FORUM
Valutazione

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

2

EDITORIALE
M. Viezzoli

PREFAZIONE
P. Dieci, B. Marziali

RESEARCH AND EXTENSION
IN AGRICULTURAL DEVELOPMENT
R.E. Evenson

DISCUSSIONE SUL «LOGICAL FRAMEWORK»
Contributi vari

PARTICIPATORY IMPACT EVALUATION
M. Robinson

LA VALUTAZIONE CON I BENEFICIARI
L.F. Salmen

PARTICIPATORY EVALUATION:
interview with Kamla Bhasin

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

Hanno collaborato a questo numero:
K.Bhasin-*FFHC/AD*, P.Dieci-*CISP*, R.E.Evenson-*Yale University*, D.Kohnert-*Institute of African Studies*, B.Marziali-*CISP*, S.Mogedal-*DIS*, R.Nastri-*EIDOS*, H.J.Preuss-*University of Giessen*, M.Robinson-*ODI*, L.F.Salmen-*World Bank*, C.Seufert-*GTZ*, C.Tassara-*CISP*, M.Viezzoli-*CISP*.

Con il contributo della Direzione Generale per la Cooperazione allo 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 nell'ottobre 1991

FORUM
Valutazione

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

5
EDITORIALE
M. Viezzoli

9
PREFAZIONE
Paolo Dieci, Barbara Marziali

13
RESEARCH AND EXTENSION IN AGRICULTURAL DEVELOPMENT
R.E. Evenson

51
DISCUSSIONE SUL «LOGICAL FRAMEWORK»
Contributi vari

101
PARTICIPATORY IMPACT EVALUATION
M. Robinson

117
LA VALUTAZIONE CON I BENEFICIARI
L.F. Salmen

133
PARTICIPATORY EVALUATION
interview with Kamla Bhasin

149
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 Marziale, 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

È stato osservato come all'interno delle agenzie che nei diversi Paesi si occupano dell'aiuto pubblico allo sviluppo, sia in corso un rafforzamento delle strutture preposte alla valutazione dei programmi.

La valutazione viene considerata uno strumento per migliorare l'efficienza della struttura e per distribuire meglio le risorse allocate per lo sviluppo. In Paesi come la Svezia, il Canada, l'Olanda o la Danimarca, la valutazione riveste da anni un ruolo importante. Sono stati sperimentati metodi e messi a punto strumenti per la valutazione ex ante, il monitoraggio e la valutazione dei programmi, che sono ormai collaudati e da anni in corso di utilizzazione. Anzi, in alcuni casi si è già passati a una revisione degli approcci troppo rigidi inizialmente proposti.

In particolare per quanto riguarda i progetti condotti da ONG, anche se nel quadro della cooperazione governativa, si è cercato di approfondire metodi e procedure che tenessero conto delle peculiarità di tali progetti. È il caso della Germania dove il *logical framework* nel 1983 è stato integrato con il cosiddetto ZOPP (Zielorientertes Project Plannung), per dare più spazio a un approccio partecipativo, ma che peraltro è anch'esso in fase di revisione critica.

La cooperazione italiana che non ha ancora approntato una metodologia sistematica per la valutazione dei progetti, e che sembra essere sul punto di costituire una struttura predisposta a questo scopo, potrebbe, recuperando il proprio ritardo rispetto a molti paesi , fare tesoro dell'esperienza operativa accumulata dagli altri paesi in questo settore.

In particolare, ci sembra che andrebbe vagliata tale esperienza per quanto riguarda l'aspetto della partecipazione locale.

Forum Valutazione, nella prospettiva di dare un contributo in tale direzione, ha inserito in questo numero un piccolo *dossier* sul *logical framework* - quadro concettuale - che costituisce la metodologia di riferimento per molte cooperazioni in ambito europeo e nordamericano.

In esso sono stati inseriti contributi che si riferiscono alle evoluzioni e modifiche nel tempo, a opera di diverse agenzie, del *logical framework*, con qualche cenno critico. In particolare sono state approfondite le esperienze della cooperazione governativa tedesca e norvegese nonché un modello elaborato nel contesto italiano.

Nel presentare tali contributi non possiamo esimerci dal fare

Maura Viezzoli, direttore del CISP, è psicologa sociale

alcune osservazioni di carattere più generale, che potrebbero determinare, a nostro avviso, anche l'utilità finale dei vari strumenti valutativi in corso di definizione nella cooperazione italiana.

Il tema della valutazione è intrinsecamente legato a quello della sostenibilità . Un progetto "sostenibile" , secondo la definizione del gruppo di valutazione del DAC, dovrebbe, una volta terminato l'aiuto esterno, sia in termini finanziari che direttivi e tecnici, essere in grado di produrre benefici per un prolungato periodo di tempo. I parametri di riferimento sotto il profilo della sostenibilità possono essere sintetizzati in : gestione, organizzazione, partecipazione locale, finanziamento, tecnologia adeguata, aspetti socio-culturali e contesto politico ed economico.

Nel concordare in linea di massima con tale enumerazione, dobbiamo osservare come le componenti individuate come centrali per la sostenibilità del progetto, debbono essere tenute in considerazione nella pianificazione del progetto stesso. Un progetto deve essere pensato come sostenibile: a tal fine la partecipazione piena, non soltanto il consenso, del partner locale e della popolazione costituiscono elemento irrinunciabile.

Questo non solo per una motivazione di tipo etico - per quanto argomentazione da non sottovalutare - quanto per un motivo legato all'efficacia . Per non rischiare che il progetto, analogamente a ciò che può accadere in campo chirurgico nel trapiantare un organo in un organismo estraneo , venga prima o dopo rigettato.

A tal fine un processo valutativo impostato fin dall'inizio in modo da coinvolgere a pieno titolo i partner locali costituisce, a nostro parere, l'unica condizione per la quale il progetto possa effettivamente essere valutato a partire da un criterio di efficacia. La validità degli obiettivi individuati inizialmente dovrebbe, infatti, essere vagliata nel corso di un processo continuo di monitoraggio sulle attività realizzate che vedrà coinvolti tutti gli attori del processo di sviluppo in atto: i beneficiari, il partner locale, il donatore, l'agenzia esecutrice, gli esperti esterni.

Accanto al sopra citato approccio partecipativo, risulterà probabilmente necessario affiancare un tipo di valutazione effettuata da "esterni", che soddisfi essenzialmente le esigenze conoscitive e di controllo del finanziatore.

Riteniamo sia relativamente agevole, o almeno tecnicamente possibile, introdurre un sistema di verifica basato su dati oggettivi come *budget* di spesa, attività realizzate, tempi di realizzazione, ecc.

L'introduzione di una metodologia con questo scopo risulterà, qualora venga applicata sistematicamente nell'ambito delle attività della cooperazione italiana, sicuramente molto utile sul piano del coordinamento dell'insieme delle attività di sviluppo e della corretta gestione delle relative risorse.

D'altra parte , l'applicazione di una metodologia di valutazione che si attenga, in qualche modo rigidamente, a uno schema logico precostituito ci sembra si applichi con facilità all'oggetto "progetto" , ma meno puntualmente alla realtà del mutamento sociale connaturato a ogni

processo di sviluppo, di cui il progetto costituisce solo un segmento.

Giova forse ricordare come l'unità "progetto" costituisca solo lo strumento, peraltro anche molto discusso, per produrre una serie di azioni coordinate tra loro per degli obiettivi definiti, per produrre quello che i sociologi dello sviluppo chiamano, con una brutta parola, "sviluppo indotto".

Ciònonostante il pianificatore sovente trascura di includere, tra le variabili da tenere in considerazione nella determinazione della efficacia del progetto, la dinamica dei processi sociali all'interno dei quali esso si inserisce.

Dinamiche sociali che tendono a sottoporre il progetto, concepito per sua natura come una sequenza di passaggi lineari, a un insieme di pressioni -sociali, culturali, politiche, organizzative - che ne modificano nel tempo radicalmente l'assetto e ne cambiano il risultato atteso.

Se, infatti, l'unica condizione per la sostenibilità di un progetto è il suo inserimento nel contesto locale, il processo valutativo con il partner locale - che si sostanzia in una verifica e revisione progressiva di obiettivi e attività - è lo strumento migliore perché si tenga conto fin dall'inizio e nel corso di tutto il progetto, delle dinamiche sociali e culturali .

È necessario, infatti, tenere conto di quale parte della organizzazione sociale della società locale è coinvolta nel processo di sviluppo, di quali siano le sue caratteristiche socio-culturali più rilevanti. Quali rapporti sussistano tra un certo modello di organizzazione sociale e l'uso di certe tecniche di produzione, e quali mutamenti avvengono nel corso del tempo al seguito degli *input* provenienti dal progetto.

Concordiamo, quindi, con quanti affermano che il concetto di organizzazione sociale è una delle chiavi più importanti per tradurre i prerequisiti della centralità e partecipazione della popolazione in concreti e specifici progetti e strategie (Cernea:'91).

Prefazione

Paolo Dieci, Barbara Marziali

L'impossibilità di isolare la logica della valutazione da quella del progetto di sviluppo costituisce una premessa comune ai saggi ospitati in questo numero della rivista.

Il discorso sulla valutazione diviene, alla luce di tale premessa, un angolo visuale da cui esaminare la logica del progetto e le interrelazioni tra esso e il contesto geografico, culturale, socio-economico in cui si inscrive.

Un secondo filo conduttore degli articoli pubblicati in questo volume è costituito dall'analisi del ruolo della ricerca e della conoscenza scientifica nella progettazione e nella valutazione degli interventi. A questo riguardo, ci pare possa essere sottolineato il tema del rapporto tra ricerca, progetto e beneficiari. Troppo spesso questi ultimi, nel passato, hanno rappresentato solo fonti (non sempre privilegiate) di informazioni, senza essere stati né coinvolti nel disegno complessivo delle indagini, né informati - e quindi messi nelle condizioni di usufruire - dei risultati di esse.

In *Research and Extension in Agricultural Development* R.E.Evenson affronta il tema cruciale delle condizioni alle quali la ricerca applicata in campo agricolo può avere valore economico. A partire da uno schema consequenziale, che dalla scienza generale giunge alla decisione operativa "sul campo", Evenson attribuisce al coltivatore il ruolo di partecipare attivamente, assieme al divulgatore agricolo, al ricercatore e allo studioso, all' elaborazione delle *sub-invention*, cioè delle applicazioni delle invenzioni tecnologiche (che possono riguardare diversi campi, dalla chimica, alla meccanica alla prassi gestionale) alle specifiche realtà socio-economiche, climatiche, ambientali. Affinché questo schema si realizzi, è determinante la funzione della divulgazione, intesa non solo come "trasferimento" di informazioni, ma come vero e proprio processo di formazione della conoscenza. L'utilità di tale approccio risiede, a nostro avviso, nel fatto di ispirare prassi progettuali basate sull'integrazione tra centri di ricerca, operatori, ricercatori, popolazione benefi-

Paolo Dieci è segretario generale del CISP ed esperto nella pianificazione e conduzione di programmi di sviluppo

Barbara Marziali è coordinatrice editoriale della rivista *Forum Valutazione*

ciaria e nell'assegnare al coltivatore, il ruolo di co-elaboratore tecnologico, oltre che di decisore delle tecnologie da adottare e di manager della produzione. Nel saggio, inoltre, Evenson propone una rassegna di studi sulla divulgazione e la ricerca in agricoltura, dei quali viene valutato l'impatto concreto esercitato sulla produttività. In generale, l'assenza di un quadro metodologico unitario che includa ricerche, piani di divulgazione e attività produttive, costuisce il principale limite individuato in diversi casi esaminati.

Nella parte seguente viene proposto un approfondimento, con i contributi di R.Nastri, C.Seufert e D.Kohnert e H.J. A.Preuss, sul modello di progettazione e valutazione del *logical framework*. In questo caso, tra i motivi di interesse degli articoli va incluso il rilievo politico ed istituzionale che tale modello riveste, dopo che nel gennaio del 1991 la Direzione VII della CEE ha proposto ai paesi membri l'adozione di una versione di esso, dalla quale deriva, pur discostandosene, quella elaborata da Nastri nell'ambito della cooperazione italiana.

La versione del modello di progettazione e valutazione elaborata da Nastri intende conferire al contesto socio-economico la priorità rispetto al progetto stesso. Da qui la necessità di distinguere, nel corso della valutazione, tra analisi dei risultati e analisi d'impatto, in modo da poter individuare le esternalità (spesso di tipo negativo) che si verificano nel contesto. Due ci appaiono i presupposti più importanti dai quali l'autore muove per la sua elaborazione: la necessità che i progetti siano in genere finalizzati alla creazione di funzioni lavorative permanenti e quella di dare priorità al trasferimento di conoscenze e di know-how rispetto alle tecnologie e alle infrastrutture. Il modello presentato da Nastri, inoltre, presenta differenze significative con le versioni precedenti per quanto attiene alla struttura interna della griglia logica di progettazione. Riteniamo opportuno, per le ONG e altre realtà della cooperazione, impegnarsi in un confronto tecnico e metodologico sull'utilizzabilità del modello e la sua rispondenza rispetto ai problemi comunemente incontrati nella gestione dei progetti. Senz'altro, in ogni caso, uno dei vantaggi di una maggiore standardizzazione dei criteri di progettazione e valutazione può essere la possibilità di quella patrimonializzazione di conoscenze sulla prassi di cooperazione della cui assenza da più parti ci si è lamentati in questi ultimi anni.

Seufert illustra la versione del modello utilizzata dall'agenzia tedesca GTZ a partire dall'inizio degli anni '80. I limiti riscontrati in tale applicazione sono invece analizzati nel saggio di Kohnert e Preuss. In generale, la versione del modello utilizzata dalla GTZ (comunemente chiamata ZOPP, dal tedesco Zielorientiertes Projectplannung) nasce dalla necessità di rafforzare la partecipazione alla gestione del progetto del partner locale e di inquadrarla in un contesto metodologico che consenta di analizzare congiuntamente i criteri di programmazione, i problemi incontrati, le alternative progettuali e, conseguentemente, gli obiettivi. La matrice di programmazione del progetto include, nello ZOPP, l'obiettivo

generale, il fine del progetto, i risultati e le attività. Per ognuno di tali elementi vanno previsti indicatori verificabili, fonti di verifica e ipotesi. Se, da una parte, l'adozione dello ZOPP ha potuto contribuire ad una maggiore comunicazione sulle politiche di progetto tra enti esecutori e partner locali, dall'altra, come mette in rilievo il saggio di Kohnert e Preuss, l'esperienza pratica ha evidenziato alcuni limiti del modello. Tra di essi il più significativo è quello di non essere stato in grado di ampliare la partecipazione effettiva del partner locale se non nel senso della sua accettazione della logica del progetto. Questo, soprattutto perché lo ZOPP si è tradotto in un metodo analitico-astratto teso alla codificazione del dialogo tra soggetti coinvolti nella gestione del progetto sulla base della sua griglia logica, creando di conseguenza un'ulteriore barriera comunicativa consistente nei diversi livelli di conoscenza del metodo stesso. Se, infine, lo ZOPP è uno strumento di pianificazione da adottare nella fase precedente all'avvio del progetto, la distinzione in esso introdotta tra obiettivi e fine appare utile solo nel caso in cui entrambi gli elementi vengano sottoposti a verifica. In caso contrario il rischio è che, in sostanza, la discussione sugli obiettivi diventi solo una negoziazione con il partner tesa a fare accettare il fine (ad esempio una determinata realizzazione) già dato per scontato.

Il saggio di Robinson espone i risultati di una ricerca valutativa condotta dall' *Overseas Development Institute* (ODI) su progetti di ONG. La ricerca contava tra i suoi obiettivi quello di produrre un'analisi comparativa dell'impatto ed efficacia dei progetti, dimostrando ai finanziatori ufficiali le potenzialità ed i limiti di queste organizzazioni nel loro lavoro di sostegno al processo di sviluppo, e quello di elaborare una metodologia valutativa *ad hoc* per le ONG.

Tali organizzazioni, infatti, grazie alla loro attività sul campo, al loro contatto diretto con le realtà locali, hanno avvertito già da tempo la necessità di valutare i propri interventi, prendendo in considerazione variabili capaci di influenzare l'esito dei progetti di sviluppo, al di là dei tradizionali indicatori che fanno riferimento all'efficienza e all'efficacia. In questo senso l'ODI ha tentato con la sua ricerca di individuare una metodologia valutativa che possa essere facilmente adottata dalle ONG, per la sua rapida applicazione e per i suoi bassi costi, non solo a fronte di una carenza di dati quantitativi solitamente riscontrabile nei progetti di tali organizzazioni ma anche a fronte di ben noti problemi finanziari che escludono la possibilità di lunghi ed approfonditi studi ex-ante.

