geneva, 1984

(7) WHO, *Health Programme Evaluation: Guiding Principles*, Geneva, 1981

(8) W. Orenstein, *Field Evaluation of vaccine efficacy, Bullettin of the WHO*, 63 (6):1055-1068 (1985)

(9) Moh Kenya - *AMREF Proceedings of the Kenya National Continuing Education Programme (KNCEP) Evaluation indicators* workshop held in Nairobi (3-7 aprile 1989)

(10) F. Katz, *Guidelines for evaluating a training programme for health personnel*. WHO, Geneva, 1978 (WHO Offset Publication n.38)

(11) J. Marks, *Methodologic issues in the evaluation of vaccine effectiveness*. Am. j. epidemiol. 166: 510-523 (1982)

(12) J. Mumaghan, *Health Indicators and information systems for the year 2000*. In: Breslow, L. Annual review of public health. Palo Alto, Annual Reviews Inc. 1981

(13) G. Davis, *Management Information System*. Singapore, Mcgraw Hill, 1985

(14) F. Andrews, *Social Indicators and Health for All*. Social Science and medicine 15C: 219-223 (1981)

(15) D. Ewbank, *Uses of mortality data for evaluating the success of specific health and development programmes*. In: UN, Data bases for mortality measurement, pp. 18-30 (1984)

(16) R. Faruqee, *Analyzing the impact of health services: project experience from India, Ghana and Thailand*. World Bank Staff Working Papers N.546 (1984)

(17) J. Lewis, *Methodological issues in collecting data from traditional attendants*. Int J Obst Gy 23: 291-303 (1985)

(18) Joint Inspection Unit, *UN Glossary of evaluation terms*

JIU/REP/78/5, Geneva (1978)

(19) WHO, *Regional Committee for Europe Technical Discussion* 29th Session, Helsinki, 11-15 settembre 1979

(20) AMREF, *Continuing Education for Health Workers*. Chapter 6: Baseline survey. Nairobi, 1983

(21) D.A. Kolb, *Organizational Psychology: Readings on Human Behaviour in Organization*, 4th ed. New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1984

(22) M.G. Dente, D. Monga, F. Poli, C. Sartoris, *Pilot study on the evaluation of the impact of Continuing education on the performance of health workers working in the expanded programme on immunization in Kirinyaga District (Kenya): suggestions for guidelines for a national evaluation procedure*, Istituto Superiore di Sanità, Roma, 1989

In Francia le associazioni di solidarietà internazionale si organizzano per uno scambio proficuo di conoscenze ed esperienze

Le Associazioni di solidarietà internazionale in Francia beneficiano di meno dell'1% dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APD) mentre negli altri paesi europei membri dell'OCSE la percentuale si aggira intorno al 5%.
La prospettiva di un aumento in Francia dell'APD gestito dalle ONG è una ipotesi credibile la cui realizzazione resta certamente una decisione dei Pubblici Poteri. Spetta, comunque, alle associazioni favorire questo cambiamento.
Affinché ciò avvenga, è necessario che queste dimostrino e ribadiscano le proprie capacità, in particolare nel seguire operazioni complesse che implicano partner diversi.
La creazione di un "Fondo Studi e Valutazioni" tra le associazioni di solidarietà internazionale risponde proprio a tale bisogno: è giunto il momento che i risultati delle azioni intraprese da queste organizzazioni travalichino i limiti del riservato e del confidenziale. Per altro, il confronto delle loro esperienze permetterà un rafforzamento qualitativo del lavoro di ogni singola associazione.
Questo Fondo è creato in seno alla Commissione Cooperazione allo Sviluppo che costituisce, in Francia, l'interfaccia tra Pubblici Poteri e le associazioni di solidarietà internazionale.
Il suo statuto di associazione a scopo non lucrativo, gli permetterà di gestire fondi provenienti, da un lato, dalle associazioni membre e dall'altro, dall'Amministrazione Pubblica.
L'obiettivo è quello di favorire:
-le valutazioni di azioni di sviluppo (progetti o programmi);
-studi trasversali su temi specifici riguardanti le azioni condotte da diverse associazioni (esempio: azioni sanita-

rie in un determinato paese);
-la valorizzazione dei risultati delle azioni di sviluppo:
luogo di riflessione;
organizzazione di convegni;
pubblicazione di opere (studi trasversali).

Il quadro generale di funzionamento prevede contributi iniziali e contributi annuali delle associazioni.
Il fondo, così costituito, dovrebbe servire ad assicurare il bilancio di funzionamento e a formare la controparte associativa degli studi trasversali avviati durante l'anno, con l'appoggio finanziario della Amministrazione Pubblica (con un tasso variabile secondo i vari studi).
Per quanto concerne le valutazioni di programmi di sviluppo, esse saranno finanziate per il 25% dalle associazioni che ne fanno richiesta e per il 75% dalla Amministrazione Pubblica. L'esame dei dossier verrà effettuato da una commissione paritetica - associazioni/Pubblici Poteri.
Tale commissione chiamata "Comitato di Disamina" è composto da quattro membri dell'Ufficio Coordinamento e quattro rappresentanti dell'Amministrazione Pubblica: Servizio delle Organizzazioni Non Governative di Sviluppo (DEVNOG), Segretariato Permanente per gli Studi, Valutazioni e Statistiche del Ministero della Cooperazione (SPEES), Ministero degli Affari Esteri e Servizio Valutazioni della Cassa Centrale di Cooperazione Economica.
L'Ufficio di coordinamento assicurerà tutti i compiti esecutivi dell'Associazione. Il Comitato di Disamina assicurerà, invece, la buona esecuzione delle valutazioni e degli studi trasversali.
Un Comitato d'orientamento, organismo consultivo, si riunirà una o due volte all'anno per analizzare gli sviluppi e proporre nuovi orientamenti.
Per ogni valutazione trasversale saranno poi costituiti "gruppi di monitoraggio".
Il Fondo Studi e Valutazioni dovrebbe così offrire un nuovo strumento di lavoro dalle procedure duttili al servizio sia delle associazioni che dell'Amministrazione Pubblica per permettere loro di rafforzare le competenze professionali di tutti coloro che lavorano nell'ambito

della cooperazione allo sviluppo.