L'autore dell'articolo ci illustra tale metodologia che, avvalendosi soprattutto di tecniche di valutazione partecipativa e interviste semistrutturate, mira a stabilire oltre l'efficienza e l'efficacia -in termini di *input/output* e mezzi/fine- soprattutto la sostenibilità del progetto considerando l'impatto dello stesso nel lungo periodo. In tale senso, i dati raccolti all'inizio (tramite la letteratura esistente e visite preliminari) vengono sottoposti a vaglio a partire dalle modificazioni intervenute nella vita dei beneficiari secondo quattro indicatori principali: reddito, consumo,

autosostenibilità e mobilità sociale. Vorremmo qui evidenziare l'importanza attribuita dall'ODI a tali indicatori come misuratori di variabili qualitative (p.es. autonomia nei processi decisionali economici, capacità di affrontare eventi contingenti, ecc.) più che quantitative (p.es. nell'indicatore relativo al reddito, la crescita quantitativa di quest'ultimo rappresenta solo una delle misure prese in considerazione).

Il saggio *La valutazione con i beneficiari* di L.F.Salmen espone, sulla base dei risultati conseguiti in cinque anni di studi valutativi su diciannove progetti condotti in collaborazione con la Banca Mondiale, i limiti di azioni progettuali condotte in assenza di una conoscenza approfondita delle caratteristiche socio-culturali, dei bisogni e delle aspettative delle popolazioni. Un motivo di interesse dell'articolo risiede nell'illustrazione di casi concreti nei quali lo scarso impatto dei progetti è stato dovuto alla mancata considerazione di variabili socio-culturali . Tra le conclusioni del saggio vi è la raccomandazione alla Banca Mondiale di adottare la valutazione con i beneficiari, in cui gioca un ruolo di primo piano l'osservazione partecipativa, in tutti i progetti da essa finanziati. Questo tema propone la questione delle risorse da destinare alla valutazione, che ha spesso costituito un fattore limitante per gli enti di cooperazione.

Il ruolo delle comunità locali nella definizione e realizzazione dei progetti quale premessa per il successo degli interventi di sviluppo è il tema affrontato nell'intervista a Kamla Bhasin, consulente del Freedom from Hunger Campaign/Action for Development, alla luce di un approccio più politico che metodologico. La Bhasin, infatti, evidenzia la problematicità di un rapporto di potere subalterno "donatore/beneficiario" che, marginalizzando i reali utilizzatori dei progetti, snatura lo stesso processo di sviluppo. La valutazione partecipativa, intesa come ribaltamento di uno schema ormai consolidato, viene così presentata come mezzo necessario, ma non sufficiente, a creare un impatto reale dei progetti di sviluppo nei vari contesti specifici, in particolare, e sulle variabili macro-economiche, in generale. Gli aspetti più strettamente tecnici e metodologici della valutazione partecipativa vengono solo marginalmente affrontati nell'intervista mentre maggior spazio viene destinato ad un discorso politico, prioritario secondo la Bhasin se si vuole lavorare per uno sviluppo reale e sostenibile, che implica il riconoscimento dei limiti di un approccio allo sviluppo occidentale, spesso distorto perché avulso dai contesti socio-culturali locali.

Research and Extension in Agricultural Development*

R.E. Evenson

Table of contents

Introduction
1. The economic logic of agricultural technology production and diffusion
2. Studies of returns to extension
3. Studies of the contribution of agricultural research
4. Policy implications
Footnotes and bibliography

L'efficacia degli investimenti per la produzione e diffusione di tecnologie agricole, l'impatto sulla produzione della divulgazione di informazioni tecniche ai coltivatori e il contributo della ricerca al potenziamento della produzione agricola sono i temi generali affrontati in questo saggio da R.E. Evenson. L'esperienza acquisita da molti paesi e i risultati ai quali sono giunti studi di caso sulla ricerca in agricoltura concorrono a evidenziare limiti di applicabilità in specifici contesti delle "invenzioni" alle quali la ricerca giunge. È da questa premessa che emerge la centralità della divulgazione, intesa come processo di trasferimento e produzione di conoscenze che può generare, con il diretto contributo dei coltivatori, sub-inventions, *rendendo quindi possibile un utilizzo efficace della ricerca scientifica. Al tempo stesso l'autore propone una valutazione di diversi studi di impatto, alla luce dei presupposti teorici, degli impianti metodologici e, soprattutto, della rilevanza delle generalizzazioni da essi proposte.*

(*) Questo articolo sarà pubblicato nel 1992 come *Occasional Paper n.25, Research and Extension in Agricultural Development*, dalla ICS Press, SSan Francisco, California, USA.

R.E.Evenson è professore in Economia alla Yale University. È stato professore associato alla University of Minnesota

Introduction

Agricultural research and extension programs complemented by the schooling of farmers and farm workers are now recognized as important determinants of farmer efficiency and productivity in both developed and developing countries. A considerable body of economic studies focusing on the economic contribution of agricultural research programs, primarily in the public sector, has also been developed since the pioneering studies of Schultz (1954) and Griliches (1958). Only a few studies of the contribution of private sector R&D to agricultural productivity have been made. A number of economic studies of agricultural extension have also been made, and several of these have examined the "interactions" between research and extension and between extension and farmers' schooling in their contributions to productivity. A number of studies have also documented the economic value of farmers' schooling in developing countries (Jamison and Lau 1981). It is the general conclusion of these studies that the value of farmers' schooling is higher in economies where a significant flow of new technology suited to the locations in question is being made available to farmers. In this essay a review and overview of the literature measuring the contribution of research and extension is presented.

Part I of this essay develops the economic logic underlying the public and private incentives to invest in research and extension and the mechanisms by which such investments create economic value. This logic is then related to methodologies used to evaluate economic effects. ~art II provides a comprehensive review of studies of extension and farmers' information sources, farmer knowledge, technology and farm practice adoption, and their impact on farm production and productivity. Part III provides a comparable review of studies where agricultural research programs are the object of study. These reviews encompass studies using statistical as well as nonstatistical methods.

National public sector programs, as well as national private sector programs and International Agricultural Research Centers, have been studied. Several studies have also examined the interaction between research programs and extension programs and farmer schooling.

The final section of this essay attempts to draw out the major policy lessons provided by these studies. Comparative estimated returns to -investment are utilized as a basis for discussing expected future payoffs to investments and the complementarities between investments in research, extension and other investments. The nature of research, extension and schooling as relative "bargains" on the cost side in developing countries is considered, as are incentives for private sector investment.

1.
The Economic Logic of Agricultural Technology Production and Diffusion

Agricultural research programs supported by governments (national and state) were built in response to the recognition that "intellectual property rights" in the form of patents were inadequate as incentives to undertake most agricultural inventive effort. Improvements in machines and chemicals, stimulated by the patent system in the U.S. and elsewhere in the late 19th century, were impressive and important. Improvements in plants and animals and in most farm practices, however, were not covered by patent laws. The successful experience of the Rothamstead agricultural experiment station in England and the agriculture experiment station in Saxony in the mid-1800s provided an alternative model for agricultural invention. From 1875 to 1900, numerous agricultural experiment stations were established in many countries. Many of today's developing countries had established experiment stations by the early part of this century (most of these were directed to the "colonial" export crops, tea, coffee, sugar).

Agricultural extension programs in the public sector emerged later in response to farmer demand for information and in response to a perceived need to extend the technologies being produced by research programs. Many research program scientists and administrators felt that farmers were not adopting technology of value to them and concluded that information and advisory services were required to facilitate this adoption.

Figure 1 depicts the relationship between types of human capital skills in the production and diffusion of agricultural technology and the products with which they are associated. The products (and their associated skill types) are presented in a hierarchical fashion because each higher order product is, or can be, a productive input into the production process below it. The central product of agricultural research systems is the agricultural invention(5) as typified by a new crop variety.

The term invention is used here in a broad sense and covers mechanical, biochemical, chemical, electrical, and even managerial inventions of new technology. The development of inventions induces sub-inventions which are derivative modifications of inventions. On-farm and farming system researchers engage in sub-invention as they seek to further design improved farming systems(1). Much agronomic research is of this type. Some extension workers and farmers also engage in sub-invention. Communication of technical and price information, the specialty of extension systems, enhances technical choice and farm management decisions by farmers.

In agricultural research systems, product levels above (or upstream from) the actual invention of new technology also matter because they determine invention potential through the production of

pre-invention "germplasm". For biological inventions there is a natural sense in which genetic resources serve in a "parental" role in facilitating the development or invention of an improved plant (or animal). In a more general sense, we can broaden the definition of parental material to include not only genetic, mechanical, and chemical materials, but methods and concepts (i.e., intellectual germplasm) as well.(2)

The planned production of pre-invention germplasm in many forms is a critical activity in agricultural research systems. Many systems institutionalize such work within experiment stations and direct it toward the production of such germplasm. As depicted in the figure, general scientists produce some agricultural pre-invention germplasm, but in a less focused and directed way than do the agricultural scientists working in experiment stations.

Spatial or Spill in Dimensions

As one moves up the hierarchy of human capital products in Figure 1 the location specificity of the products decreases and the likelihood of product spill-in to a given location increases.

Farm management and technology choices must be made by each farm manager and there is virtually no spill-in (or out) of these products. Information regarding technology, prices, weather, etc., does spill-in, sometimes across long distances. Inventions vary greatly in their loca-

Figure1: Human Capital Dimensions of Technology Production and Diffusion

					Specialist		
SKILL LEVEL	Description	Farmer	Extension worker	OF-FS research.	Applied Agric. Scientistis	Basic Agric. Scientistis	General Scientists
7	General Science					X	XXX
6	Pre-Invention Germplasm				X	XXX	X
5	Tecnology Invention			X	XXX	X	
4	Sub-Invention	X	X	XXX	XX		
3	Information Communication	XX	XXX	XX	X		
2	Technology Choice Decision	XXX	X	X			
1	Farm Management Decision	XXX	X				

tion specificity. Crop varieties typically have a high degree of location specificity because of geno-type environment interactions. (This is especially the case for corn.) Many mechanical inventions are also location specific for similar reasons. Agricultural chemicals, on the other hand, have low location specificity and spill broadly across many environments[3].

Sub-inventions, because they are derivatives of inventions, will have a higher degree of location specificity than the inventions from which they are derived. Farming systems management recommendations, for example, may be seen as a modification or sub-invention with high location specificity.

Pre-invention germplasm, on the other hand, will typically have quite low location specificity, and general science may have very low location specificity.

Spill-in and System Design

Technology system design for agriculture must respect the inherent location specificity of the products in question. A given location must have specialists in the location if the product does not spill-in (e.g., 1 and 2 in Figure 1). It need not have specialists in the location provided that:

- the product is being produced outside the location in a reasonable "spill-way" (i.e., the product will spill from its origin to the location with low locational friction);
- the receiving location has the skills to interpret and screen information relevant to the product.

In many locations in the developing world in the 1950s, the extent of real spill-ways for most agricultural technology was seriously overestimated. Many locations (even countries) felt that it was necessary to invest only in information (extension) systems and some sub-invention and that they could forgo investing in applied agricultural research because they were located in good spill-ways. Most locations found that the spill-way gradients were actually quite high and that there were few good research programs located in these spill-ways. Thus, both national and international research programs located in the spill-ways in the tropics and sub-tropics had high payoffs. Today, a complex system of international, national, regional and branch research stations (and extension systems) has emerged in response to experience with limited spill-in of technology.

Timing Relationships

Each human capital product in Figure 1 has a life cycle over time (which is related to the spatial dimension) in which it is produced and then enters into economic use. After use, it may be superceded by another substitute or follow-on product which to some degree builds upon the initial product. If it is superseded by a follow-on product which is an "additive" to it, its life

time will be permanent even though it is rendered obsolete by the additive technology. If it is superseded by a product with incomplete additivity, its impact on productivity will decline and it will then depreciate[4].

Farm management decisions have a short life because next year's decisions may depend on new information, hence additivity occurs. Technology choice decisions have a longer life. Most extension information has a relatively short life because of new non-additive information.

New technology typically has a longer life because even when inventions (e.g., varieties) are superceded by new inventions, the new inventions are built upon the old inventions (through the parentage mechanism). Crop and animal technology is subject, however, to real environmental exposure losses in cases where pests and pathogens exploit this technology after exposure.

Methods Used in Extension Studies

The potential scope for a pay-off to investment in public sector extension will depend on the effective "gap" between current farm productivity and the potential productivity given the existing "best technology" and "best management" for farms in a particular region. Effective agricultural extension can close both the technology and management gaps. As these gaps are reduced, the marginal returns to extension are diminished. If further research generates new technology, or changes in market conditions require adjustments in farmers' operations, the market and technology changes provide a role for continuing extension.

The definition of the roles and responsibilities of agricultural extension agents has changed over time. After World War II, most developing countries established formal agricultural extension programs. In most of these programs, agricultural extension agents not only had educational duties, but frequently supplied inputs and credit as well. Many extension systems were built with insufficient attention to the skill level of field agents. In some systems, the bulk of the field staff had little Scientific or technical training and virtually no farm experience. Budgetary instability often meant that field staff received little logistic and transportation support. By the mid-1970s many agricultural extension observers recognized that program effectiveness was hampered by these skill and support problems.

During the late 1970s the World Bank encouraged a restructuring of traditional agricultural extension practices. In an effort to make these systems more effective, the training and visit (T&V) system was established.

Under the T&V system, agents meet with selected "contact" farmers or farmer groups and follow a regular schedule for visits. The agents also meet with their colleagues and supervisors at the regional level to discuss problems and their solutions. The system requires agents to have two primary duties: first, to transfer agricultural information; and second, to report farmers' problems. Management education is a secon-

dary objective. The T&V system also provides for better communications between research and extension[5].

The sequence of extension impact can be described generally as follows. First, extension information must be communicated. Second, a process of knowledge formation or observations of the experiments made by other farmers usually leads to farmer experimentation. If the innovation appears to be productive and relevant to the needs of the particular farmer, gradual adoption of the new practice may take place. With the adoption of improved technology, complementary changes in other input levels may take place. Output and profits will be expected to increase.

Ideally, extension impact should be estimated in a framework resembling a simulated experiment. However, it is difficult to find situations where an actual experiment has been undertaken. Consequently, the approach commonly used is a statistical analysis relying on data measuring extension activities at the farm level. Alternatively, the statistical analysis can be undertaken where observations refer to aggregate extension services supplied to a given region in a specific time period. There are potential biases in the estimation of extension's effect on production depending on the level of analysis.

An experimental design approach would require data collected before and after an extension investment is initiated, both for the area where the investment is made and for an identical area where no investment is made, as indicated in the matrix below[6] (Figure 2.). In reality, few projects are designed so that an identical "control" area is available, and typically "before project" data sets cannot be obtained. Only one study of extension impact following an experimental approach has been undertaken[7]. Normally, the lack of perfect data forces various compromises and approximations.

Methods Used in Research Evaluation Studies

It is convenient to classify research evaluation studies in the following categories:

A. Imputation-Accounting Studies
B. Meta-Production Function Studies
C. TFP Decomposition Studies
D. Meta-Profits Function Studies

These 4 classes of studies are in roughly chronological order in that the earliest studies in this field were of the imputation-accounting type and the meta-profits function studies are of most recent origin. The term "meta" is used here to refer to specifications that do not treat technology as fixed and given as in conventional specifications. Instead they include variables that seek to proxy flows of human capital products. These variables are usually based on measures of investment in the activity (e.g., research or extension) rather than on direct measures of the

product in question. Accordingly, the hierarchical, spatial and timing dimensions discussed above must be addressed as variable specification.

In general, the imputation-accounting studies have relied on proxies for human capital products more directly and hence have avoided many of the specification issues (see below). The TFP decomposition studies, however, are indirectly a form of meta-function study, and thus the issue of human-capital variable specification arises in the same form in these studies as well.

The basic procedure used in Imputation-Accounting studies concentrating on evaluating the contribution of agricultural technology entails the following steps:

a) identifying the invented technology (in most cases this is a set of inventions rather than a single "invention". For example, in the hybrid corn study many hybrid varieties were considered);

b) documenting all costs associated with producing, developing and diffusing the invention(s). With hybrid corn this included all public and private costs. These costs were incurred as long as 25 or 30 years prior to the realization of benefits. Extension costs should be included in this evaluation;

c) estimating the cost advantage for early adoptees. Some studies have utilized experiment station trials to make controlled "with-without" yield and cost comparisons. These comparisons, however, are generally not representative of farmer fields and most studies have attempted to obtain farm level comparisons. (In the Griliches (1958) hybrid corn study, both experiment station and farm data were used.);

d) estimating the adoption pattern and the adoption-advantage interaction. In general, a new invention(s) will be adopted first on economic units where the cost advantage is greatest. As adoption spreads, the advantage typically declines (unless, as with hybrid corn, the technology as defined is undergoing continuous change). Extension and schooling studies seek to associate the speed of adoption and the adoption advantage pattern to investment in extension;

e) conversion of c and d to a benefits stream.