Philippe Galinou
Comité Français Contre la Faim

Il lavoro della commissione valutazione dell'Assemblea generale delle ONG italiane

L'Assemblea Generale delle ONG italiane nel corso della riunione tenutasi a Milano l'11 e 12 marzo 1989 aveva raccomandato la costituzione di un gruppo di lavoro incaricato di studiare la problematica della valutazione in ambito ONG.
La Commissione Valutazione nel corso dell'anno '89 e '90 ha focalizzato gli obiettivi specifici del proprio lavoro.
A partire dalla consapevolezza di una scarsa conoscenza delle risorse ed esperienze delle ONG nel campo della valutazione, si è ritenuto di dare particolare spazio allo scambio di informazioni tra le ONG, al confronto e alla diffusione di elaborazioni e materiali prodotti in questo settore.
Un secondo ambito di riflessione ha riguardato il rapporto tra qualità dei programmi di sviluppo , pianificazione e identità delle ONG, anche al fine di elaborare e formalizzare strumenti di valutazione e parametri che diano indicazioni sulle peculiarità degli interventi della cooperazione "non governativa".
In seguito al lavoro svolto nei primi due anni la Commissione, a cui hanno partecipato più di trenta ONG, ha orientato il suo lavoro sull'analisi delle esperienze concrete di valutazione fatte. E' stata rilevata, infatti, l'esigenza di un approfondimento del tema valutazione applicato ai diversi tipi di programmi ONG.
Accanto alla necessità di dibattere e confrontarsi è emersa prioritariamente la esigenza di individuare "linee guida", cioè indicazioni da dare alle ONG per la stesura, conduzione e valutazione dei progetti.
Per il '91, infatti, sono stati programmati alcuni incontri

seminariali di tipo tematico sulle problematiche di valutazione dei progetti ONG. Verranno affrontati, nell'ordine, il settore sanitario, agricolo, produttivo, multisettoriale. Saranno trattati anche gli aspetti della formazione e quello ambientale.

Maura Viezzoli
Coordinatrice della Commissione Valutazione ONG

La ricerca sugli strumenti valutativi dei programmi ONG della DGCS-COCIS

Allo scopo di approfondire la conoscenza sulla realtà "valutazione" nell'universo ONG, è stata avviata la "Ricerca sugli strumenti valutativi dei programmi ONG" dalla Direzione Generale della Cooperazione allo sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri italiano in collaborazione con il Coordinamento delle Organizzazioni Non Governative per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo (COCIS).
Si tratta di un gruppo di esperti ONG e funzionari del MAE incaricati di svolgere una ricerca finalizzata al miglioramento e rafforzamento delle pratiche valutative delle ONG e della DGCS rispetto ai programmi ONG.
Attualmente questo gruppo di lavoro ha terminato la prima fase che ha prodotto quattro documenti su: pratiche valutative delle ONG italiane; delle ONG del Sud; degli Organismi Internazionali e delle ONG europee.
Tale materiale verrà presto diffuso a tutte le ONG italiane in preparazione di un seminario sul tema.

Luca Russo
Coordinatore del Gruppo di lavoro DGCS-COCIS

SOMMARI

Editorial

Maura Viezzoli

The several and positive reactions and comments to number 0 of Forum Valutazione have been to us a great source of reflection and stimulus. This has enabled us to verify the great interest on the part of different entities on the topic "evaluation", in Italy as well as abroad. Non governamental bodies, international organizations, state-agencies, research centres and single operators have all faced the problem of the quality of the service, of the intervention or of the whole programme and have, at times, managed to elaborate a "standard", valid within a specific sphere of work.

Even if something is slowly moving in Italy to insert the evaluation process in programmation, there is still a strong resistance towards the development of this sector. Mainly due to a structural defect of the majority of institutional bodies to consider evaluation as a structural part of planning, it seems to be difficult to recognize failures and to accept criticism.

Even where the evaluation process is being inserted as one of the instruments useful to plan and run a development programme, this is done without giving the necessary publicity to the evaluation process itself.

One of the important aspects of evaluation is in fact its own publicity which allows the direct confrontation on the validity of the logical process of planning, the utilization of the available resources, on the expected and unexpected results of the intervention and so on.

In the last few years CISP has analized more in detail this process in so far as it is a process which closely identifies the aims and objectives of the association itself. We are not dealing with an academic problem but rather with the disponibility to reconsider the strategies used in the

conduction of development programmes and in the achievement of the proposed goals, through a sistematic verification of the effectivness of the action undertaken

Operators in this field recognize how difficult it is to put this process concretely into practice in everyday situations and how necessary it is to individuate methodological and practical points of reference as well as places where this discussion is possible.

In this respect Forum Valutazione offers the possibility of a meeting point both on a theoretical-methodological level and on an operative one, without the immediate need of arriving to the elaboration of a fixed set of norms to regulate the everyday running of a programme.

We hope in this way to contribute to the development of a "culture of evaluation" which expresses itself in the demand by users, by beneficiaries, by citizens in general for information about the functioning of services, of funds invested, programmes financed and so on.

We also hope in the disponibility and political will of the interested parties to create institutional ambits in which developing the evaluation and, when necessary, to wash their dirty linen in public.

It is certain that the Non Governamental Organizations together with other healthy parts of the unhealthy *corpus* of development cooperation, should not have too much difficulty to put in common the articulated experience of their successes and failures which makes up their own political-cultural richness.

This is the direction in which the Italian General Assembly of NGOs is currently moving and has recently set up a working group on evaluation. Within this group possible options are being analized, in the different fields of intervention of NGOs, to arrive to the elaboration of evaluating criteria which would offer indications even for the selection and the definition of new programmes.

To push to establish methodologies which make public the criteria about the effectivness of the development projects, the emphasis given to the "quality" of the intervention, to consider the social aspects of cooperation as non exclusive of NGOs but as a common experience of all the agencies working in cooperation, all these are peculiar aspects of NGOs' policy, it being an expression of Italian civil society.

We are convinced that in the field of evaluation there are many experiences, both in Italy as well as abroad, which have not yet been sufficiently known and valorized.

In this respect ForumValutazione offers an occasion for a deeper study on this subject.

We have received many suggestions about what to include in this publication. Amongst the many proposals we have decided to give more attention to the following: in particular, it was noted that Forum Valutazione could be useful in the exchange of information about similar

initiatives in Italy and abroad, there being not many other possibilities which give this opportunity.

For this reason we have included a page which will give up-to-date information on all that is happening on the subject of evaluation on both the national and international level. Space will also be given to books, meetings, study-groups, ecc. dealing with the subject.

The lack of an adequate theoretical background and the need of easy-to-understand information sheets for operators, especially NGOs, is another aspect which has been noted.

We have therefore decided to insert articles which deal with a particular aspect in a systematic way, together with a bibliographical guide. These articles should be a concrete help to anybody who is interested in a deeper study of methodological problems.

We hope in this way not to solve both these problems but to give a start to other initiatives of divulgation and diffusion of scientific material.

Moreover, we are trying to transform Forum Valutazione into a bilingual edition, English and Italian, with the perspective of publishing an edition completely in Spanish.

Among the many suggestions received, we had to choose and select, most of the time with great difficulty, what to deal about, as to meet at least some of the exigencies expressed by our readers.



Preface

Giancarlo Corsetti

The activities and ideas of Non Governamental Organizations (NGOs) are certainly among the main points of interest of Forum Valutazione. In this issue we publish four contributions which deal with NGO-related issues.

Elena Borghese's article takes a close look at some important studies of these organizations, both in Europe and in the U.S.A. This article provides us with a detailed survey of the literature. Next are two studies of both the organizational structure and the activities of NGOs. The first one, by the Collectif d'Echanges pour la Technologie Appropriée (COTA), draws a detailed picture of NGOs' operational procedures, at both program management and program evaluation levels. The sample consists of 62 NGOs in 18 countries (9 of which non E.E.C. countries). The second survey focuses specifically on evaluation. It has been carried out by M.C.Guéneau on a sample of French NGOs. Guéneau highlights the gap

existing between the NGOs' awareness of the need for evaluation studies and their practical evaluation activities. The latter often lack methodological foundations and analytical background. Finally, Lecomte develops a "discourse on the subject of evaluation". By drawing extensively on practical experience, he discusses the inseparable link between the concept of development, that informs the concrete planning of projects, and the nature of their evaluation. In our opinion, this study should be regarded as a serious attempt to set evaluation standards starting from a view of development (self-reliance), which closely fits the cultural and political identity of most Non Governamental Organizations.

This issue of Forum Valutazione also includes a study by ECCE INTERKULTURELL which provides an example of comparative analysis of pilot-projects. The authors consider 15 projects addressing the education of the children of migrant workers in the E.E.C.. The basic issue is the definition of an E.E.C. policy on this subject, in the framework of the European integration as well as the increasing migratory flows within the continent. In this respect, this study constitutes a source of invaluable information.

Lastly, Pio's article focuses on simple methods of economic analysis and planning. After discussing conceptual and theoretical aspects (in the previous issue of Forum), the author presents a series of examples which provides us with both useful and practical tools of analysis.

This issue of Forum Valutazione also includes two new features. We present the first of a series of *evaluation briefs*. These *briefs*' goal is to provide basic information on relevant topics, including a short survey of the literature and a list of references. The first brief will deal with health programs. The second new feature is an *agenda*, which reports news on meetings, conferences, activities and other evaluation-related matters. We invite our readers to contribute to the *Agenda*. Forum intends to foster the dissemination of information on current activities in the field of evaluation studies.

We will now delve into a more detailed discussion of the contributions in this volume. First, Elena Borghese presents a critical asessment of important initiatives regarding NGO evaluation. Among these are:

- an analysis of NGOs projects in Nigeria and Kenya, sponsored by USAID in 1979, concerning cost-effectiveness of NGOs programs;
- a report by Judith Tendler in 1982 (also for USAID), focused on the effectiveness of NGOs' actions concerning the poor;
- a research on a sample of 32 projects in three continents by the Collectif d'Echanges pour la Technologie Appropriée;
- a report to the Club di Roma by Bertrand Schneider, analyzing 93 projects; the report contains a special acknowledgement to NGOs for activities that support local self-reliance;
- the thorough economic research by M.C.Guéneau (1986) on 30 small projects in Africa;

- a 1986 research project by Judith Tendler, focused on programs that support income-generating activities and credit provision to producers;
- a report on project sustainability by the Canadian North-South Institute;
- a report on autoevaluation in Mali by Philippe Egger.

One of the questions which arise from Borghese's contribution is whether (and how) it is possible to foster evaluation activities through a close collaboration between the public sector and the NGOs. Referring to the French experience, she outlines a promising institutional arrangement in the form of a jointly managed fund to finance evaluation studies. A similar fund is already operative in the field of feasibility studies.

Written on the behalf of the European Economic Commission, the study by Beaudoux, de Combrugghe, Guéneau, Douxchamps and Nieuwkerk for the COTA aims at providing methodological guidance for NGOs. The authors carry out a survey based on a sample of 62 NGOs in 18 countries, which touches on a large number of issues. The following point deserves special attention. Very often evaluation studies are carried out at the time when a NGO is seeking funds for an extension of its current programs. When this is the case, the main goal of these studies naturally becomes that of meeting the standards set by the financing institutions. In other words, it must not be ignored that the principles shaping evaluation activities are grounded in the institutional framework of the project.

Regarding Guéneau's piece, the main contribution is as follows. NGOs are aware of the importance of evaluation studies, but they experience a great deal of difficulties in setting up adequate and concrete policies in this field. The French NGOs in the sample recognize their limitations in this area. However, their evaluation practice is still on an informal and pragmatic level; they do not capitalize on experience, nor they attempt to formalize methods.

Guéneau's study focuses on a juxtaposition of the NGOs' semantic universe and its pragmatic counterpart. The article reports a number of definitions of evaluation provided by the sampled units. Then the text examines a series of paired-off concepts -such as evaluation/self-evaluation- which surprisingly succeed in classifying the sample of NGOs in mutually exclusive groups. We said surprisingly because one might expect that, at least on an ideal level, people in these organizations would follow an eclectic approach to the issue. Notice that the evident embarrassment when faced with questions presuming a clear cut policy ("How do you verify whether you have achieved the objectives of your projects?") is at times related to the institutional framework of the program. Some NGOs stress that evaluation studies might be interpreted as a device to control project partners, signalling mistrust. Finally, the picture Guéneau presents makes us aware of a widespread need for evaluation policies among NGOs. This is certainly an important motive for publishing this journal.