Imputation studies then have generally sought to estimate the shifts in supply curves from cost data. They have also estimated (or, all too often, simply assumed) the units over which these skills apply. Generally adoption rates are used to determine these units.

The meta-production function approach is a statistical approach and entails the estimation of a production function including research and extension (and schooling) variables based on investment data. The procedure is to construct a stock variable using spatial (or spill-in) weights and time weights. Some studies also consider the aggregations of the research (and, in some cases, extension) variables over commodity research sub-

Figure 2
Matrix for Experimental Approach

	Before Investment	After Investment
Without Investment	The situation before the time the investment is introduced in an area identical to that where the project is planned.	The situation after the investment has been introduced in an area identical to that where the investment was undertaken.
With Investment	The situation in the area where the investment is planned before it is undertaken.	The situation in the area of the investment after it has been implemented.

aggregates. This aggregation is related to the spill-over of research contributions directed toward one commodity to another commodity. Most studies have used commodity production weights in forming aggregates. This generally implies that no commodity spill-over takes place. Other studies (Huffman and Evenson 1989) have used multiple deflators to allow for more flexible effects.

TFP decomposition studies are closely related to the meta-production function studies because TFP measures can be derived from a production function framework. Most recent TFP measures, however, are derived from accounting relationships and use a form of "superlative" index number methodology (e.g., the Tornqvist approximation to the Divisa index).

The two-stage TFP decomposition procedure in which one first computes TFP measures allowing location and time period weights to vary and then pools these measures in a TFP decomposition statistical Specification using research, extension and school variables.

The most recent development in the evaluation of human capital impacts is the use of meta-profits function system evaluation where human capital variables (i.e., research, extension, schooling) are incorporated directly into systems of output supply and factor demand equations. These studies represent an advance over the second generation studies in several respects: they allow for multiple outputs or products; and they allow the measurement of separate research-impacts on each output supplied and on each variable factor demanded.

The methodology of the meta-profits function system is based on the maximized profits function where farm profits are expressed as a function of all prices of variable outputs and factors and on fixed factors and metatechnology variables (research, extension, schooling). The first partial derivative of this function with respect to an output (or input) price is the supply (or demand) function for that output (or input). Thus a system including an equation for each output supplied and each factor demanded is estimated jointly. Each equation includes the prices and meta-technology variables.

Cost Considerations

An important factor in the calculation of returns to investment in research, extension and schooling is the cost of the resources. It is not widely appreciated that research and particularly extension staff time is low priced in developing countries, i.e., low priced relative to other growth producing activities such as irrigation equipment or fertilizer.

Table 1 summarizes comparative data concerning extension and research spending as a percent of agricultural product for groups of countries covering the years 1959, 1970 and 1980. It also shows expenditures per scientist year and per extension worker. The table shows that low income countries were spending approximately twice as much on extension as research (as a percent of the value of agricultural product) in 1959. By 1980, most developing countries were spending as much on extension as on research. The table also indicates that extension staff were, and remain, low cost relative to scientists in the lower income countries. Developing countries appear to have seen higher investment opportunities in research than in extension over this period[8]. Several studies of public sector investment decisions regarding research and extension have also been made (Evenson 1987). They do show investment responsiveness to economic opportunities as reflected in studies of returns to investment.

2.
Studies of Returns to Extension

The studies under review in this section sought to measure the impact of public agricultural extension program activities in the following four areas: 1) farmer knowledge, technology and farm practices; 2) adoption or use of technology and practices; 3) farmer productivity and efficiency; and 4) farm output supply and factor demand (the first 3 categories of studies will be summarized in this section. The fourth will be discussed in Section III since the studies estimated both research and extension effects.)

Studies assessing extension impact at the individual farm level that utilize a farm level measure of extension may be affected by two

Table 1: Research and Extension Expenditures as a Percent of the Value of Agricultural Product

Country Group	Public Sector Agricultural Research Expenditures			Public Sector Agricultural Extension Expenditures		
	1959	1970	1980	1959	1970	1980
Low-Income Developing	.15	.27	.50	.30	.43	.44
Middle-Income Developing	.29	.57	.81	.60	1.01	.92
Semi-Industrialized	.29	.54	.73	.29	.51	.59
Industrialized	.68	1.37	1.50	.38	.57	.62
Planned	.33	.73	.66	-	-	-
Planned Excluding China	.45	.75	.73	.29	.33	.36

Research and Extension Expenditures Per Worker (000 Constant 1980 Dollars)

	Research Expenditures Per Scientist Year			Extension Expenditures Per Extension Worker		
	1959	1970	1980	1959	1970	1980
Low-Income Developing	34	40	47	2	2	2
Middle-Income Developing	42	44	47	7	7	6
Semi-Industrialized	41	45	46	10	10	11
Industrialized	55	80	93	16	25	29
Planned	33	32	31	-	-	-
Planned Excluding China	31	25	30	13	1314	

Source: Judd, Boyce, and Evenson (1986).

basic estfmation problems. The first is the problem of farmer self-selection. A researcher seeking to measure the impact of agricultural extension by identifying the extension variable as some form of extension contact typically treats the extension variable as exogenous (i.e., not determined by the farmer). However, it is likely that one of the characteristics of more productive farmers is the desire to acquire information about changing farm conditions or new technologies. Such farmers may be inclined to attend more demonstration days, read more literature, and seek out extension contact. Analogously, extension agents themselves may also seek out contacts with better farmers.

In such a case the estimates of extension impact on farmers' performance are likely to be biased upward, as some of the better performance credited to extension would in fact be the result of the superior attributes of the group which interacts with extension (or by extension agents themselves). The problem of self-selection can, in principle, be handled econometrically, but this has rarely been done. The second source of potential bias is the problem of indirect or secondary information flows where knowledge which originates from extension contacts is passed on to other farmers who do not directly interact with extension personnel. The extent of inter-farmer communications is substantial, as demonstrated in Table 2, which documents farmers' main sources of information for three studies.

It is clearly shown that most farmers in areas receiving extension services report that other farmers are their main source of information. Except for the contact farmers in an Indian T&V extension area who were singled out for extension contact by the nature of the program, direct contact with extension personnel is not the major source of information. In the extreme case, information may be diffused instantaneously (to other farmers) from farmers who were informed by extension agents. In such a case, there may be no difference in performance between farmers interacting directly with extension and other farmers, and an estimate of extension impact based on individual extension contacts would erroneously indicate zero extension effect. Generally the presence of inter-farmer communications tends to cause an understatement of extension effects when the approach of defining extension impact by the number of direct contacts is used.

The problem highlighted above can be effectively solved, or at least reduced in severity, when the extension variable is specified at a village or area level. This variable is then exogenous to individual households and internalizes the inter-farmer communications. However, this review of empirical studies suggests that many of the farm level studies may be affected by the estimation problems cited above, and it is thus not clear in which direction the result may be biased.

Studies in which the extension variable is defined as an aggregate over a community or a region could be subject to misinterpretation if the allocation of extension supply is influenced by unobservable cha-

Table 2
Relative Importance of Sources of Agricultural Information (%)

Main or Most Influential Information Source	Lionberger & Chung 1970 Taiwan		Evenson 1958	India (Feder et al. 1980) T&V Area		
					Contact	Non-Contact
	Shanglung	Liupao	Paraguay	Non T&V	Farmers	Farmers
Other Farmers	51.2	49.7	41	46	22	46
Extension Personnel	35.6	24.4	21	2	44	13
Media	4.7	3.5	8	23	16	20
Research Centers/Personnel	-	-	1	0	2	2

racteristics of the area. This causes a confounding of the extension effect with other relevant factors. For example, if authorities tend to direct extension effects to more fertile or better irrigated areas, attribution of productivity superiority to extension would be wrong unless the other factors distinguishing the areas are accounted for in the analysis.

Extension and Farmer Knowledge

An obvious starting point in the evaluation o extension impact is to determine whether farmers with access to extension services have a greater knowledge of improved agricultural practices. Unfortunately, it is typically difficult to measure the impact of agricultural extension on the knowledge level of certain practices, and few studies have done so. Nevertheless, the study of extension impact on knowledge has an advantage over adoption impact studies because adoption is dependent in part on transitory factors (e.g., shortage of certain complementary supplies, credit, prices) which may vary systematically across locations, and which may bias estimates of extension effects. Knowledge acquisition is not hindered by such problems and may therefore be a better measure of extension effectiveness. While many studies of technology adoption and diffusion have been undertaken, relatively few have specifically sought to measure the impact of extension on adoption. This section reviews the results of two studies of knowledge acquisition and 10 studies of agricultural technology adoption.

The knowledge studies have been conducted in India (Feder and Slade 1986). Rates of change (in the percent of farmers knowledgeable about specific practices between 1978 and 1982) were compared for

non-contact farmers in a district with a T&V program (i.e., heavy investment in extension) and for all sample farms in a nearby district which did not have a T&V program, (i.e., it had a less intensive extension operation). The T&V program was introduced in 1979. It is important to note that the non-T&V district was comparable in most respects to the T&V district, yet the districts were separated by a large river, and the data indicate no significant communications between farmers across the districts. For paddy producers, the non-contact farmers in the T&V district increased their knowledge more rapidly than the non-T&V farms in 7 out of 10 practices. For wheat producers, knowledge increase was more rapid for the T&V farmers in 9 of 10 practices.

In another study of extension impact on knowledge in northwest India, Feder and Slade (1984) utilized a logit technique to simulate whether farmers in villages supplied with extension services had higher levels of knowledge of two improved practices than in villages not visited by extension agents. The study thus avoided the problems of endogeneity of the extension variable. The results indicated a significant extension impact on knowledge of one practice and a positive but only marginally significant effect on the knowledge of another practice (seed treatment).(9)

Extension and Technology Adoption

The impact of agricultural extension on the adoption of technology, or a package of technologies, has been the subject of a number of studies. Typically, the analysis of adoption accounts for a variety of factors which affect farmer's behavior such as the characteristics of the technology, the characteristics of the potential adopter, and environmental or infrastructure variables.

Most adoption studies in the economics and sociology literature do not include variables that specify extension services. The ten studies summarized in Table 3 are among the few that accounted for extension effects. Estimates of the impact of extension on adoption rates varied in statistical significance, but many of these studies confirmed the hypothesized positive impact. Most of the results reported in Table 3 were obtained utilizing a household level extension variable, which subjects the estimates to possible bias. However, the four studies that used a properly specified exogenous extension variable reported a significant extension impact on adoption.

Extension and Farm Productivity

Once information about improved technology is acquired and adoption takes place, the end result is that input use will change and output will increase. More specifically, farm productivity, output per unit of input, will increase. This section reviews studies estimates of extension impacts in meta-production function studies.

Table 4 summarizes 15 studies where both productivity and

extension variables are at the farm level. In these studies the extension measure is typically some form of contact by the farmer with an extension agent or program. It should be noted that if these contacts have been initiated by the extension agent, then the problem of self-selection bias may not be serious, but one should be careful to establish whether extension agents' initiative is random or systematically related to unobserved farmer characteristics. The latter case would be a source of bias.

Most studies are based on a single cross-section sample observed in a relatively small region. If a 't' ratio of 1.67 or more is viewed as a cutoff for statistical significance, this set of studies does not provide overwhelming evidence of extension impact. Of the 35 coefficients reported in the 15 studies, only 9 meet this test of significance, although most coefficients are positive. However, the coefficients may be subject to upward or downward bias due to problems highlighted above, and the tests may not be valid.

The estimated rates of return to investment computed in several of the studies are based on the estimated coefficients and are calculated utilizing the time lag built into the specification.

Table 5 summarizes studies where the productivity observation was an individual farm, but the extension variable was not farm specific. Rather, it was a village specific (or some other area) measure of services supplied or available to farms. Only one study, Evenson 1988, utilized a continuous measure of extension services supplied(10). The other studies represented extension supply in a dichotomous manner. Of the eight studies in Table 7, several report separate estimates for different regions and crops. Six of the studies report a significant impact of extension, although not for all regions or crops. Two (Chou and Lau 1987 and Deaton and Benjamin 1988) report non-significant results.

In the Peru study, Cotlear 1986 found extension impacts in the modern modern and traditional regions, but not in the intermediate region. An impact was measured for farms not using chemical inputs, but not for farmers in the chemical using sample in Thailand in Jamison and Lau 1982(11). In the Paraguay study, Evenson 1988 found impacts for major crops, but not for minor crops (due partly to sample size).

The Feder-Slade study for India differs from the other studies in this set by relying on a combination of a cross-section reflecting the situation several years after T&V extension was introduced in one area but not in another, and an average productivity differential between the two areas before any extension changes. The estimates are thus based on a change in productivity with and without extension over time.

Table 6 summarizes 10 studies where productivity is measured at the aggregate level - usually at the district, county or state level. Extension measures for these studies are extension supply per unit of area, per farm or per region. Since these studies cover relatively large regions, and since most are cross-section or time-series studies, it cannot be presumed that technology availability is constant for all observations.

In addition, regarding studies across regions, it is not always clear whether the allocation of extension supply is random in a way that does not cause bias. Many of these studies include research variables and, in some cases, schooling and infrastructure variables in a general productivity decomposition specification. The primary concern in these studies is to identify the impacts on productivity of all programs variables, and most have focused primarily on the research variables rather than on the extension variables. A number of these studies utilized interaction variables between extension and research or education. These studies show a consistent pattern of positive and significant extension impacts, except Avila, da Cruz and Evenson 1987.

Twelve of these extension studies carried the analysis through to the stage of computing estimated returns to investment in extension. These estimates are summarized and discussed in Section IV (Table 12).

III. Studies of the Contribution of Agricultural Research Imputation Accounting Studies

Studies of research impact utilizing some version of imputation-accounting methods are summarized in Table 9. These studies generally did not use statistical methods.

The estimated internal rates of return to investment for these studies is the average rates of return over the entire period. These studies have typically measured the combined producers and consumers surplus attributable to the research (and in some cases extension) program. Thus a benefits stream and a costs stream are estimated. The standard procedure of benefit/cost analysis is to compute a present value of benefits and

Table 3: Extension-Technology Adoption Studies

Study	Country	Technology	Variable Type	Significant "t"
Huffman 1974	USA	Fertilizer	State	2.08
Akilu 1980	Ethiopia	Fertilizer	Area	6.13
Jamison & Lau 1982	Thailand	Chemical Inputs	Village	2.83
Rahm & Huffman 1984	USA	General	Farm	.97
Feder & Slade 1984	India	Pesticide	Village	1.95
		Weedicide	Village	2.37
Jamison & Moock 1984	Nepal	Fertilizer	Farm	1.01
		Fertilizer	Village	1.06
		Wheat cult.	Village	.39
		Wheat cult.	Farm	1.62
Shakya & Flinn 1985	Nepal	Modern rice	Farm	1.79
		Fertilizer	Farm	4.46
Cotlear 1986	Peru	HYV use	Farm	.39
		Fertilizer		1.29
		Tractor use		.43
		Pesticide		.32

Table 4: Extension-Farm Productivity Studies: Farm Level Productivity and Farm Level Extension Variables

Study	Country	Significant 't'	Estimated Marginal Rate of Return
Lever 1970	Botsawana	n.s.	nc
Harker 1973	Japan	>2	nc
Moock 1973	Kenya	.77	nc
Patrick & Hehrberg 1973	Brazil		
	Paracatu	.20	42
	Conceicao de Castelo	2.65 500	
	Alto Sao Francisco	.98 350	
	Vicosa	1.03 115	
	Resende	1.10 13	
Hopcraft	Kenya		
	Extension visits	.47-2.72	nc
	Training center	neg.1.23	nc
	Demonstrations	1.83-4.68	nc
Mooch 1976	Kenya	2.82	nc
Pachico & Ashby 1976	Brazil	-2.50	nc
Halim 1976	Philippines		
	1963	3.44	nc
	1968	2.40	nc
Capule	Philippines	-.57	nc
Jamison & Lau 1982	Malaysia	1.73	nc
Pudasaini 1983	Nepal		
	Hill region	.99	nc
	Terai region	.14	nc
Jamison & Moock 1984	Nepal		
	Early paddy	.11	nc
	Late paddy	1.01	nc
	Wheat	1.13	nc
Feder, et al 1985	India	3.12 nc	
Perraton, et al 1985	Malawi	3.45	nc
Cotlear 1986	Peru		
	Modern region	1.15-.58	nc
	Intermediate region	.16-3.14	nc
	Traditional region	.39-.89	nc

nc - not computed

costs over time using an appropriate discount rate. The ratio of these present values is widely used as a financial measure of return on investment. Alternatively one can solve for the "internal" rate of return, i.e., the discount rate that equates the present value of benefits to the present value of costs. For most imputationaccounting studies the analyst must make some assumptions regarding the continuation of the benefit stream

beyond the period of analysis. Will benefits realized up to period t continue in future periods?