In *A proposito dell'autovalutazione*, Lecomte develops a "discourse on the subject of evaluation", integrating both methodological and political issues in a dialectical but unitary framework. If a development project is seen as an instrument for self-reliance, the meaning of evaluation activities is simply their contribution to the development of democratic practices and decision-taking by the beneficiaries of the program. The difference between evaluation and self-evaluation thus coincides with the different ways of planning cooperative activities.

Self-evaluation is aimed at developing a group identity by the beneficiaries of a program, as well as at making them aware of their skills and limitations. Self-evaluation is part of the process which defines the specific contents of a program, re-directs its resources and determines the distribution of decision power, in light of the experience gained during project implementation. In this sense, it is a process coming through along with the project. Within this process, it is the expert's role to clarify the whys and wherefores of evaluation, by way of widespread dissemination, as well as to identify the most appropriate evaluation techniques.

The simple terms we adopted here as to illustrate the main points of Lecomte's argument may give the reader the impression that the analysis in the article is somehow abstract. On the contrary, it is rich in practical examples, each carefully examined in order to reflect both concrete aspects and the contradictions of the paradigm of self-evaluation.

The paper by ECCE INTERKULTURELL presents a comparative analysis of 15 pilot projects in member countries in the European Economic Community, relating to the education of the children of migrant workers. This study was financed by the European Economic Commission. The authors expressely consider the fact that migration movements may no longer result from exceptional circumstances, as well as that they may no longer be uni-directional. The class composition of migratory flows has also been changed, with a larger participation by the middle class. As a starting point for the analysis, it is important to understand the nature and characteristics of migratory flows. Even the term *migrant* may be inadequate. For instance, the authors suggest drawing a distinction between migrants and *new minority communities*, in order to single out those social groups representing minority interests in the host countries.

In light of the realities of migration flows, the possible options for an education policy may be summarized in the following paradigms:

- uniform scientific and technical education for all students;
- intercultural education a) with different curricula within a single educational system or b) by promoting separate systems.

The E.E.C.'s directive does not give clear guidance on this matter. Experiments that have already been undertaken can thus provide valuable information in order to verify practical advantages and problems characteri-

zing alternative educational systems. Equal opportunities, intercultural education in practice, bilingualism, removal of institutional barriers and other issues are discussed in detail in the article. Presented here is an example of evaluation of projects aimed at providing tools for institutional planning.

Finally, Pio's article discusses alternative methods of collecting and processing data on the costs of development projects. The author points out that the methods presented require more information than usually available in the implementation of development projects. These schemes can certainly be applied to a subset of information that is available, although one must be warned against basing decisions on limited data. The article points out clearly the type and characteristics of data needed to apply the proposed methods. It will be then necessary to assess the cost of implementing these methods in each particular project. Pio's essay is also relevant to the general issue of project sustainability. In particular, a training program in simple methods of economic analysis and planning can be an important step toward handing over the project to the beneficiaries for ongoing implementation.



NGO evaluations: main themes and current issues

Elena Borghese

Increased public-sector funding of NGOs over the past ten years or so has led to greater interest in evaluating their operations. In recent years, this interest has also extended to evaluating modalities of co-operation between the official aid agencies and NGOs.

The first searching studies were done for the aid agency of the United States, especially the seminal work by Judith Tendler in 1982. That study challenged widespread assumptions concerning NGOs' supposed comparative advantages, e.g. that they reach the poor, are innovative and use participatory approaches. In 1986 Judith Tendler did an evaluation, on behalf of the Ford Foundation, of the impact of a number of NGOs of the South involved in income-generating projects and the common features of those which had the greatest impact. Her findings are of interest for anyone working on poverty alleviation.

Another important evaluation was carried out by the Belgian NGO COTA for the Commission of European Communities in 1985, covering 32

projects. Much of the focus in this complex and detailed study is on measures which could strengthen NGO partners in developing countries (local NGOs or groups of intended beneficiaries).

A publication by the French economist Marie-Christine Guéneau shed light on the outcome of small income-generating projects in Burkina Faso and Senegal. This study of 1984 concluded on NGOs that they certainly had played an important role in helping villagers, farmers, women to get organised but they should more consistently leave the decision making to local NGOs and groups.

An interesting feature of a major study published in Canada in 1988 is the role of Canadian NGOs in Canada itself: strategies should be devised to utilise better the goodwill of people volunteering their time (and the experience of returned volunteers especially in development education).

In the Netherlands, evaluations are carried out continuously. Some of them involve teams composed of evaluators from the public sector, the Dutch NGO and the local partner organisation. The evaluations are then published in French, English or Spanish.

The emergence of grassroots movements in the South makes it increasingly important to turn to "self-evaluations" where local people discuss their experiences, learn to measure their achievements and decide on future projects. Suitable methods are being developed. One approach is being tested by ILO with an organisation of farmers' and women's groups in Senegal.

The public sector could do much more, and at small cost, to encourage NGOs to take a greater interest in evaluation and in sharing the lessons to be learned. Currently, the DAC Expert Group on Aid Evaluation (OECD) is reviewing aid agencies' evaluations of NGOs. A manual for evaluating NGO projects is being produced by a qualified team with funding from the EEC.



Identification, monitoring and evaluation of development actions in the practice of NGOs

E.Beaudoux, G.de Crombrugghe, F.Douxchamps, M.C.Guéneau, M.Nieuwkerk

The account of practices presented here is one of the results of a study of NGOs carried out for the Commission of the European Communities. The main objective of the study was to produce a methodological guidance document to assist the NGOs in performing their development work. The study therefore sought first to analyse the practices of the various NGOs from the points of view of identification, monitoring and project evaluation. Sixty-two NGOs in nine Community countries and nine Third World countries were investigated.

Two groups of players can be distinguished within the NGO sector: NGOs providing support, based both in the North and in the South, and NGOs providing finance, based mainly in the North. This division is the result of a gradual change in the role of NGOs in the North, which are now confining themselves increasingly to financing, leaving their NGO partners in the South to select and implement development projects.

In the field of project identification, the financing and support NGOs in the North tend to seek stable and trustworthy partners in the South and to set up their local links (representative offices, etc.) in those countries. They have also developed various selection tools (questionnaires or project presentation forms, committees of experts, identification missions,etc.), although these are not in universal use. In most cases it is the support NGOs in the South that are responsible for identifying potential projects; applications from base groups are tested against a variety of selection criteria (achievements to the applicants' credit, other activities under way, social integration, group structure, reputation, guarantees provided, etc.). Then follows an observation phase during which a process of motivation and training occurs, which also serves to sharpen the identification of the proposed project.

In general, and without evading the problem of their level of expertise, it is primarily the financing of this identification phase that poses problems for the NGOs. They must present "attractively packaged" projects for co-financing before having the funds needed to carry out the studies that will enable them to make well-thought-out proposals. The problem is more acute for support agencies in the South, in that their main function is to prepare projects and that they still have difficulty obtaining budgets to finance their own operations.

Important gaps were discovered in the monitoring of projects. Monitoring is often confined to the administrative and financial domains and there is rarely a clear division of monitoring tasks between the different participants.

The problem of finance, which has already been underlined with regard to identification, also applies to monitoring, especially for support agencies in the South, which should carry out the bulk of monitoring work. The lack of appropriate methodological training is also a problem for the NGOs.

Evaluation still arouses a feeling of apprehension and anxiety as to its outcome, since in NGO circles it is more often seen as a means of control than as a tool for the internal management of projects. The NGOs employ various means to carry out evaluation: experts from outside the NGO, missions by headquarters staff or local representatives, support for internal evaluation procedures, mixed, crossed, thematic, sectorial or country-by-country evaluations, use of monitoring/evaluation units, etc.

The financing of evaluation poses fewer problems than that of identification and monitoring, for many co-financing agencies encourage the inclusion of an evaluation budget in project proposals. Nevertheless, these budget allocations are still largely under-utilised by the NGOs, and evaluation is still often linked to the search for fresh finance.



La valutazione, sogni e realtà

M.C.Guéneau

L'indagine condotta da M.C.Guéneau su un campione di 20 ONG francesi, intende fornirci un quadro generale dell'atteggiamento di queste organizzazioni nei confronti della valutazione dei programmi.

L'articolo distingue due aspetti della cultura della valutazione delle ONG: l'aspetto ideale, ovvero gli obiettivi e i significati che le Organizzazioni Non Governative legano alla valutazione, e quello pratico, ovvero i metodi e le risorse utilizzati per condurre studi di valutazione.

Spesso i due aspetti risultano essere in contraddizione. Mentre le ONG pongono l'avvio di un processo valutativo tra le priorità politiche della propria condotta, a questo non fa riscontro un impegno nella ricerca di metodi e strumenti che vadano oltre la semplice verifica di conformità tra obiettivi prestabiliti e risultati raggiunti.

Il questionario utilizzato per l'indagine comprende domande relative al concetto di valutazione così come formalizzato da queste organizzazioni e alla percezione dell'importanza del tema. Allo stesso tempo, indaga sulle attività di valutazione delle ONG, nei suoi aspetti metodologici e organizzativi.

In conclusione, emerge una profonda domanda di valutazione da parte delle Organizzazioni Non Governative, alla quale non corrisponde una adeguata chiarezza circa metodi e obiettivi. L'esigenza di (e quindi la disponibilità a) avviare pratiche valutative, elemento che caratterizza tutte le ONG nel campione, è il risultato rilevante dello studio, soprattutto alla luce del patrimonio di esperienze e della considerevole quantità di informazioni che le ONG hanno accumulato in molti anni di attività di cooperazione.

About autoevaluation

Bernard Lecomte

The classical evaluation process which often makes use of an external evaluator, tends to exclude the beneficiaries of the development programme in the evaluation process itself. This makes necessary the use of autoevaluation methods which require the direct involvment of all the parties concerned.

The external evaluator, a key figure in classical evaluation process, is foreseen in the autoevaluation process not only for his function as an objective observer but also for his know-how in evaluation methodologies. There are various reasons to practice autoevaluation: to make up for the deficiencies inherent in the classical evaluation process; the will to continue in the participative approach when this has already been adopted in the identification of the project itself; or even, the desire of the development agencies themselves to improve their own efficiency; or the search for evaluation procedures which help to promote the grass-roots organizations.

There are two levels of application of the autoevaluation process, the first on the development programmes and the second on the grass-roots organizations. Nevertheless the introduction of autoevaluation is often slow and difficult, and implies an active interest and a direct participation of all

the parties involved. Considering the fact that the decision to undertake evaluation and autoevaluation procedures is, most of the time, taken by the agencies involved in co-operation, it is essential that the beneficiaries of the development programme have the right to accept or to refuse to participate in the autoevaluation process.

On the other hand, the fact that grass-roots organizations and local population would play a greater role in the running of the project, could not be automatically well-accepted by the operators of the project who might be reluctant to let others guide the evaluation process.

The author also emphasizes the fact that evaluation is not a neutral act and often this critical attitude and the consequent adjustments to the project could be contrasted by those who would feel damaged by this action.

There is no doubt, however, that autoevaluation is an instrument which fosters awareness among grass-roots organizations and local populations who, due to this, become more conscious of their own limits but, above all, of their own potentiality.



Istruzione scolastica dei figli dei lavoratori migranti

Progetto di valutazione comparata delle Comunità europee

ECCE INTERKULTURELL

H. Reich - F.Wittek

Il processo di integrazione europea e la crescente mobilità internazionale della forza lavoro hanno reso più acuta l'esigenza di definire una politica dell'istruzione adeguata per i figli dei lavoratori espatriati. Finora la politica culturale della Comunità Europea (direttiva 77/486/CEE) si è limitata a fissare le norme minime per la loro formazione scolastica. Una politica articolata va inserita, invece, in una più profonda comprensione della mobilità intra-continentale.

La natura stessa del processo migratorio ha infatti perso il carattere di unidirezionalità che ha caratterizzato una prima fase, così come le circostanze a motivo della migrazione non sono più esclusivamente eccezionali. Inoltre, la composizione di classe dei flussi migratori riscontra un crescente peso delle classi medie. Si può infine distinguere tra migranti in senso stretto e comunità delle nuove minoranze, ovvero di gruppi di

migranti ora stabilmente insediati nei paesi ospiti.