This question is implicitly treated in the time weight specification of the statistical studies (see below) but must be handled somewhat arbitrarily in imputation-accounting studies. In the hybrid corn study Griliches assumed that the 1957 (the ending period of the study) level of benefits would continue indefinitely, but that the 1957 level of costs would also continue because they were required to maintain the benefits level. This was obviously a conservative assumption - as subsequent yield changes for corn show (see Huffman and Evenson, Chapter 6). This study thus established a tradition for "conservative" calculations of returns to research.

Statistical Meta-Production Function Studies

Statistical methods are used in studies when no direct measures of inventions adopted or of the invention-productivity link are available. They rely on estimating the link not between inventions (research output) and productivity, but between investments (i.e., inputs) in research, extension, schooling, and productivity.

Table 8 summarizes meta-production function studies where research, extension, and schooling variables have been incorporated into aggregate production function analyses.

The studies vary considerably in the specification of variables. In some cases tlme series data were used and simple lags were presumed. Other studies used distributed lag methods. The Evenson-Welch study for the U.S. is one of the few to actually estimate spill-in. In this study geo-climate regions and sub-regions were defined. The study estimated crop research spill-in to be confined to geo-climate sub-regions, while livestock research impacts were confined to geo-climate regions — hence spill-in from one state to another was quite extensive.

The estimated rates of return from these studies can be roughly interpreted as the returns to "marginal" investment. They are calculated by computing the estimated marginal product of the research variable and taking into account the time weights entailed in the estimates.

TFP Decomposition Studies

TFP decomposition entails two stages of analysis. In the first, a total factor productivity index is computed usually using observation-specific weights. This allows for a different implicit production or transformation function for each observational change calculation. For many, perhaps most, studies this is a significant advantage over the meta-production function methods. Their disadvantage is that the production weights are not directly estimated as in the meta-production function studies.

Table 9 summarizes the findings of several TFP decomposition studies. Two extensions of these studies are of particular interest. First,

Table 5: Extension Farm Productivity Studies: Farm Level productivity and Village-District Level Extension Variables

Study	Country	Reported Significant "t"	Estimated Marginal Rate of Return
Hong 1975	Korea	6.0	nc
Jamison & Lau 1982	Thailand		
	Chemical Input Users	-1.53	nc
	Non-chemical Users	2.22	nc
Jamison & Moock 1984	Nepal		
	Early Paddy	.12	nc
	Late Paddy	.59	nc
	Wheat	2.51	nc
Feder et al. 1984	India		
	Wheat	2.09	15+
	Rice	1.42	nc
Cotlear 1986	Peru		
	Modern Region	.86-2.36	nc
	Intermediate Region	-.59-.73	nc
	Traditional Region	1.98-2.64	nc
Chou & Lau 1987	Thailand		
	Chemical Using	-1.21	nc
	Non-chemical Using	.22	nc
Deaton & Benjamin 1988	Cote d'Ivoire		
	Cocoa	.30	nc
	Cotton	.80	nc
Evenson 1988	Parguaray		
	Cotton	>2.0	75-90
	Manioc	>3.0	75-90
	Maize	>3.0	75-90
	Beans	>2.0	75-90

several studies estimate the separate contributions of pretechnology science research as distinct from downstream applied research. Second, several also attempt to identify the contributions of private sector R&D. Direct firms suppling inputs to agriculture contribute to productivity growth in the agricultural sector itself. This contribution is a type of "spillover" from industry to agriculture. It occurs because private firms capture only part of the real productivity increasing value of improved farm inputs (chemicals, machines, medicines) in higher prices.

Table 9 shows that where studies of pretechnology science impacts have been undertaken, they indicate that this research is at least as productive as the more applied research. Those studies addressing the private R&D impacts in the input industries also show that the agricultu-

Table 6: Extension-Farm Productivity Studies: Aggregate Productivity and Extension Variables

Study	Country	Estimated Significant Level "t"	Estimated Marginal Rate of Return
Evenson & Jha 1973	India	2.83	14
Evenson & Kislev 1975	India	5.92	15
Huffman 1976	USA	3.61	110
Evenson 1978	USA	6.21	100+
Huffman 1981	USA	3.07	110
Pray & Ahmed 1989	Bangladesh		
	1951-1961	1.4	nc
	1967-1981	1.7	nc
Librero & Perez 1987	Philippines	1.94-2.25	nc
Setboonsarng & Evenson 1989	Thailand	>2.0	nc
Evenson & da Cruz 1988	Brazil	ns	nc

ral sector benefits approximately as much from a given R&D expenditure in these industries as it does from expenditure in the public sector. The recent studies for Brazil and India are instructive on this score as is the 1989 study for U.S. agriculture.

Meta-Profits Function Studies

Profits function-based systems of output supply and factor demand equations are of relatively recent origin. The basic theoretical foundation on which these systems rest is a "static" theory of duality between production or transformation functions and the "maximized profits" function. Of course, as with meta-production functions, it may be argued that the "meta" formulation (i.e., the addition of variables such as research and extension to characterize changes in technology and information) inherently makes a static formulation dynamic. Indeed most so-called "dynamic" formulations usually have less true richness of specification than do these. Thus, in spite of the static nature of these models, they are useful, particularly as regards the estimation of factor and output biases of research and extension. The inclusion of research and extension variables in each equation in the system enables the estimation of relative impacts on each output supply and factor demand equation as well as on farm profits (prices constant) and on productivity.

Table 10 summarizes the research and extension impacts on output supply and variable factor demand and variable factor productivity for studies undertaken in India, the Philippines and Brazil. These are in elasticity for then be considered to be the full impacts.

Table 7: Imputation-Accounting Studies

Study	Country	Commodity	Time Period	Estimated Annual Internal Rate of Return (%)
Griliches, 1958	USA	Hybrid corn	1940-1955	35-40
		Hybrid sorghum	1940-1957	20
Peterson, 1967	USA	Poultry	1915-1960	21-25
Evenson, 1969	South Africa	Sugarcane	1945-1962	40
Barletta, 1970	Mexico	Wheat	1943-1963	90
		Maize	1943-1963	35
Ayer, 1970	Brazil	Cotton	1924-1967	77+
Schmitz and Seckler, 1970	USA	Tomato Harvester,		1958-1969
		with no compensation to displaced workers		37-46
		Tomato Harvester, with compensation of displaced workers for 50% of earnings loss		16-28
Ayer and Schuh, 1972	Brazil	Cotton	1924-1967	77-110
Hines, 1972	Peru	Maize	1954-1967	^3s-4oa
				^50_55b
Hayami and Akino, 1977	Japan	Rice	1915-1950	25-27
		Rice	1930-1961	73-75
Hertford, Ardila, Rocha, and Trujillo, 1977	Colombia	Rice	1957-1972	60-82
		Soybeans	1960-1971	79-96
		Wheat	1953-1973	11-12
		Cotton	1953-1972	none
Pee, 1977	Malaysia	Rubber	1932-1973	24
Peterson and Fitzharris, 1977	USA	Aggregate	1937-1942	50
			1947-1952	51
			1957-1962	49
			1957-1972	34
Uennergren and Whitaker, 1977	Bolivia	Sheep	1966-1975	44
		Wheat	1966-1975	-48
Pray, 1978	Pun;ab (British India)	Agricultural research and extension	1906-1956	34-44
	Pun;ab (Pakistan)	Agricultural research and extension	1948-1963	23-37
Avila, 1981	Brazil	Rice	1959-1978	87-119
Scobie and Posada, 1978	Bolivia	Rice	1957-1964	79-96

Study	Country	Commodit	Time Period	Estimated Annual Internal Rate of Return (%)
Pray, 1979	Bangladesh	Wheat and rice	1961-1977	30-35
Moricichi, 1980	Brazil	Citrus	1933-1985	78.3-27.6
Nagy, 1991	Pakistan	Wheat	1967-1981	58
Nagy, 1983	Pakistan	Maize	1967-1981	19
Monteiro, 1975	Brazil	Cocoa	1923-1975	16-18
			1958-1974	60-79
			1958-1985	61-79
Fonseca, 1976	Brazil	Coffee	1933-1975	23.6-25.6
Yrarrazaval, 1	Chile	Wheat	1949-1977	21-28
et al., 1982		Maize	1949-1977	32-34
Martinez and Sain, 1983	Panama	On farm maize	1979-1982	20
Ambrosi and da Cruz, 1986	Brazil	Wheat	1974-1982	59

Notes: *a. Returns to maize research only;*
b. Returns to maize research plus cultivation "package"

Nonetheless, these results are instructive regarding factor and product bias. On the product side, the Indian results show that strong crop biases emerge. The HYV Green Revolution impacts are widely recognized to have a factor bias toward wheat and rice. It is not always appreciated that they were biased against corn and millets and other crops. The bias of HYVs against industrial crops is more than offset by a bias in favor of these crops by the Indian research system. Both the HYVs and the Indian research system are biased against the coarse cereals (corn, millets, and sorghum).

On the factor demand side, the induced innovation and appropriate technology proponents who argue that domestic origin rather than imported technology (and this is domestic origin) will be labor using and machinery saving are not supported by these data. Agricultural technology over the past two to three decades, whether originating in developing or developed countries, has-had a persistent bias favoring mechanization over animal use and favoring fertilizer use. It has not had strong labor using biases. (Extension in India appears to have stimulated labor demand but this is in the Green Revolution region.)

Each of these studies reports positive impacts for both research and extension on farm profits. Given the nature of the studies, the results should be considered with more than the usual caution. All four studies showed that extension stimulated both more inputs and more outputs. The profit impacts in the North India and the Thailand studies are quite high. The impacts in Brazil and the Philippines are relatively

Table 8: Meta-Production Function Studies

Study	Country	Commodity	Time Period	Estimated Annual Internal Rate of Return (%)
Tang, 1963	Japan	Aggregate	1880-1938	35
Griliches, 1964	USA	Aggregate	1949-1959	35-40
Latimer, 1964	USA	Aggregate	1949-1959	not significant
Peterson, 1967	USA	Poultry	1915-1960	21
Evenson, 1968	USA	Aggregate	1949-1959	47
Evenson, 1969	South Africa	Sugarcane	1945-1958	40
Barletta, 1970	Mexico	Crops	1943-1963	45-93
Duncan, 1972	Australia	Pasture Improvement	1948-1969	58-68
Cline, 1975 (revised by Knutson and Tweeten, 1979)	USA	Aggregate	1939-1948	41-50a
		Research and extension	1949-1958	39-47a
			1959-1968	32-39a
			1969-1972	28-35a
Bredahl and Peterson,	USA 1976	Cash grains	1969	36b
		Poultry	1969	37b
		Dairy	1969	43b
		Livestock	1969	47b
Kahlon, Bal, Saxena, and Jha, 1977	India	Aggregate	1960-1971	63
Nagy and Furtan, 1978	Canada	Rapeseed	1960-1975	95-110
Davis, 1979	USA	Aggregate	1949-1959	66-100
			1964-1974	37
Evenson and Welch, 1979	USA	Crop and Livestock	1964	55
Salmon, 1991	Indonesia	Rice	1972-1977	133
Pray and Ahmed, 1991	Bangladesh	Aggregate	1948-1981	100+
Fox, 1986	USA	Livestock	1944-1983	
		Applied Science	150	
			116	
		Crops		
		Applied Science	180	
			180	
White and Havlicek, 1982	USA	Aggregate	1943-1977	36
Otto and Havlicek, 1981	USA	Corn	1967-1979	152-210
		Wheat	1967-1979	79-148
		Soybeans	1967-1979	188
Norton, 1980	USA	Cash grains	1974	85
		Poultry	1974	46
		Dairy	1974	51
		Livestock	1974	88

Notes: a. Lower estimate for 13-, and higher for 16-year time lag between beginning and end of output impact. b. Lagged marginal product of 1969 research on output discounted for estimated mean lag of 5 years for cash grains, 6 years for poultry and dairy, and 7 years for livestock.

low[12]. Each study included research variables and the estimated effects of the research variables are often in a direction opposite from that reported for extension. This was particularly true in North India where research and high-yielding varieties increased the demand for fertilizer and farm machines. The extension estimates suggest that extension

Table 9: Decomposition Studies

Study	Country	Commodity	Time Period	Estimated Annual Internal Rate of Return (%)
Evenson, 1979	USA	Aggregate	1868-1926	65
	USA	Technology oriented	1927-1950	95
	USA	Science oriented	1927-1950	110
	USA	Science oriented	1948-1971	45
	Southern USA	Technology oriented	1948-1971	130
	Northern USA	Technology oriented	1948-1971	93
	Uestern USA	Technology oriented	1948-1971	95
	USA	Farm management research and agricultural extension	1948-1971	110
Evenson, 1987	India	Aggregate	1959-1975	100+
Evenson and Jha, 1973	India	Aggregate	1953-1971	40
Evenson and Flores, 1978	Asia national	Rice	1950-1965	32-39
			1966-1975	73-78
	Asia International	Rice	1966-1975	74-108
Flores, Evenson and Hayami, 1978	Tropics	Rice	1966-1975	46-71
	Philippines	Rice	1966-1975	75
Nagy, 1991	Pakistan	Aggregate	1959-1979	64.5
Cinazza, et al., 1984	Brazil	Sugarcane	1972-1982	35
Evenson and da Cruz, 1989a	Brazil	Wheat	1966-1988	39
		Maize	1966-1988	30
		Soybeans	1966-1988	50
Evenson and da Cruz 1989b	PROCISUR: Brazil, Argentina, Chile,			
	Uruguay	Wheat	1979-1988	110
	Paraguay,	Soybeans	1979-1988	179
	Bolivia	Maize	1979-1988	191
Echeverria, et al.,				

Study	Country	Commodity	Time Period	Estimated Annual Internal Rate of Return (%)
1988	Uruguay	Rice	1965-1985	52
Roessing, 1984	Brazil	Soybeans	1975-1982	45-62
Evenson, 1982	Brazil	Aggregate	1966-1979	69
Silva, 1984	Brazil	Aggregate	1970-1980	60
Ayres, 1985	Brazil	Soybeans	1955-1983	23-53
Huffman and Evenson, 1989	Public Sector USA	Applied Research		
		All	1950-1982	43
		Crops		45
		Livestock		11
		Public Sector	Pre-Tech Science	
		All	1950-1982	67
		Crops		57
		Livestock		83
		Private Sector		
		All	1950-1982	83
		Crops		90
		Livestock		71
Evenson, 1986	Brazil	Public Field		
		Crop Research	1970-75-80	55
		Public Live-stock Research	1970-75-80	n.s.
		Public Permanent		
		Crop Research	1970-75-80	90
		Private R&D	1970-75-80	
Evenson and McKinsey, 1990	India	Public Research		
		Rice	1954-1984	65

plays a role of blunting and moderating the impact of technology

Studies Based on International Data

Hayami and Ruttan (1971) were among the first to attempt meta-production function (or TFP decomposition) analyses using data from different countries. The problems of data comparability are considerable. For many studies the study objectives do not require international data although in practice "cross-section" variability in research and extension inputs has been important in assisting the identification of impacts in most studies reviewed. Very few simple time series studies of the statistical type have successfully identified research and extension impacts.

The Hayami-Ruttan study was important in that it guided future studies on the matter of achieving data comparability (e.g., the use of "wheat units" to measure output). It did not utilize research and extension investment, and instead relied on a broad educational attainment variable.

A later study of 24 developing countries (8 in Latin America, 8 in Africa, and 8 in Asia) did analyze productivity gains as a function of national research and extension programs and of International Agricultural Research Center (IARC) programs (Evenson 1987). Its chief objective was to estimate IARC effects and this required international data.

Table 11 reports the estimated elasticities and marginal internal rates of return to investment. Uith the exception of cereal grains in Africa and staple crops in Latin America all national research impacts are positive and significant. For extension, high impacts are found in all cases except staple crops in Latin America (where no research impacts were found). IARC impacts are high in all regions for all commodities.

The reporting of non-significant impacts for some national research and extension programs in Table 11 raises an issue that should be acknowledged. In general, studies that attempt to find impacts but do not find them go unreported. It is likely that some research and extension programs have been unproductive. One cannot know exactly the extent of the "selection bias" inherent in the non-reporting of unsuccessful studies. Such studies may not identify reports either because of methodological flaws in the study or because of the fact the few impacts were realized.

A final point regarding international studies deals with the "spillover" effects of national and international research programs. Most IARCs attempt to assist and enhance this spillover effect. Several regional programs, notably the PROCISUR program for the Southern Core countries in Latin America have sought to facilitate such spill-in among member countries. A review of this program (da Cruz and Evenson 1989) estimated high returns to this spill-in enhancement (see Table 9).

4.
Policy Implications

Table 11 provides a summary of the rates of return estimated in the studies reviewed. Of the 134 reported returns to research 60 (45 percent) were above 50 percent and only 18 (13 percent) were in the zero to 20 percent range. The distribution of return estimates actually shows higher estimates for the developing countries. The few studies reporting returns to private sector R&D also show high returns realized in the agricultural sector.