Lo studio degli esperti di ECCE INTERKULTURELL vuole indagare sulle cause strutturali dello svantaggio, in termini di istruzione, sofferto dai figli dei lavoratori migranti e stabilire dei principi guida per una politica dell'istruzione in una società multiculturale e multilinguistica.

Lo studio si basa su un'analisi comparata di 15 progetti pilota in materia scolastica finanziati dalla CEE. Le diverse soluzioni adottate in ciascuno dei principali capitoli dell'istruzione in una società multiculturale (bilinguismo, rimozione delle barriere culturali, uguali opportunità, ecc.) sono analizzate nel quadro di criteri generali di valutazione.

Gli esempi positivi discussi nell'analisi evidenziano che una politica dell'istruzione multiculturale sarà tanto più efficace quanto più gli Stati membri sono disposti a modificare l'ordinamento scolastico tramite riforme generali. Lo studio è un eccellente esempio di valutazione come patrimonializzazione delle esperienze mirata alla programmazione istituzionale.

Analisi e interpretazione dei dati di costo per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di sviluppo sociale

A.Pio

L'articolo presenta vari approcci complementari per l'analisi ed interpretazione dei dati di costo nei progetti e programmi di sviluppo sociale. Le numerose esemplificazioni contenute nel testo fanno riferimento a progetti di sviluppo sociale nel campo della salute, alimentazione, stimolazione infantile, partecipazione comunitaria e miglioramento infrastrutturale seguiti dall'autore in America Latina. L'obiettivo dell'articolo è di fornire agli operatori metodi che siano al tempo stesso metodologicamente rigorosi e di facile applicazione, per colmare in parte il divario esistente tra l'elaborazione teorica sulle tecniche di valutazione e i vincoli che si incontrano in pratica alla loro applicazione.

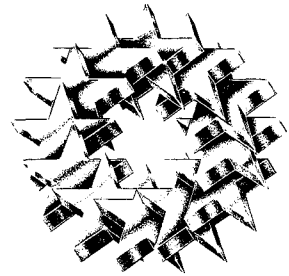
L'articolo, che completa il saggio *Métodos sencillos para la determinación y evaluación de proyectos sociales*, pubblicato nello scorso numero di Forum Valutazione e dedicato alla ricostruzione dei dati di costo, identifica tre obiettivi principali per l'analisi dei dati di costo. In primo luogo vi è il monitoraggio ed il controllo di gestione dei progetti in

corso, con la finalità di verificarne il regolare svolgimento ed individuare rapidamente anomalie ed allocazioni inefficienti delle risorse. In secondo luogo, i dati di costo servono per la programmazione di attività e la preparazione di bilanci preventivi relativi a nuovi progetti, ad estensioni di progetti esistenti, o al trasferimento ad organizzazioni locali di progetti iniziati dalla cooperazione internazionale. Infine, l'analisi dei costi può coadiuvare nella valutazione di un programma e nelle decisioni strategiche relative a diverse modalità di intervento in un progetto dato, o nella scelta tra progetti alternativi in un ambito di programmazione a livello nazionale o di organismo cooperante.

Gli strumenti di analisi che vengono presentati ed applicati sono l'analisi della struttura dei costi (sia per destinazione che per fonte di finanziamento), la costruzione di indicatori che mettano in relazione i risultati del progetto con i suoi costi (indicatori di costo-efficienza e costo-efficacia), e l'applicazione dell'analisi di sensibilità e dell'analisi marginale per determinare l'impatto di variazioni nella dimensione di un progetto o nelle modalità di intervento sul campo. L'articolo parte da tre obiettivi descritti nel paragrafo precedente per mettere in luce le metodologie di analisi di volta in volta più appropriate, fornendo -come già ricordato- esempi concreti dei risultati ottenibili.

CERCHIAMO I PROTAGONISTI EUROPEI DELL'ARCHITETTURA DEL XXI SECOLO

WE ARE LOOKING FOR THE LEADING EUROPEAN EXPONENTS OF THE ARCHITECTURE OF THE XXI CENTURY



ITALSTAT, società leader in Europa nel campo delle infrastrutture e dell'assetto del territorio, ha promosso un premio internazionale biennale di architettura. per conoscere e far conoscere le nuove leve di progettisti dei Paesi Membri della Comunità Europea.

Il Premio, sotto il titolo "**ITALSTAT** per l'Europa-Protagonisti dell'Architettura del XXI secolo", è stato annunciato in occasione del 3° Salone Internazionale dell'Architettura che .si è svolto a Parigi - La Villette dal 27 ottobre al 4 novembre 1990.

Ad esso potranno concorrere tutti gli architetti e gli ingegneri dei Paesi della Comunità, regolarmente iscritti agli albi professionali nazionali. purché nati dopo il 31 dicembre 1945, con l'invio della documentazione (entro il 30 aprile 1991) di una o due opere di architettura progettate e realizzate tra il 1980 e il 1990.

Ai vincitori, uno per ogni Paese membro della Cee, scelti da una giuria internazionale composta da eminenti personalità del mondo dell'architettura, sarà assegnata una targa d'oro e conferito un incarico professionale da parte dell'**ITALSTAT** o di una Societa del Gruppo.

La proclamazione dei vincitori avverrà entro il 30 giugno 1991 e i Premi .saranno consegnati nel corso di una solenne cerimonia. Le opere premiate verranno pubblicate in un volume edito dalla rivista internazionale d'architettura l'ARCA, che collabora con **ITALSTAT** alla organizzazione del Premio.

L'ITALSTAT fa parte del Gruppo IRI, Istituto per la Ricostruzione Industriale, il maggiore fra gli Enti che compongono il sistema italiano delle imprese partecipate dallo Stato.

ITALSTAT, a major concern in Europe in the field of infrastructures and development of territory, is promoting an international biennial award for architecture with the aim of getting to know and backing the up-and-coming generation of architects from the member countries of the European Community. The Award entitled "**ITALSTAT** for Europe - the Leading Exponents of the Architecture of the XXI Century", was announced at the 3rd International Exhibition of Architecture held at Paris-La Villette from October 27th to November 4th 1990.

The Award is open to all architecs and engineers from EEC Countries, born after December 31st 1945 and belonging to their respective professional rolls, who should submit documentation (by April 30th 1991) relating to one or two architectural works planned and realized between 1980 and 1990.

The winners, one from each member country of the EEC, selected by an international jury made up of eminent figures in the field of architecture, will receive a golden plaque and a professional commission from **ITALSTAT** or from one of the companies in the Group.

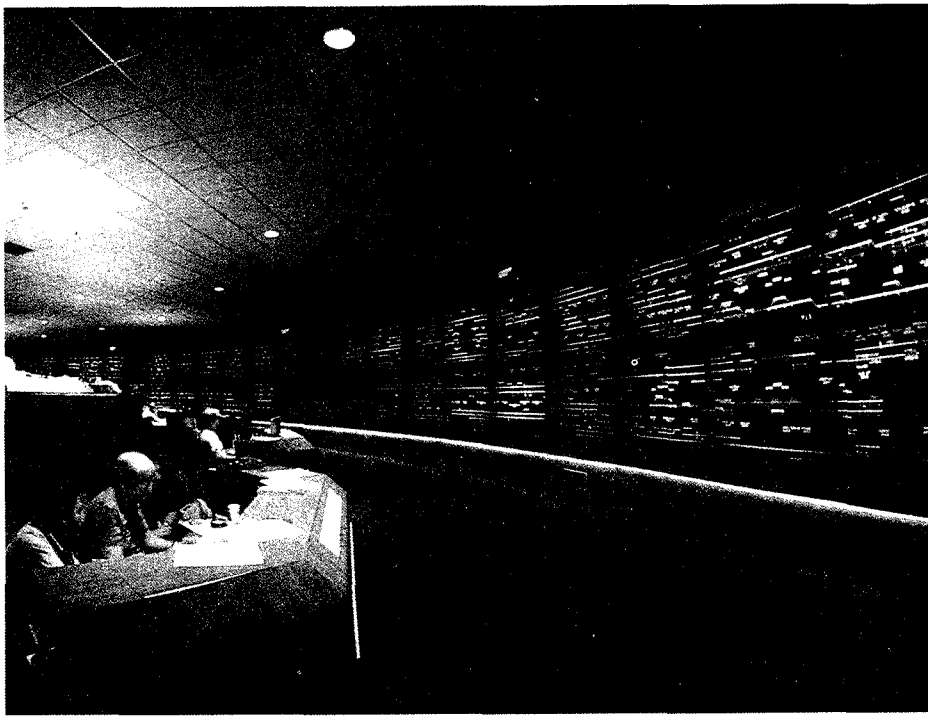
The names of the winners will be communicated by June 30th 1991 and the awards will be assigned during the course of a solemn prize-giving ceremony. The Award winning works will be published in a volume brought out by the international review l'ARCA which is collaborating together with **ITALSTAT** in the organization of the Award.

ITALSTAT is part of Gruppo IRI, Istituto per la Ricostruzione Industriale, leader among those bodies that compose the Italian system of state-owned enterprises.

italstat
gruppo iri

Per informazioni rivolgersi alla Segreteria del Premio: c/o l'ARCA EDIZIONI
Viale Bianca Maria, 11 - 20122 Milano - Tel. 02/790240 - 790247 - 790363 - FAX 02/796189

IL FUTURO COME PUNTO DI PARTENZA.

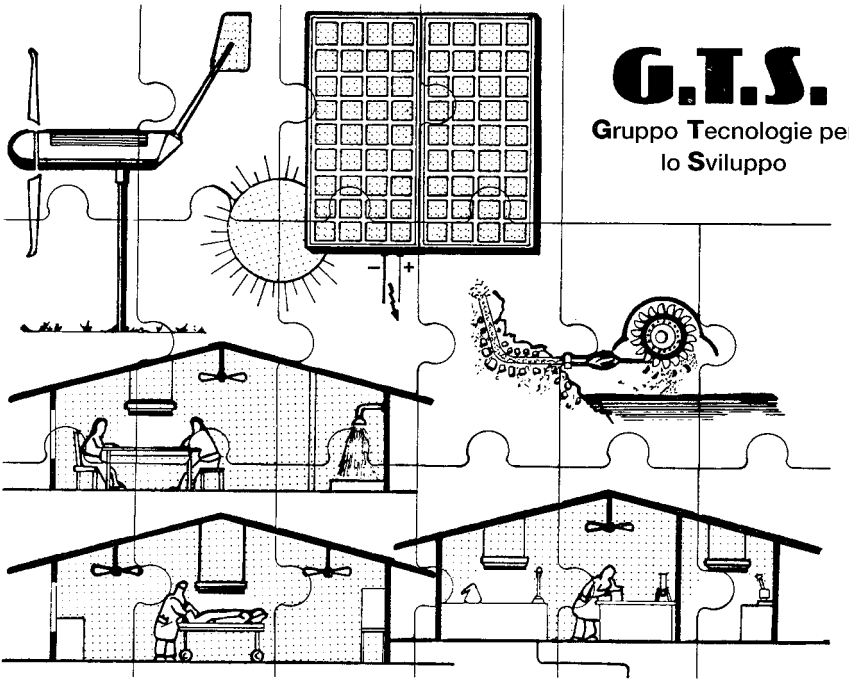


ANSALDO
Trasporti

Ansaldo Trasporti progetta e realizza sistemi di trasporto ferroviario e urbano chiavi in mano, sistemi innovativi per metropolitane, alimentazione delle reti di trasporto, semiconduttori di potenza. È leader in Italia per la realizzazione di veicoli di trazione leggera e pesante. A livello mondiale è il più importante produttore di sistemi di segnalamento e di automazione. Ansaldo Trasporti gestisce Transcontrol, Transystem, Union Switch & Signal Inc., Wabco Westinghouse Segnalamento Ferroviario, Walbco Westinghouse Compagnia Italiana Segnali, AT Signal System , e coopera con altre importanti realtà industriali tra cui la C.S.E.E. Transport, E. Marelli Trazione e le altre aziende Firema.
Ansaldo Trasporti, società leader nel campo dei trasporti, è parte di Ansaldo, una realtà produttiva con un secolo e mezzo di storia, che occupa oltre 16.000 uomini, è presente con proprie organizzazioni in 30 nazioni, e con realizzazioni significative in 70 Paesi del mondo. Forte di questi risultati, frutto di una visione aziendale basata sul dominio delle tecnologie, sulla flessibilità delle strategie, sul valore delle idee e degli uomini, Ansaldo oggi può a pieno titolo considerare il futuro come punto di partenza.