Fewer studies calculated returns to extension. However, of the 26 reported estimates, 14 (54 percent) exceeded 50 percent indicating that at least for studies making the calculation, returns to extension were distributed in the same fashion as were returns to research.

On the face of it, these studies appear to point strongly to investments in research and extension as the key "low cost sources of growth" in agriculture. Before reaching a strong conclusion on this point,

Table 10: Estimated Comparative Impacts Elasticities of Research, HYV and Extension Programs

	North Indian Wheat			Brazil	Philippines	
Impact on Product Supply	**Research**	**HYVs**	**Extension**	**Research**	**Research**	**Extension**
Wheat	.312	.206	-.315			
Rice	-.083	.124	.332			
Corn-millets	-.808	-.118	.862			
Industrial crops	.272	-.093	.325	.054		
Export crops	-	-	-	.735		
Staple crops	-	-		.011		
Beans	-	-	-	.011		
Animals products	-	-	-	.067		
All products	(.116)	(.035)	(.159)	(.250)	.054	-.048
Impact on Factor Demand						
Labor	.102	.105	.142	.063	-.067	-.126
Animal labor	-.095	-.001	.235	.020	-	-
Tractors	1.364	-.042	-1.180	.106	.096	.168
Energy	-	-	-	.417	-	-
Fertilizer	1.116	.473	-1.557	.470	.635	.375
All fertilizer	.124	(.083)	(.020)	(.147)	-	-
Variable productivity	(.042)	(-.048)	(.139)	(.10)	.088	.055
Marginal I.R.R.		72%		70+%		70%

Sources: Evenson (1990), da Cruz and Evenson (1989), and Evenson and Quizon (1990)

however, three questions require attention:

1) are the studies reliable? Is the bias in favor of reporting only those studies finding positive impacts serious?
2) are the studies consistent with more general evidence on economic growth? In particular are the estimated productivity impacts so high as to imply negative productivity growth in their absence?
3) are the studies consistent with expectations as to interactions with other programs?; with international spill-in data?; with expectations regarding minimum quality of scientific training and organization?

The first question is effectively answered by comparing impact estimates for studies measuring system-wide impacts with studies measuring such impacts for specialized programs. Reference to panel IV in Table 14 shows that 30 of the 75 studies reporting returns to research estimates reported system-wide estimates covering the entire agricultural research systems. Of the 57 estimates reported for these studies 32 (56 percent) exceeded 50 percent. The 45 commodity-specific studies reported 109 estimates of which 60 (55 percent) exceeded 50 percent. The 45 commodity specific studies reported 109 estimates of the 75 studies reporting returns to research estimates reported system wide estimates covering the entire agricultural research systems. Of the 57 estimates reported for these studies 32 (56 percent) exceeded 50 percent. The 45 commodity specific studies reported 109 estimates of which 60 (55 percent) exceeded 50 percent. Thus, the distribution of the system-wide estimates is approximately the same as the distribution of commodity-specific program estimates. This suggests no serious selectivity bias.

This does not mean that some bias might not exist because of the non-reporting of results that were not deemed to be "high enough". This may be more serious for extension studies than for research studies.

The second question is important because overall consistency in economic accounts should be achieved. If the high rates of return to research and extension when applied to actual investments in research and extension were to imply more economic growth in output or productivity than was actually realized, the estimates would be suspect. Few of the studies under review actually did make this calculation. However, a calculation made for India is very instructive on this point. This calculation (from Evenson and McKinsey 1991) showed that research and extension programs "accounted" for one-third to one-half of the productivity gains realized in the five ma;or foodgrains in India.

The third question is especially complex. A number of observers have been puzzled by the fact that research and extension systems in developing countries appear to be generally as productive as such systems in developed countries. Surely, it is argued, it must be the case that developing country systems have lower skill levels and often have poor organization and management. Furthermore, few of the studies showing interaction effects between research and extension find positive

interaction effects. If extension is productive, why isn't its productivity linked to the flow of research findings that are extendable to farmers?

The matter of research and extension quality can be explained on two grounds. First, if a country is underinvesting in research, its marginal research productivity (and average) should be higher than it would be for a comparable country investing optimally. This is the basic diminishing returns argument, and it can explain why a low quality system subject to underinvestment can have a marginal impact as high or higher than a higher quality system with a higher level of investment (hence subject to diminishing returns).

Table 11: Estimated Productivity Elasticities and Internal Rates of Return, National Research and Extension Programs and International Agricultural Research Programs - 24 Country Study

	Cereal Grains *a*			Staple Crops *b*		
	Latin America	Africa	Asia	Latin America	Africa	Asia
I. IARC						
Research Programs						
Estimated elasticity	030	.054	.043	.041	.019	.031
Internal Rate of Return	>80	>80	>80	79	51	68
II. National						
Research Programs						
Estimated Elasticity	.144	n.s.	144	n.s.	.031	129
Internal Rate of Return	44	-	50	-	19	53
III. National						
Extension Programs						
Estimated Elasticity	.075	013	.192	n.s.	120	069
Internal Rate of Return	>80	34	>80	-	>80	>80

a) Cereals include maize, millets, sorghum, wheat, rice
b) Staple crops include cassava, beans, sweet potatoes, potatoes, groundnut
Source: Evenson (1987).

The second explanation for high productivity in developing country systems is that they have relatively high spill-in potential. Their research systems can concentrate on adaptive invention and sub-invention (see Figure l) and rely on the IARCs and developedcountry systems for pioneering invention and pre-technology science. This enables these systems to be productive with lower skill levels. It appears that most IARCs are providing significant spill-in to developing countries and that this has been a factor in their productivity.

The lack of a strong research-extension interaction can be explained by the fact that extension systems function to provide adult education, community organization, and, in some countries, remedies to market failures in addition to "technology delivery". Effectiveness in providing these additional services can make extension systems productive even if their technology delivery activities are poor (sometimes because the research system provides little to deliver).

Thus, there are no compelling reasons to disbelieve the evidence at hand. It forms a strong case for investment in several forms of human capital. Public sector policymakers in most developing countries have, in fact, responded to this body of evidence and have invested more in human capital. The general findings of high returns to research in developing country locations (and the implied low levels of spill-in) have altered national investment in research and extension programs. National research programs have undergone ma~or expansion and improvement in most countries. The IARC system has.also been developed in response to evidence of high returns to investment.

The documentation of returns to investment in both research and extension (and in schooling, Jamison and Lau 1982) identifies these activities as "high pay-off" investments or low-cost sources of growth. It is difficult to compare these investments with alternative investments because investments in many rural development and related programs are not well documented.

It does appear to be the case that research and extension program success is not highly conditioned by the state of other investments or by the general level of institutional development. Indeed extension programs appear to work better in poor institutional environments. Research that produces new crop varieties, in particular, appears to work well also in poor institutional environments. Farmers usually manage to seek out and find improved technology.

For the poorest economies then, investments in research, extension, and schooling may not only be high-pay-off investments but they may be among the few such investment options available. The evidence that research and extension programs are effective in a broad range of settings combined with the fact that they are low priced makes them "bargains" in achieving development.

Table 12: Summary: Rates of Return Estimates: Agricultural Research and Extension Studies

	# of Studies	Reporting RoR	Non Sig.	Estimated Returns Ranges 0-20	30-50	50+
I. Returns to Public Research						
Developed Countries						
Imputation-Accounting	5	5	-	2	7	2
Meta-Prod. fn.	14	14	1	1	17	12
TFP Decomposition	2	2	1	-	4	8
Profits Function						
All Methods	22	22	2	3	28	23
Developing Countries						
Imputation-Accounting	26	26	2	5	14	14
Meta-Prod. fn.	6	6	-	-	2	5
TFP Decomposition	16	16	2	2	12	15
Profits Function	5	4	1	1	3	
All Methods	53	52	5	8	28	37
International Research		2	2			12
II. Returns to Private Research						
Developed Countries	5	3				3
Developing Countries	2	2			(1)	(1)
III. Returns to Extension						
Developed Countries	6	6	1	-	5	6
Developing Countries	40	6	1	3	2	8
IV. Returns to Public Research						
System-wide	30	30	2	1	22	32

FOOTNOTES

(1) Proponents of these research programs point out that traditional agricultural research programs tend to concentrate on a single commodity. Many farmers (indeed most) produce several commodities and most deal with system problems.

(2) For example, improvements in measurement technology, in models and in the general understanding of biological processes constitute germplasm that serves in a parental role to invention of the technology.- Much technology itself can be seen as a form of germplasm, parenting "follow-on" invention and sub-invention.

(3) See Herdt, et al. (1979) for a fuller development.

(4) It is important that a distinction between obsolescence and true depreciation be made in this context. Much technology becomes obsolete, but does not truly depreciate.

(5) See Feder and Slade 1986.

(6) See Feder, Lau, and Slade 1987.

(7) See Evenson 1983.

(9) See Feder and Slade 1984. Extension exposure significantly affected the probability of knowledge of zinc sulphate.

(10) The measurement was average extension agency hours per farm.

(11) The Jamison and Lau Thailand study (1982)found a positive profits impact for extension on non-chemical inputs. They hypothesized that the extension agents may have emphasized maximizing output rather than profits or prematurely coaxed the farmers to use chemical fertilizers. Research variables were not included.

(12) Since the Brazil, Philippines and Thailand studies utilized extension research interaction variables it is difficult to determine the statistical significance of the estimates (joint tests are not reported). The overall profits impact of extension in the Brazil and Philippines studies was not significant.

BILIOGRAPHY

Aklilu, B. (1980). *The Diffusion of Fertilizer in Ethiopia: Pattern, Determinants, and Implications in Journal of Developing Areas* 16:387-399.

Ambrosi, I., and Elmar da Cruz (1986). *Taxas de Retorno dos Recursos Aplicadosem Pesquisa no Centro Nacional de Pesquisa de Trigoin* Passo Fundo, EMBRAPA-CNPT, Brasilia, D.F.

Avila, A.F.D. (1981). *Evaluation de la Recherche Agronomique au Brésil: Le Cas de la Recherche Rizicole de l'IRGA ou Rio Grande do Sul*, Ph.D. dissertation, Fac. de Droitet des Sci. Econ., Montpellier.

Ayres, C.H.S. (1985). *The Contribution of Agricultural Research to Soybean Productivity in Brazil* in Ph.D. dissertation, University of Minnesota.

Ayer, H.W., and G.E. Schuh (1972). *Social Rates of Return and Other Aspects of Agricultural Research: The Case of Cotton Research in Sao Paulo, Brazil*, American Journal of Agricultural Economics 54:557-569.

Ayer, H.U. (1970). *The Costs, Returns and Effects of Agricultural Research in Sao Paulo, Brazil*, Ph.D dissertation, Purdue University.

Barletta, N. Ardito (1970). *Costs and Social Benefits of Agricultural Research in Mexico*, Ph.D. dissertation, University of Chicago.

Bredahl, M., and W.L. Peterson (1976). *The Productivity and Allocation of Research: U.S. Agricultural Experiment Stations*, American Journal of Agricultural Economics 58:684-692.

Capule, C.A. (1977). *Education, Extension and National Status in Laguna Rice Households* in M.A. thesis, University of the Philippines.

Chou, E.C., and L.J. Lau (1987). *Farmer Ability and Farm Productivity: A Study of Farm Households in the Chiangmai Vally Thailand 1972-1978.* World Bank Discussion Paper, Education and Training Series, Report No. EDT 62, The World Bank

Cinazza, et al (1984)

Cline, Philip L. (1975). *Sources of Productivity Change in United States Agriculture* in Ph.D. dissertation, Oklahoma State University

Cotlear, D. (1986). *Farmer Education and Farm Efficiency in Peru: The Role of Schooling, Extension Services and Migration.* World Bank Discussion Paper, Education and Training Series, Report No. EDT 49, The World Bank.

Da Cruz, Elmar, and A.F.D. Avila (1983). *Retorno dos Investimentos da EMBRAPA na Area de Abrangencia do BIRDI*, Documento 19, EMBRAPA-DEP , Brasilia, D.F.

Deaton A., and D. Be~amin (1988). *The Living Standards Survey and Price .Policy Reform: A Study of Cocoa and Coffee Production in Cote d'Ivoire* in Living Standards Measurement Study, Working Paper No. 44, The World Bank.

Davis, Jeffrey S. (1979). *Stability of the Research Production Coefficient for U.S. Agriculture*, Ph.D. dissertation, University of Minnesota.

Duncan, R.C. (1972). *Evaluating Returns to Research in Pasture Improvement*, Australian Journal of Agricultural Economics 16:153-168.

Echeverria, R.G., G. Ferreira, and M. Dabezies (1988). *Retornos a la Inversion en Generacion y Transferencia de Tecnologia Agropecuaria en Uruguay: el Caso del Arroz.* Montevideo: CIAAB.

Evenson, Robert E. (1989). *Productivity Decomposition in Brazilian Agriculture*, unpublished manuscript, Economic Growth Center, Yale University, New Haven, Ct.

Evenson, R.E. (1988). *Estimated Economic Consequences of PIDAP I and PIDAP II Programs for Crop Production* in Unpublished, Yale

University, Economic Growth Center.

Evenson, R.E. (1987). *The International Agricultural Research Centers: Their Impact on Spending for National Agricultural Research and Extension* in Study Paper No. 22, Consultative Group on International Agricultural Research, The World Bank.

Evenson, Robert E. (1982). *Observations on Brazilian Agricultural Research and Productivity* in Revista de Economia Rural 20:367-401.

Evenson, Robert E. (1979).

Evenson, R.E. (1978). *Agricultural Research, Extension and Productivity Change in U.S. Agriculture: A Historical Decomposition Analysis*. Agricultural Research and Extension Evaluation Symposium, Moscow, Idaho.

Evenson, Robert E. (1969). *International Transmission of Technology in Sugarcane Production*, unpublished manuscript, Economic Growth Center, Yale University, New Haven, CT.

Evenson, Robert E. (1968). *The Contribution of Agricultural Research and Extension to Agricultural Production*,in Ph.D. dissertation, University of Chicago.

Evenson, Robert E. (1969). *International Transmission of Technology in Sugarcane Production*, unpublished manuscript, Economic Growth Center, Yale University, New Haven, CT.

Evenson, Robert E., and Elmar da Cruz (1989). *Technology Transfer (Spillover) Methods of Analysis with Examples from Brazil*, in unpublished manuscript, Economic Growth Center, Yale University, New Haven, CT.

Evenson, Robert E., and Elmár da Cruz (1989b). *The Economic Impacts of the PROCISUR Program: An International Study*, unpublished manuscript, Economic Growth Center, Yale University, New Haven, CT.

Evenson, R.E., Elmar da Cruz, and A.F. Dias Avila (1988). *Brazilian Agricultural Research: New Results from Census Data*, unpublished, Yale University, Economic Growth Center.

Evenson, Robert E., and P. Flores (1978). *Economic Consequences of New Rice Technology in Asia*. Los Banos, Laguna, Philippines: International Rice Research Institute.

Evenson, R.E., and D. Jha (1973). *The Contribution of Agricultural Research System to Agricultural Production in India*. in Indian Journal of Agricultura Economics 28, No. 4:212-230.

Evenson, R.E., and Y. Kislev (1975). *Agricultural Research and Productivitv*. New Haven: Yale University Press.

Evenson, Robert E., and James McKinsey (1991). *Research, Extension, Infrastructure and Productivity Change in Indian Agriculture*, in Robert E. Evenson and Carl E. Pray (eds.), Research. Productivity and Incomes in Asian Agriculture. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press (forthcoming).

Evenson, Robert E. and Finis Welch (1979).

Feder, Gershon, and R. Slade (1986). *Comparative Analysis of Some Aspects of the Training and Visit Systems of Agricultual Extension in India*. Journal of Development Studies 22:423.

Feder, Gershon, R. Slade, and A. Sundaram (1986). *The Training and Visit Extension System: An Analysis of Operations and Effects*, Agricultural Administration 21:48.

Feder, G., R. Slade, and L. Lau (1985). *The Impact of Agricultural Extension: The Training and Visit System in Haryana*. World Bank Staff Working Paper No. 756, The World Bank.

Feder, G., R. Slade, and A. Sundaram (1985). *The Training and Visit Extension System*.in World Bank Staff Working Papers, No. 719, The Uorld Bank.

Feder, Gershon, and R. Slade (1984). *The Acquisition of Information and the Adoption of Technology*, The American Journal of Agricultural Economics 66:312-320.

Flores, P., R.E. Evenson, and Y. Hayami (1978). *Social Returns to Rice Research in the Philippines: Domestic Benefits and Foreign Spillover*,in Economic Development and Cultural Change 26:591-607.

Fonseca, M.A.S. (1976). *Retorno Social a os Investimentos em Pesquisa na Cultura do Cafe*, Master's thesis, Piracicaba, ESALCQ.