ANSALDO
Tecnologia italiana nel mondo.

GRUPPO IRI FINMECCANICA



G.T.S.

Gruppo **T**ecnologie per
lo **S**viluppo

Parlare oggi di energie rinnovabili risulta impresa abbastanza difficile in quanto da alcuni anni a questa parte se ne è dibattuto in modo più o meno appropriato ma comunque abbondante.
In questo campo non si tratta di scoprire nulla di nuovo bensì di riscoprire ciò che nei paesi industrializzati è stato utilizzato tempo fa e successivamente dimenticato durante gli anni dell'energia a "bassi costi" del petrolio o del nucleare.
In funzione dell'esperienza acquisita con la realizzazione di impianti destinati ai paesi in via di sviluppo, riteniamo di poter dare un valido contributo alla conoscenza ed alla diffusione delle energie rinnovabili.
Il nostro punto di riferimento rimane comunque sempre l'impianto di piccole o medie dimensioni decentrato e gestibile da piccole comunità.
In effetti l'energia rinnovabile sviluppa nuove mentalità sia negli utenti che nei criteri di progettazione, divenendo "alternativa" anche e soprattutto in senso culturale là dove l'uso delle risorse ambientali sia appropriato.
La progettazione e la realizzazione di impianti che ricorrono all'energia naturale rinnovabile (vento, sole, acqua e biomassa) significa lavorare ed impegnarsi nella convinzione che la facile comprensione, la manutenzione ridotta, la riproducibilità, la redditività siano un mezzo valido per allargare le basi produttive dei paesi in via di sviluppo e siano adeguate al contesto ambientale e sociale in cui saranno installati.

a cura del

G.T.S. Gruppo Tecnologie per lo Sviluppo.

Al sevizio di quanti operano nei paesi in via di sviluppo:
- **impianti ad energie rinnovabili e tecnologie appropriate**
- **acquisti e trasporti per ogni vostra esigenza.**

G.T.S. s.r.l. telex 333.490
Direz. e Prod.: Via Verdi 46, 21036-Gemonio (VA). Tel. 0332/603830 Fax 604400
Uff. Comm.: Via Farini 81, 20159-Milano . Tel. 02/668.00.985 Fax 668.01.29

Vi regaliamo 2 numeri delle riviste piu' qualificate del settore.

Sociologia del diritto

a cura della Commissione permanente di sociologia del diritto Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale Quadrimestrale diretto da Renato Treves
Abbonamento 1991: Italia L. 65.000

Forum valutazione

a cura del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli. Semestrale diretto da Maura Viezzoli
Abbonamento 1991: Italia L. 42.000

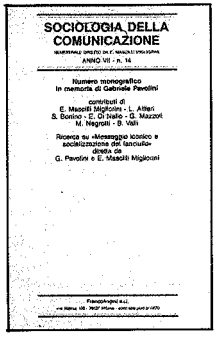
Sociologia e ricerca sociale

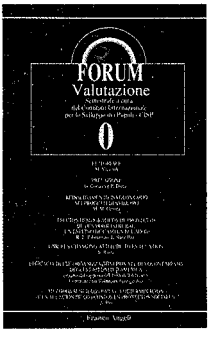
Quadrimestrale diretto da Gianni Statera
Abbonamento 1991: Italia L. 60.000

Sociologia della comunicazione

Semestrale diretto da E. Mascilli Migliorini
Abbonamento 1991: Italia L. 42.000









Compilare e spedire a:
FrancoAngeli s.r.l. - V.le Monza 106
20127 Milano

Inviatemi in omaggio 2 fascicoli delle seguenti riviste:

☐ .....

☐ .....

☐ .....

Cognome e nome .....

Indirizzo .....

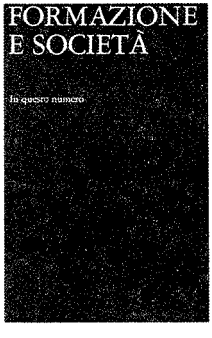
Azienda/Società .....

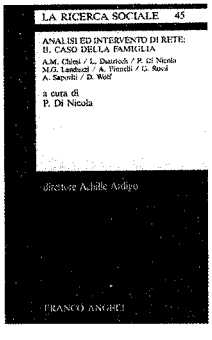
La ricerca sociale

Quadrimestrale diretto da Achille Ardigò
Abbonamento 1991: Italia L. 65.000

Formazione e Società

Rivista europea di educazione permanente. Quadrimestrale promosso dall'Istituto per lo Sviluppo Rurale (ISVIR) diretto da G. Catelli, P. Guidicini
Abbonamento 1991: Italia L. 54.000





FrancoAngeli

In questo numero:

Il contributo di Elena Borghese, in apertura, ripercorre un decennio di valutazione delle Organizzazioni Non Governative attraverso i più importanti studi europei e americani. Seguono due indagini sul campo. Quella effettuata dal COTA su un campione di 62 organismi in 18 paesi (di cui 9 extracomunitari) ci offre una radiografia aggiornata della pratica delle ONG in tema sia di conduzione che di valutazione dei progetti. Mirata alle metodologie valutative delle ONG francesi è invece la seconda indagine, a cura di M.C. Guéneau. Un respiro di riflessione teorica caratterizza l'articolo di Lecomte. Attraverso una logica di analisi che si avvale ampiamente dell'esperienza pratica, l'autore richiama le ONG a confrontarsi con un "discorso sulla autovalutazione" che mostra l'indissolubile legame tra idea di sviluppo e pratica valutativa. Le sfide poste dal processo di integrazione europea e dall'intensificazione dei flussi migratori alle strutture educative nazionali motivano il contributo di Ecce Interkulturell. L'analisi di 15 progetti pilota in tema di istruzione per i figli dei migranti, è fonte di informazione indispensabile per poter definire la politica comunitaria in materia. L'articolo in chiusura conclude la proposta di metodi pratici di valutazione economica dei progetti di A.Pio. Dagli aspetti concettuali e metodologici trattati nello scorso numero, l'autore passa a illustrare alcuni esempi di schemi di analisi economica da utilizzare sul campo.