Fox (1986)

Griliches, Zvi (1964). *Research Expenditures, Education and the Aggregate Agricultural Production Function*, American Economic Review 54:961-974.

Griliches, Zvi (1958). *Research Costs and Social Returns: Hybrid Corn and Related Innovations*,in Journal of Political Economy 66:419-431.

Halim, A (1976). *Schooling and Extension and income Producing Philippine Households*.in Bangladesh Agricultural University, Department of Agricultural Extension and Teachers Training.

Harker, B.R. (1973). *The Contribution of Schooling to Agricultural Modernization: An Empirical Analysis*. Education and Rural Development, ed. P. Foster and j.R. Sheffield. Evans Brothers Ltd.

Productivity in National and International Agricultural Research. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Hertford, R., J. Ardila, A. Rocha, and G. Trujillo (1977). *Productivity of Agricultural Research in Colombia*, in Thomas M. Arndt, Dana G. Dalrymple, and Vernon U. Ruttan (eds.), Resource Allocation and Productivity in National and International Agricultural Research. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Hines, J. (1972). *The Utilization of Research for Development: Two Case Studiesin Rural Modernization and Agriculture in Peru*, Ph.D. dissertation, Princeton University.

Hopcraft, P.N. (1974). *Human Resources and Technical Skills in Agricultural Development: An Economic Evaluation of Education Investments in Kenya's Small Farm Sector.* Ph.D. dissertation, Stanford University.

Huffman, Wallace E. and Robert E. Evenson (1989).

Huffman, W.E (1981). *Black-Uhite Human Capital Differences: Impace on Agricultural Productivity in the U.S. Sough.* in American Economic Review 71, No. 1:94-107.

Huffman, W.E. (1976). *The Productive Value of Human Time in U.S. Agriculture.*American Journal of Agricultural Economics 58, No. 4:672-683.

Jamison, D., and P.R. Moock (1984). *Farmer Education and Farm Efficiency in Nepal: The Role of Schooling, Extension Services and Cognitive Skills,*World Development 12, No. 1:67-86.

Jamison, D., and L. Lau (1982). *Farmer Education and Farm Efficiency,* World .Bank Research Publication, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Kahlon, A.S., H.K. Bal, P.N. Saxena, and D. Jha (1977). *Returns to Investment in Research in India,* in Thomas M. Arndt, Dana G. Dalrymple, and Vernon U. Ruttan (eds.), Resource Allocation and Productivitv in National and International Agricultural Research. Minneapolis: University of Minnesota Press

Knutson, M., and Luther G. Tweeten (1979). *Toward an Optimal Rate of Growth in Agricultural Production Research and Extension,* American Journal of Agricultural Economics 61:70-76.

Latimer, R. (1964). *Some Economic Aspects of Agricultural Research and Extension in the U.S.*, Ph.D. dissertation, Purdue University.

Lever, B.G. (1970). *Agricultural Extension in Botswana.* Development Study No. 7, University of Reading, Department of Agricultural Economics.

Librero A., and M. Perez (1987). *Estimating Returns to Research Investment in Corn in the Philippines.in* Los Banos: Socio-Economic Research Department, Philippine Council for Agriculture, Forestry, Natural Resources Research and Development.

Martinez, J.C., and G. Sain (1983). *The Economic Return to Institutional Innovations in National Agricultural Research: On-Farm Research in IDIAP Panama,* CIMMYT Economics Program Working Paper 04/83, CIMMYT, Mexico D.F.

Monteiro, A. (1975). *Avaliacao Economica da Pesquisa Agricola: O Casu do Cacau no Brasil,* Master's thesis, Vicosa, UFV.

Moock, P.R. (1976). *The Efficiency of Women as Farm Managers: Kenya.* American Journal of Agricultural Economics 58, No. 5:831-835.

Moock, P.R. (1973). *Managerial Ability in Small Farm Production: An*

Analysis of Maize Yields in the Vihiga Division of Kenya. Ph.d. dissertation, Columbia University.

Moricochi, R. (1980). *Pesquisa e Assistencia Tecnica no Citricultura: Custos e Retornos Socials*, Master's thesis, Piracicaba, ESALQ.

Nagy, Joe, 1991. *Returns from Agricultural Research and Extension in Wheat and Maize in Pakistan*, in Robert E. Evenson and Carl E. Pray (eds.), Research. Productivity and Incomes in Asian Agriculture. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press (forthcoming).

Nagy, Joe (1983). *Estimating the Yield Advantage of High Yielding Wheat and Maize: The Use of Pakistani On-Farm Yield Constraints Data*, The Pakistan Pevelopment Review 23.

Nagy, J.G., and U.H. Furtan (1978). *Economic Costs and Returns for Crop Development Research: The Case of Rapeseed Breeding in Canada*, Canadian Journal of Agricultural Economics 26:1-14.

Otto and Havlicek (1981).

Pachico, D.H., and J.A. Ashby (1976). *Investments in Human Capital and Farm Productivity: Some Evidence from Brazil.* in Study prepared for Cornell University.

Patrick, G.F., and E.U. Kehrberg (1973). *Costs and Returns of Education in -Five Agricultural Areas of Eastern Brazil.* American Journal of Agricultural Economics 55, 145-154.

Pee, T.Y. (1977). *Social Returns from Rubber Research on Peninsular Malaysia*, in Ph.D. dissertation, Michigan State University.

Perraton, H.D., D. Jamison, and F. Orivel (1985). *Mass Media for Agricultural Extension in Malawi, Basis Education and Agricultural Extension.* Washington, D.C.: World Bank Staff Working Papers, No. 564.

Peterson, U.L., and J.C. Fitzharris (1977). *The Organization and Productivity of the Federal State Research System in the United States*, in Thomas M. Arndt, Dana G. Dalrymple, and Vernon U. Ruttan (eds.), Resource Allocation and Productivitv in National and International Agricultural Research. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Peterson, U.L. (1967). *Returns to Poultry Research in the United States*, Journal of Farm Economics 49: 656-669.

Pray, Carl E., and Zafar Ahmed (1991). *Research and Agricultural Productivity Growth in Bangladesh*," in Robert E. Evenson and Carl E. Pray (eds.), Research. Productivity and Incomes in Asian Agriculture. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press (forthcoming).

Pray, Carl, and Zafer Ahmed (1989). *Research and Agricultural Productivity Growth in Bangladesh.* Research. Productivity and Incomes in Asian Agriculture, ed. R.E. Evenson and C. Pray. (Ithaca: Cornell University Press, forthcoming.

Pray, C.E. (1979). *The Economics of Agricultural Research in Bangladesh*, in Bangladesh Journal of Agricultural Economics 2: 1-36.

Pray, C.E. (1978). *The Economics of Agricultural Research in British*

Punjab and Pakistani Punjab, 1905-1975, Ph.D. dissertation, University of Pennsylvania.

Pudasaini, Som P. (1983). *The Effects of Education in Agriculture: Evidence from Nepal.* American Journal of Agricultural Economics 65, No. 3:509-515.

Rahm, M., and W. Huffman (1984). *The Adoption of Reduced Tillage: The Role of Human Capital and Other Variables*, American Journal of Agricultural Economics 65, No. 4:405-413.

Roessing, A.C. (1984). *Taxa Interna de Retorno dos Investimentos em Pesquisa de Soja*, Documento 6, EMBRAPA-CNPS, Brasilia, D.F.

Salmon, David C. (1991). *Rice Productivity and Returns to Rice Research in Indonesia*, in Robert E. Evenson and Carl E. Pray (eds.), Research, Productivitv and Incomes in Asian Agriculture. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press (forthcoming).

Schmitz, A., and D. Seckler, *Mechanized Agriculture and Social Welfare: The Case of the Tomato Harvester*, in American Journal of Agricultural Economics 52: 569-577.

Scobie, G.M., and R.T. Posada (1978). *The Impact of Technical Change on Income Distribution: The Case of Rice in Colombia*, American Journal of Agricultural Economics 60:85-92.

Setboonsamg, 5., and R.E. Evenson (1989). *Technology, Infrastructure, Output Supply and Factor Demand in Thailand's Agriculture.* Research. Productivitv and Incomes in Asian Agriculture. Ed. R.E. Evenson and C. Pray. Ithaca: Cornell University Press, forthcoming.

Shakya, P.B., and J.C. flinn)1985). *Adoption of Modern Varieties and Fertilizer Use on Rice in the Eastern Terai of Nepal*, Oxford Journal of Economics 36, No. 3:409-419.

Silva, G.L.S.P. (1984). *Contribucao Pesquisa e da Extensao Rural para a Produtividade Agricola: Observacoes no Caso de Sa Paulo*, in Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Anais 22, V. 2. Brasilia, D.F. SOBER.

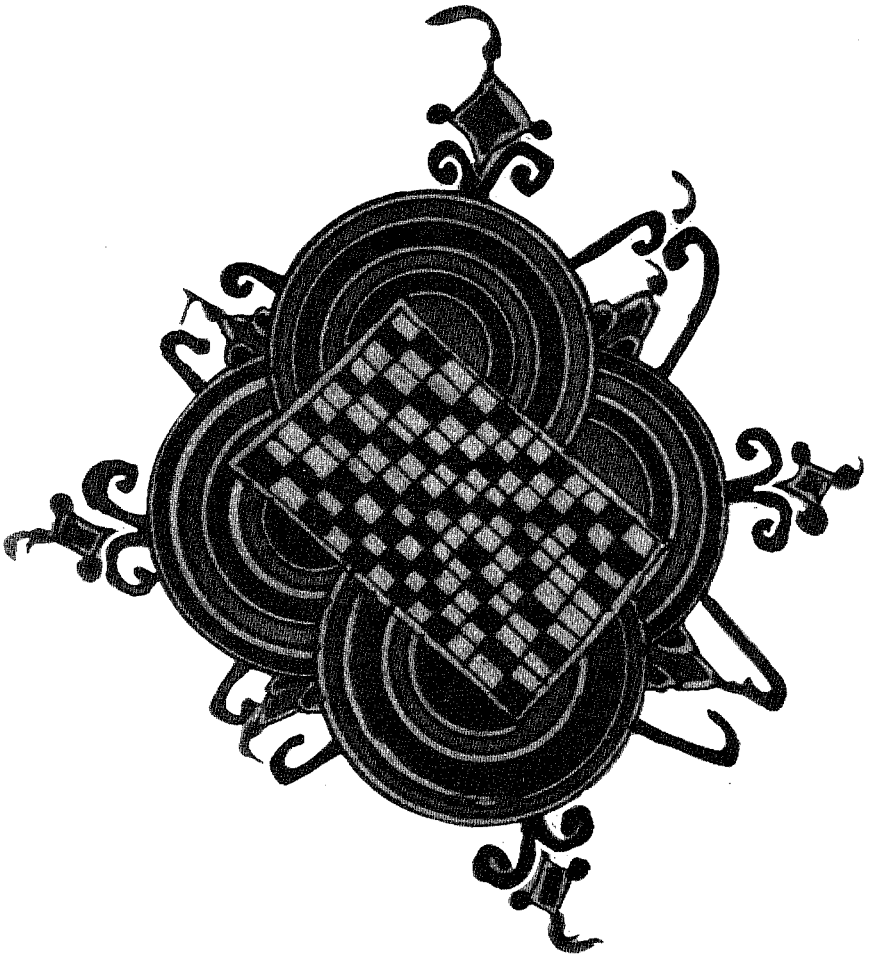
Tang, A. (1963). *Research and Education in Japanese Agricultural Development*, Economic Studies Quarterlv 13:27-41.

Wennergren, E.B., and M.D. Whitaker (1977). *Social Returns to U.S. Technical Assistance in Bolivian Agriculture: The Case of Sheep and Wheat*, American Journal of Agricultural Economics 59:565-569.

White and Havlicek (1982).

Yrarrazaval, R., R. Navarrete, and V. Valdivia (1982). *Costos y Beneficios Sociales de los Programas de Mejoramiento Varietal de Trigo y Maiz en Chile*, in M. Elgueta and E. Venezian (eds.), Economia v Organización de la Investigación Agropecuaria. Santiago, Chile: INIA.

Discussione sul Logical Framework



I saggi di R.Nastri, C.Seufert e D.Kohnert e H.J. A.Preuss compongono la discussione sul *logical framework* presentata in questo numero. Alla fine degli anni '60 l'U.S.A.I.D. elaborava la prima versione del modello di progettazione e controllo *logical framework*, la cui applicazione veniva proposta dall' O.C.S.E. e dal D.A.C. ai paesi membri. L'agenzia di cooperazione tedesca G.T.Z., nel periodo 1980-81, avviava in modo sperimentale l'applicazione ai progetti di sviluppo di una versione rielaborata del modello, definita ZOPP (dal tedesco Zielorientierte Projektplanung). Nel 1989 l'agenzia norvegese N.O.R.A.D. elaborava una versione ulteriormente aggiornata del modello di progettazione e di controllo, definita *logical framework approach*. Sulla base di un'analisi dei risultati conseguiti a partire dall'applicazione delle diverse versioni del modello, l'ufficio valutazione della CEE, nel corso del 1991, ha proposto alle agenzie dei paesi comunitari l'adozione dell' *Integrated Approach to Project Cycle Management*. Intanto, nell'autunno del 1990, il gruppo di lavoro III del Comitato Consultivo del Ministero degli Affari Esteri italiano aveva incaricato l'azienda di ricerca E.I.D.O.S. di elaborare nuovi metodi di preparazione e controllo dei progetti da inserire nella cooperazione italiana. Il saggio di R.Nastri illustra il modello definito in seguito a tale incarico e le modificazioni introdotte rispetto alle precedenti versioni del *logical framework*. Presupposto dell'elaborazione di R.Nastri è che la verifica dei risultati di un programma è impossibile se l'approccio progettuale non è coerente con le necessità del monitoraggio e della valutazione che devono servire, oltre che al riscontro analitico del rapporto tra obiettivi, risorse e risultati, anche all'individuazione di inattese o indesiderate esternalità, quasi sempre presenti nel caso di un progetto di sviluppo. Il tutto, a partire da una accentuazione del carattere prioritario della creazione di funzioni lavorative permanenti nei tessuti sociali nei quali i progetti si realizzano. C.Seufert illustra, invece, i contenuti e i campi di applicazione del modello ZOPP, in particolare a partire dall'esperienza acquisita dall'agenzia GTZ. In questo saggio l'attenzione appare interamente rivolta al progetto e il metodo ZOPP viene presentato come un sistema finalizzato a determinare, alla luce delle alternative individuate sulla base dell'analisi dei problemi e delle risorse, gli obiettivi da perseguire. Il modello aspira ad accrescere la partecipazione al progetto di tutte le componenti in esso coinvolte, tramite riunioni ad hoc con moderatori esterni. L'elaborazione di D.Kohnert e H.J. A.Preuss, infine, analizza criticamente l'esito dell'applicazione del modello ZOPP in progetti di sviluppo. In particolare, nel saggio si sostiene che il modello è inadeguato al raggiungimento di alcuni obiettivi che si prefigge, tra i quali l'accrescimento della partecipazione locale alla pianificazione e gestione del progetto. Lo ZOPP, in tal senso, rischia di essere uno strumento rigido utilizzato dall'organismo finanziatore per imporre il proprio punto di vista, ignorando volutamente le contraddizioni che possono prodursi nel progetto a partire da divergenze negli obiettivi dei diversi attori coinvolti.

Nuovi modelli di progettazione e controllo d'iniziative di sviluppo

Roberto Nastri

Indice

1. Origine di un nuovo *logical framework*
2. Innovazione della "scaletta" logica di base
3. Il *survey* settoriale strutturato
4. Il controllo globale
5. I modelli A1, B1, B2, C e D
6. Verso un cambiamento di cultura
7. Verso un cambiamento degli attori
Note e riferimenti bibliografici

1.
Origine di un nuovo *logical framework*

Tra il 1989 ed il 1990, il gruppo di lavoro del Comitato Consultivo sull'impatto socio-economico dei progetti potè constatare l'assoluta mancanza d'informazione strutturata sull'andamento delle iniziative e sui loro effetti.

Gli elaborati iniziali erano difformi nella loro composizione interna, e perciò difficilmente confrontabili tra loro. Mancavano gli indicatori ed i metodi sulla base dei quali effettuare i successivi controlli. Prese atto, perciò, di aver di fronte un compito impossibile, allo stato attuale dei mezzi e delle informazioni disponibili ma anche di poter e dover definire, allora, gli strumenti necessari per il proprio funzionamento

Roberto Nastri è il coordinatore generale di EIDOS - azienda privata di ricerca socio-economica operativa - ed è stato recentemente incaricato dal gruppo di lavoro III del Comitato Consultivo (Ministero degli Affari Esteri) di elaborare, insieme ad un gruppo di suoi collaboratori, nuovi metodi di preparazione e controllo di progetti da introdurre nella prassi italiana.

futuro. Concentrò, perciò, i propri sforzi sul rilevamento dei punti deboli procedurali e sulla ricerca di nuovi metodi e nell'autunno del 1990 incaricò EIDOS - azienda privata specializzata in ricerca socio-economica operativa - di elaborare dei modelli di preparazione e controllo di progetti di aiuto allo sviluppo.

Gli esperti di EIDOS da me coordinati poterono operare in un quadro istituzionale e disciplinare assai favorevole: molte le inquietudini per l'inefficacia degli aiuti, molti gli auspici di cambiamento - delle Commissioni Esteri delle Camere, dei sindacati, delle ONG, della stessa Amministrazione - e molti i contributi disciplinari.

Ebbe, quindi, la possibilità - o piuttosto il dovere, in considerazione del breve periodo a propria disposizione e della frugalità imposta dall'argomento trattato - di raccogliere innanzitutto un'eredità di esperienza e di proposte, e di farla fruttare al meglio.

Il "nocciolo" dell'eredità è il *logical framework* o, nella versione presentata nel gennaio '91 dall'ufficio Evaluation (Direction General VIII) della CEE, il *the integrated approach to project*. Si tratta di una "scaletta" logica da utilizzare, tale e quale, tanto nella preparazione di un progetto, che nei controlli i quali ne debbono accompagnare e seguire l'attuazione.

Dopo oltre vent'anni di sperimentazione è, infatti, opinione diffusa e consolidata che, ove non si adotti dall'inizio un approccio progettuale coerente con le successive necessità di monitoraggio e di valutazione, ogni verifica è aleatoria e sostanzialmente inutile.

2.
Innovazioni della "scaletta" logica di base

La "scaletta" (il *logical framework*) è stata oggetto, negli anni, di molti affinamenti che ne hanno minuziosamente ordinato "i gradini" (le categorie logiche), accrescendone l'affidabilità.

Perciò nella struttura (cfr. tavola in calce al paragrafo) è stata introdotta un'unica novità di rilievo: la separazione dell'impatto (socio-occupazionale ed ambientale) dagli obiettivi.

Infatti l'impatto, al contrario degli obiettivi, non è quasi mai unicamente positivo, poiché l'introduzione di un'innovazione in un tessuto sociale ed economico provoca quasi sempre effetti collaterali indesiderati che debbono essere previsti e controllati.

Diversi sforzi sono stati fatti, invece, per articolare meglio la struttura interna ai "gradini", alle categorie logiche. Innanzitutto, a valle del "quadro generale" è stato introdotto un "quadro specifico", indicandone origine e contenuti. Buona parte dei progetti, infatti, si fonda su uno zoccolo cognitivo decisamente sfuocato: i problemi/bisogni sono incerti,

gli indicatori indefiniti, le dinamiche socio-economiche vagamente supposte. E quel che è peggio, spesso, bisogni infondati o presunti sono assunti a pretesto dagli attori occidentali per imporre i propri disegni o - dirò meglio poi - per annullarsi acriticamente nella propria controparte.

Il quadro specifico ha origine dal *survey* settoriale strutturato (cfr. il successivo punto 3), che evita l'attuale incertezza metodologica nell'acquisire coscienza del luogo, e da rapporti interattivi semi-strutturati o strutturati tra l'attore occidentale e la sua controparte.

La novità di maggior rilievo operativo è tuttavia la nuova struttura interna ai "risultati": al primo posto in ordine gerarchico vi compaiono, finalmente, "funzioni permanenti da attivare e nuove professionalità da formare", in luogo delle tecnologie da trasferire.

Dalle funzioni - insieme di conoscenze e procedure - deve dipendere, infatti, la scelta delle tecnologie e delle infrastrutture, delle misure strutturali di supporto e di una buona parte delle risorse poiché da esse proviene la capacità di gestire un processo, di adattare le tecnologie all'ambiente, di riprodurre i fattori di produzione, di creare ricchezza e di espandere il lavoro.

Per inciso, è davvero sconcertante rilevare quanto l'Occidente abbia invece privilegiato negli aiuti, la cessione di mezzi materiali e la realizzazione di infrastrutture. E ciò mentre maturava la consapevolezza che l'evoluzione economica dipendeva soprattutto dal trasferimento di conoscenze scientifiche e tecniche, dal sapere diffuso e dall'incorporazione dell'informazione nel prodotto.

Negli anni '60, ad esempio, nel corso dell'analisi sui fattori responsabili del recente incremento mondiale del P.N.L., gli economisti approdarono alla scoperta del "residuo", ossia della variazione qualitativa delle risorse impiegate nella produzione, da associare ai fattori tradizionali. E sulla scorta del "residuo", da un'elaborazione teorica effettuata dallo SPRU (Università del Sussex) negli anni '80, le risorse furono suddivise in tre tipi (il primo essenzialmente materiale e gli altri essenzialmente immateriali):

- l'A (soprattutto beni capitali e procedure operative) il quale è necessario per espandere le capacità produttive;
- il B (soprattutto abilità di modificazione ed adattamento dei processi di produzione o d'introduzione di nuove procedure operative) il quale è necessario per accrescere la capacità tecnologica;
- il C (soprattutto particolari capacità di marketing o speciali abilità di fabbricazione di certi prodotti o originali modalità di processo) dal quale dipende, in ultima istanza, il prevalere di un'iniziativa economica.

Ma la coscienza della marginalità strategica del tipo A, o addirittura della sua inutilità se è separato dagli altri due, non ha impedito all'Occidente di concorrere allo sviluppo di terzi solo con risorse di tipo A.

Il nuovo approccio per funzioni comporta un'articolazione assai

maggiore delle attività, che compaiono nel *project preparation outline* con il nome *implementation modalities*. Il trasferire o consolidare conoscenze o procedure operative è, infatti, compito assai arduo. È necessaria, intanto, una severa - ed inusitata - selezione del materiale umano del luogo sulla base delle sue attitudini, delle sue potenzialità e delle sue aspirazioni.

Bisogna poi riflettere sulla natura e sulle dinamiche di funzioni altrove esercitate con successo per riprodurne il processo genetico.

Tra le attività compariranno, allora, la progettazione organizzativa, la razionalizzazione dei flussi informativi, l'istituzione di *feedback* di controllo ed una miriade di altre nuove ed insolite.

Alle attività così dettagliate, in luogo dei "costi" del *project preparation outline*, compaiono - mi pare assai più propriamente - risorse, articolate per la prima volta in categorie - guida (cfr. tavola in calce al paragrafo) aderenti al prevalere dei trasferimenti immateriali sui trasferimenti materiali: personale, servizi, opere e beni materiali, fondi finanziari, spese generali ed imprevisti.

Tra le risorse - a valle del personale residente, che ha funzione di amministrazione delle attività locali - sono previsti contributi intellettuali strutturati in prodotti/risultati: i servizi (d'organizzazione, di *auditing*, di *marketing*, di *design*, di ricerca operativa, ecc.).

E' forse inutile sottolineare che i servizi sono essenziali per il trasferimento di conoscenze e procedure, ma, a causa della loro relativa rarità e del loro costo, sono inaccessibili ai paesi più poveri.

Fanno eccezione alcuni surrogati residuali che, per la loro scarsa qualità, non trovano impiego nel loro alveo naturale di mercato: prestazioni rese da principianti non professionalizzati; contributi accademici malamente riconvertiti ad un obiettivo operativo, ecc.

Ai "servizi", dopo la più consueta voce "opere e beni materiali" fanno seguito i "fondi finanziari": nuovi elementi di flessibilità adeguati tanto all'incertezza dell'ambiente nel quale normalmente si opera, che alla aleatorietà, nel primo periodo di vita, delle nuove funzioni attivate.

3.
Il survey settoriale strutturato

Conoscere in modo orientato, in funzione di un interesse specifico, ordinando il reale secondo l'importanza attribuita alle sue svariate componenti, aiuta molto sia a focalizzare gli obiettivi che a ricercare gli indicatori, i parametri, i paradigmi sulla base dei quali valutare i risultati futuri.

Il *survey* settoriale strutturato è un'indagine approfondita e selettiva sul quadro specifico, eseguita da specialisti.

È una specie di filtro attraverso il quale le tante categorie pre-

senti nella realtà possono essere ordinate per importanza secondo delle priorità che derivano dagli indirizzi attuali di politica internazionale (creazione di lavoro, promozione del ruolo della donna, sviluppo della democrazia reale, ecc.).

È, perciò, la chiave di orientamento, di lettura e di confronto di iniziative tra loro differenti per area geografica, dimensione e settore, ma caratterizzate dallo stesso contenuto politico. E se standardizzato mediante modelli da applicare con costanza, è uno strumento di straordinaria potenza per ricondurre la prassi di cooperazione a coerenza con gli obiettivi politici generali. Ad esempio, il *survey* sul lavoro (cfr. modello A1 in calce all'articolo) potrà mettere in luce i fattori che condizionano il consolidamento, la trasformazione o l'espansione dell'occupazione nel teatro di un progetto produttivo; rivelerà punti deboli e bisogni specifici dai quali deriveranno obiettivi ben definiti ed alla portata del progetto, ed i risultati, le attività, le risorse e così via, sebbene di volta in volta differenti in funzione della natura delle iniziative, ne saranno profondamente intrisi.

Non mi pare vi sia altro modo che instaurare un legame tra un quadro cognitivo estremamente dettagliato ed il progetto per evitare che ai principi proclamati dalle Agenzie internazionali, dai Governi e dalle forze economiche e sociali dei paesi occidentali seguano risultati deludenti o profondamente contraddittori.

La legge italiana n. 49 del 1987 indica nel soddisfacimento dei bisogni primari, nell'autosufficienza alimentare, nella valorizzazione delle risorse umane e nello sviluppo endogeno dei paesi i propri obiettivi politici. I relativi, pessimi risultati pratici in Etiopia, in Somalia ed in altri svariati paesi, sono sotto gli occhi di tutti.

Il *survey* dunque, come porta di accesso agli obiettivi specifici, è uno strumento operativo di primaria importanza, ma è anche un mezzo di controllo efficace sia in fase istruttoria che nel corso dello svolgimento del progetto.

In fase istruttoria evita che bisogni generici o presunti vengano presi a pretesto per trasferire beni materiali inutili o ingestibili.

Va detto, a proposito, che buona parte dell'ingombrante cimitero di tecnologie, il quale ha dovuto accogliere via via nuovi ospiti nel corso di tre decenni di aiuti allo sviluppo, è dovuto a bisogni vaghi e indefiniti: la "stabilizzazione" di popolazioni nomadi, il "sostegno" ai produttori agricoli, la "creazione" d'occupazione industriale e molti altri.

Il *survey*, inoltre, serve a definire gli indicatori settoriali sulla base dei quali misurare l'efficacia delle attività svolte.

Per finire è utile precisare che esso non esaurisce, per sua natura, le esigenze d'informazione relative alla preparazione di un progetto. Sicché accanto ad esso, per la comprensione del contesto socio-economico, possono trovar posto anche altre indagini a discrezione dell'esecutore e possono essere valorizzati sia i rapporti con le controparti locali che la ricchezza di relazioni umane che è propria, soprattutto, delle ONG.

4.
Il controllo globale

È opinione diffusa che il *logical framework*, nella sua versione originaria, non consenta che un controllo interno al processo progettuale.

Ma, mediante una più puntuale determinazione dei rapporti reciproci tra progetto, valutazione e monitoraggio ed attraverso le variazioni introdotte nella "scaletta" logica di base è possibile, adesso, un controllo globale, ossia sul progetto in se', sul contesto e sul rapporto tra progetto e contesto. Per una definizione congiunta dei contenuti di progetto, valutazione e monitoraggio è utile osservare la tavola in calce al paragrafo.

Ebbene, il progetto comprende l'intero ventaglio degli argomenti, incluse le specifiche del monitoraggio e della valutazione, che lo legano ai successivi controlli.

La valutazione - da eseguire al termine del progetto - comprende tutto il ventaglio degli argomenti, escluse ovviamente le specifiche relative ai controlli. Il monitoraggio - da eseguire una o più volte nel corso del progetto - comprende il campo limitato in alto dai risultati (le trasformazioni e le innovazioni dirette indotte dal progetto) ed in basso dalla vitalità. Esclude, invece, i controlli sugli obiettivi e sull'impatto, i quali non possono essere effettuati con fondatezza se non dopo che le azioni intraprese hanno prodotto tutti i loro effetti.

Progetto e valutazione nel loro complesso, anche grazie all'impiego reiterato del *survey* - prima della preparazione del progetto e prima della valutazione - offrono una visione di dettaglio del contesto (quadro specifico) e delle relative trasformazioni avvenute sia per opera del progetto che per opera di altri fattori. E mediante la separazione tra obiettivi ed impatto consentono di mettere in luce le interazioni, positive o negative, tra progetto e contesto; tra attività e risultati da una parte ed assetto sociale ed economico del luogo dall'altra.

La valutazione, così come la proponiamo, è dunque tutt'altro che un controllo interno: è certamente una verifica della coerenza progettuale, ma è anche una puntuale verifica del contesto. E non è, per giunta, affatto in contrasto con i metodi che le Agenzie internazionali e le ONG adottano o intendono adottare per migliorare la propria efficacia operativa.

Anzi presuppone l'affinamento di strumenti per la valutazione degli effetti sulla demografia, sulla salute, sulle consuetudini famigliari e sociali, sull'occupazione, sulla produzione e su ogni altro dato che le parti in causa intendano prendere a metro delle proprie azioni.

Personalmente considererei assai dannoso se, per pregiudizio o per partito preso, non dovessero essere capite le conseguenze delle innovazioni della "scaletta" logica di base sulla valutazione. E se si volesse insistere nella contrapposizione tra una non più vera rigidità del *logical framework* ed una maggior ricchezza e flessibilità di metodi, i quali

possono essere del tutto ricompresi nel nostro.

Al contrario della valutazione, il monitoraggio è più tradizionalmente un controllo interno al progetto: sulle relazioni tra risultati, attività e risorse ai loro diversi stadi di sviluppo. Ed è uno strumento prettamente operativo, poiché consente di ridefinire al meglio le attività future, riallocando, di conseguenza, le risorse ancora disponibili.

5.
I modelli A1, B1, B2, C, D

I modelli qui brevemente descritti sono riprodotti in calce all'articolo in una loro versione sintetica, nella quale mancano, per ragioni di spazio, istruzioni e commenti che consentono di farne un uso rigoroso. D'altra parte questa sede vuole offrirne solo un quadro generale, che consenta di coglierne il senso e l'utilità e d'inquadrarli nella riflessione internazionale in corso.

Il modello A1, primo tra i *survey* settoriali standardizzati, è inspirato ad un obiettivo di politica internazionale universalmente ritenuto essenziale: la creazione di lavoro. È da utilizzare, perciò, in tutte le iniziative produttive e nella maggior parte delle iniziative per la realizzazione di infrastrutture economiche.

I modelli B1, B2, C e D sono stati elaborati sulla base del documento *The integrated approach to project cycle management*, presentato dalla CEE nel gennaio '91. Tengono conto, tuttavia, sia delle innovazioni della "scaletta" logica di base da noi introdotte che delle caratteristiche della prassi italiana, con particolare riguardo alla sua struttura di relazioni: soprattutto tra l'ufficio ONG, l'Unità Tecnica Centrale ed il Comitato Direzionale.

Il tipo B1 è da impiegare nella sola fase istruttoria. Serve a delineare un progetto, a definirne gli elementi essenziali: gli obiettivi generali, ma non gli obiettivi specifici, una breve descrizione dei risultati (funzioni, tecnologie, infrastrutture), una breve descrizione delle attività e delle risorse ed infine l'enumerazione dei principali punti critici e delle alternative operative. Contiene in prevalenza dati raccolti mediante sopralluoghi e colloqui con le controparti locali da operatori non specialisti. Nei progetti di minore costo e complessità (azioni di ONG e di Enti locali, ed iniziative destinate, per loro natura, a concludersi con il progetto) può esaurire le necessità conoscitive che emergono usualmente nelle fasi burocratiche precedenti al parere del Comitato Direzionale.

Va detto che l'adozione del B1, assai più povero del B2 d'informazioni sul contesto, non intende in alcun modo svalutare le ONG e gli Enti locali rispetto alle imprese, ma vuole, piuttosto, esaltarne le peculiarità. Sono convinto, infatti, che un progetto abbia origine da un atto poli-

tico, più che da un atto cognitivo, ossia dipenda da una mediazione di interessi e di volontà tra le parti che concorrono ad identificarlo e a delinearlo, ciascuna con i propri bisogni ed obiettivi e con il proprio patrimonio di sapere consolidato, piuttosto che da una conoscenza analitica del contesto. E se vi sono ragionevoli motivi per ritenere che una parte non prevarichi l'altra e che ciascuna incorpori nel progetto le proprie, spesso non trascurabili, conoscenze - come avviene in tanta esperienza delle ONG - non mi pare necessario richiedere, all'inizio, altre garanzie che una puntuale descrizione del processo di produzione del progetto, ossia mi pare utile esercitare un controllo di metodo, piuttosto che un controllo di merito. Ciò non toglie che in seconda battuta, dovendo progettare come operare, le parti debbano sottoporre ad un severo vaglio critico, mediante il *survey* settoriale strutturato ed il modello B2, i loro vari livelli di coscienza - quello interno al teatro di progetto e quello di cui sono portatrici - epurandoli dei dati non fondati, degli errori di valutazione e dei pregiudizi.

Il tipo B2 aderisce del tutto ai dettami del *project preparation outline* proposto dalla CEE ed introduce perciò nella prassi italiana un livello di qualità allineato ai migliori standard internazionali. Serve a tracciare il percorso operativo di progetto e pone le basi di successivi monitoraggi e valutazioni. Si basa sul *survey* settoriale (cfr. Mod. A1 e seguenti). Perciò i bisogni di dettaglio sono assunti a misura della qualità del progetto, ed il controllo è piuttosto di merito che di metodo. Deve essere sempre impiegato - dalle ONG, dagli Enti locali e dalle imprese - prima dell'avvio delle attività.

Il tipo C serve ad eseguire - una o più volte - il monitoraggio.

È organizzato secondo la stessa struttura logica dei B1 e B2 - com'è previsto dal *logical framework* - ma ne comprende unicamente le parti inerenti ai risultati, all'impatto, alle attività, alle risorse ed ai rischi e flessibilità. È d'uso assai semplice.

Il tipo D serve ad eseguire, tra un progetto e la sua "riconduzione", al termine del progetto o dopo qualche tempo, una valutazione complessiva dell'iniziativa intrapresa. Si basa sulla ripetizione del survey (cfr. Mod. A1 e seguenti) e sul confronto tra indicatori.

È organizzato secondo la stessa struttura logica dei B1, B2 e C. È d'uso relativamente complesso.

Sebbene dei modelli C e D sia previsto l'impiego da parte della DGCS per controlli formali, tuttavia non è da escluderne l'uso da parte degli stessi esecutori, affinché possano effettuare controlli informali per imparare dall'esperienza, migliorando, nel tempo, le loro capacità operative.

6.
Verso un cambiamento di cultura

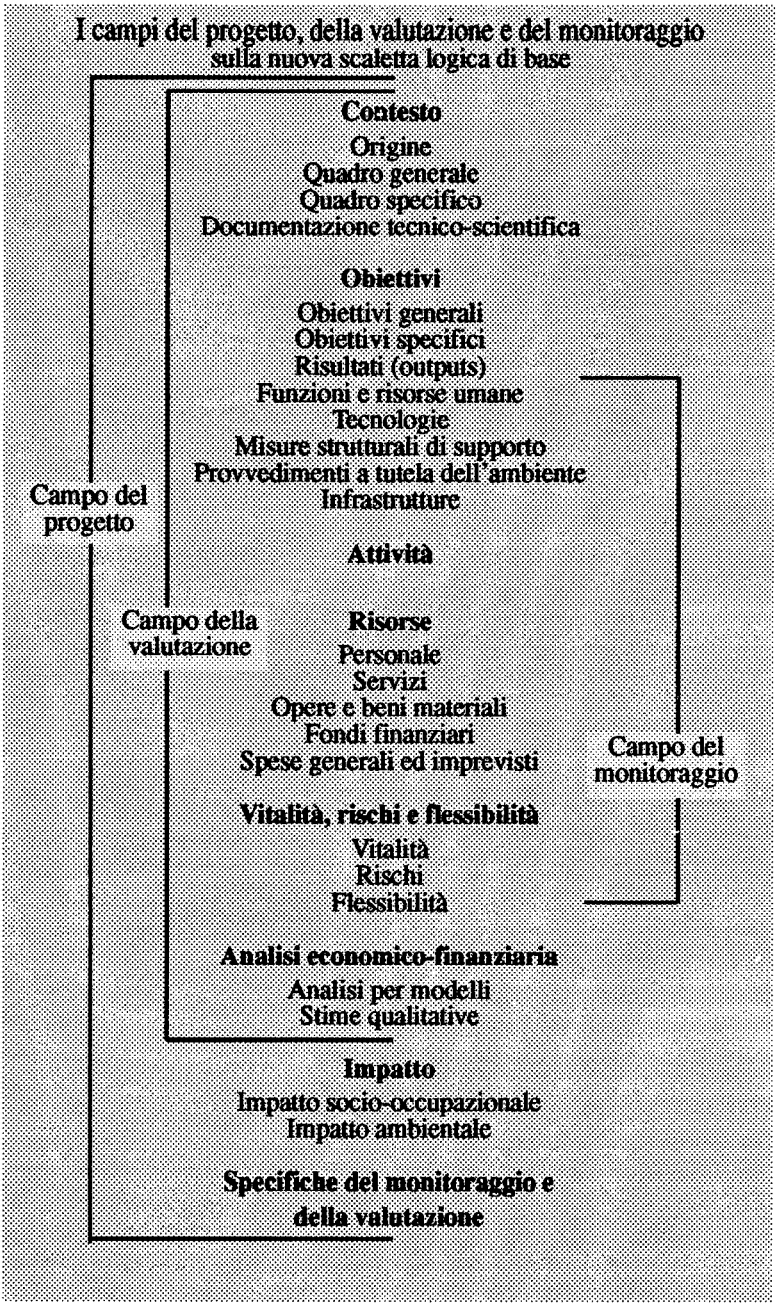
Il pensiero pratico occidentale, ormai così maturo nel regolare i processi evolutivi interni all'Occidente, è assai poco attrezzato nei confronti dei processi evolutivi esterni. Sicché il rapporto tra il se' ed il fuori di se' della coscienza occidentale è tristemente segnato da pregiudizi, piuttosto che da giudizi, da un'aggressività non temperata dalla ragione e da una inconsueta visceralità. La conoscenza occidentale di un'altra cultura - anche se profonda - è in genere priva di risvolti operativi, forse perché, in epoca coloniale e post-coloniale, l'enorme divario di potere tra l'Occidente ed il mondo non occidentale ha reso i potentati politici ed economici occidentali del tutto refrattari a mediazioni comportamentali derivanti dalla natura dei loro interlocutori non occidentali. Perciò, nel comportamento occidentale è assai frequente la sopraffazione, spesso inconsapevole, del più debole. Ed è altrettanto frequente l'annullamento acritico di se': gli attori occidentali meno aggressivi rinunciano spesso alla propria indipendenza di giudizio ed alla propria autonomia operativa per far propri i comportamenti dei governi e delle istituzioni del luogo. Della sopraffazione sono figlie le grandi infrastrutture inutili o ingestibili (non è difficile al lettore esperto rintracciarne qualcuna - una strada, una diga, un ospedale - nelle proprie memorie di viaggio). Dell'annullamento di se' - della propria cultura materiale - sono figlie le attività produttive depauperate, per piaggeria nei confronti della cultura del luogo, della loro naturale complessità organizzativa, funzionale e tecnologica. E perciò monche, claudicanti e senza futuro.

Le pressioni migratorie trovano i Governi occidentali stupiti ed impreparati e suscitano loro reazioni scomposte, irrazionali ed inefficaci.

È dunque necessaria, nel fare più conoscenza, più coscienza critica e più sperimentalità. E certramente non è utile il fare per fare, per espiare le colpe di precedenti angherie ai danni dei paesi più deboli. Se non altro perché l'espiazione prelude, nella storia dell'umanità, ad altre più feroci persecuzioni.

7.
Verso un cambiamento degli attori

Qualunque sia l'animo del latore dell'aiuto, sia che esso intenda prevaricare la sua controparte del luogo, o che invece voglia annullarvisi, ciò che esso oggi trasferisce ha, in genere, carattere prettamente materiale: soprattutto macchine, impianti ed opere civili. Le stesse risorse umane


I campi del progetto, della valutazione e del monitoraggio
sulla nuova scaletta logica di base
Contesto
Origine
Quadro generale
Quadro specifico
Documentazione tecnico-scientifica
Obiettivi
Obiettivi generali
Obiettivi specifici
Risultati (outputs)
Funzioni e risorse umane
Tecnologie
Misure strutturali di supporto
Provvedimenti a tutela dell'ambiente
Infrastrutture
Attività
Risorse
Personale
Servizi
Opere e beni materiali
Fondi finanziari
Spese generali ed imprevisti
Vitalità, rischi e flessibilità
Vitalità
Rischi
Flessibilità
Analisi economico-finanziaria
Analisi per modelli
Stime qualitative
Impatto
Impatto socio-occupazionale
Impatto ambientale
Specifiche del monitoraggio e della valutazione
Campo del progetto
Campo della valutazione
Campo del monitoraggio

che impiega sono complementi ed accessori delle macchine, degli impianti e delle opere, piuttosto che vettori di prodotti cognitivi. Ed il carattere, tutto sommato, monocorde delle iniziative, la loro natura infinitamente meno complessa delle ordinarie transazioni tra attori economici ha impoverito molto la varietà degli operatori.

Sicché l'attuale popolo della cooperazione è fatto, essenzialmente, di costruttori civili e di impianti da una parte e di ONG dall'altra. Non vi compaiono, se non marginalmente, i manufatturieri, e neppure le aziende di servizi.

Nell'odierno, sconfortante, quadro culturale - dove cooperazione è più o meno sinonimo di costruzione - è davvero penoso l'insistere di taluni governi sulla piccola e media impresa come veicolo di rapporti permanenti tra sistemi industriali del Nord e del Sud del mondo. Come se l'attuale povertà di relazioni industriali non dipendesse dalla natura degli operatori, ma piuttosto dalle loro dimensioni.

L'introduzione dell'approccio per obiettivi immateriali e per funzioni comporterebbe una netta diversificazione degli attori, privilegiando i più bravi a trasferire conoscenze e procedure ed a tessere rapporti internazionali permanenti. Prevarrebbero i manufatturieri, che hanno più dimestichezza con la messa a punto ed il consolidamento di funzioni produttive, e le aziende di servizi capaci di diffondere conoscenza ed incorporarla nei prodotti. E soprattutto comparirebbe una inusuale varietà di alleanze (tra manufatturieri, aziende di servizi, costruttori ed ONG) in funzione della riscoperta complessità dei problemi da affrontare.

MODELLO A1

Schema per l'esecuzione di un *survey* settoriale sul lavoro (da utilizzare in tutte le iniziative produttive e nei progetti d'infrastrutture economiche più immediatamente legate alla produzione)

1 Il lavoro nel settore e nell'area di interesse

1 Dimensione del settore

Descrizione dei tipi di attività, del loro peso occupazionale e della loro distribuzione localizzativa.
Descrizione dell'indotto (a monte, a lato, a valle) per tipo di impresa, numero di addetti e luogo di produzione.

2 Forme di impresa

Descrizione delle forme di impresa (individuale, cooperativa, altre forme associative).
Descrizione dei tipi d'utilizzazione della mano d'opera (fissa, stagionale, a giornata, per chiamata, casuale).

3 Processo lavorativo integrale

Descrizione delle funzioni, delle conoscenze operative impiegate e delle loro modalità di apprendimento.
Descrizione delle tecniche di lavoro prevalenti, dei principali strumenti e tecnologie in uso.
Descrizione dei tipi di materie prime, della loro provenienza e delle loro condizioni di acquisto.
Descrizione dell'anzianità media di lavoro e dei livelli retributivi.
Stima delle dimensioni e della qualità del mercato di utilizzo del prodotto.
Identificazione dei principali punti deboli relativi alla produzione, all'approvvigionamento, alla conservazione, alla distribuzione ed alla commercializzazione.

4 Modalità di finanziamento delle attività

Descrizione della rete di finanziamento alle imprese, delle condizioni praticate e delle modalità di accesso.
Stima della frequenza di ricorso al credito.

2 Gli orientamenti al lavoro

1 La formazione professionale

Descrizione del sistema scolare e degli eventuali percorsi di formazione professionale.

2 Atteggiamenti professionali e alternative

Descrizione dell'offerta di lavoro e dei principali sbocchi occupazionali.

3 Propensione alla mobilità

Descrizione della propensione alla mobilità fisica dei residenti per grandi fascie di età e per sesso.

4 Valore del lavoro

Descrizione dei significati soggettivi del lavoro.
Identificazione delle condizioni di accettazione dei vari tipi di attività, anche in consi-

derazione delle innovazioni previste dal progetto.

3 Lavoro e organizzazione famigliare

1 Volumi di attività e formazione del reddito

Rilevamento delle modalità prevalenti di formazione del reddito famigliare.

2 Uso del reddito ed aspirazione ai consumi

Descrizione dello standard e dei consumi famigliari e dei cambiamenti desiderati.

4 Condizioni politico-istituzionali

1 Verifica delle iniziative di mutamento

Rilevamento degli elementi più significativi relativi ad altre iniziative pregresse o in corso.

2 Atteggiamenti sociali verso il progetto

Stima del grado d'accettazione sociale del progetto, tenendo conto delle innovazioni previste.

3 Atteggiamenti governativi e politici

Stima del grado di accettazione istituzionale del progetto, tenendo conto delle innovazioni previste.
Descrizione delle eventuali misure istituzionali presenti o previste a supporto dei risultati del progetto.

MODELLO B1

Schema per la preparazione di un progetto nelle iniziative delle O.N.G. e degli Enti locali e nelle iniziative non strutturali

1 Sintesi (*summary*)

2 Contesto

1 Origine

Eventuale inquadramento del progetto all'interno degli accordi bilaterali.
Breve descrizione del processo di identificazione del progetto e presentazione degli eventuali accordi tra controparti operative.

2 Quadro generale

Breve descrizione delle caratteristiche generali dell'area, del settore e del gruppo di interesse.
Identificazione dei problemi/bisogni generali che debbono essere affrontati mediante il progetto.

3 Obiettivi

1 Obiettivi generali

Breve descrizione delle mete sociali ed economiche a cui il progetto intende contribuire nel medio-lungo periodo.

2 Risultati (*outputs*)

2.1 Funzioni e risorse umane
Breve descrizione delle funzioni permanenti da attivare e delle nuove professionalità da formare per gestirle.
2.2 Tecnologie
Breve descrizione delle caratteristiche e dell'impiego delle tecnologie da trasferire.
2.3 Infrastrutture
Breve descrizione delle caratteristiche e dell'impiego delle infrastrutture da realizzare.

4 Attività

Breve descrizione e programmazione di massima delle attività (compresi monitoraggio e valutazione), con particolare riguardo al trasferimento di conoscenze.

5 Risorse

1 Personale

Breve descrizione, programmazione d'impiego e costo del personale espatriato.

2 Servizi

Breve descrizione, programmazione d'impiego e costo di prestazioni professionali complesse alle quali sono affidati il trasferimento di conoscenze ed il controllo del progetto (selezione, formazione, organizzazione, monitoraggio, ecc.).

3 Opere e beni materiali

Breve descrizione, programmazione e costo delle opere da realizzare.
Breve descrizione, programmazione d'impiego e costo dei beni materiali da trasferire (compresi trasporti ed assicurazioni).

4 Fondi finanziari

Programmazione d'impiego e costo delle risorse finanziarie per il consolidamento dei risultati.

5 Spese generali ed imprevisti

Programmazione d'impiego e costo delle risorse finanziarie per la struttura amministrativa e logistica dell'esecutore, in Italia ed al-l'estero.

6 Vitalità (sostenibilità), rischi e flessibilità

1 Vitalità (sostenibilità)

Descrizione dei principali fattori interni ed esterni ai quali è affidata la continuità dei risultati al termine delle attività di progetto.

2 Rischi

Descrizione sommaria delle principali minacce ai fattori di vitalità del progetto.

3 Flessibilità

Descrizione sommaria delle alternative operative in funzione del manifestarsi dei rischi.

7 Specifiche del monitoraggio e della valutazione

MODELLO B2

Schema per la preparazione di un progetto operativo

1 Sintesi (*summary*)

2 Contesto

1 Origine

Eventuale inquadramento del progetto all'interno degli accordi bilaterali.
Descrizione del processo d'identificazione del progetto e presentazione degli eventuali accordi tra controparti operative.

2 Quadro generale

Descrizione delle caratteristiche generali dell'area, del settore o del gruppo d'interesse.
Identificazione dei problemi/bisogni generali che devono essere affrontati mediante il progetto.
Descrizione di eventuali attività del Governo e di altri donatori previste o in corso.

3 Quadro specifico

Risultati dell'eventuale *survey* settoriale (cfr. mod. A1 ed altri) e degli eventuali rapporti interattivi semi-strutturati o strutturati (*brain storming*, gruppi guidati, ecc.) tra esecutore e controparte operativa. Identificazione dei problemi/bisogni specifici che debbono essere affrontati mediante il progetto.

4 Documentazione tecnico-scientifica

Bibliografia ed estratti dei lavori più significativi.

3 Obiettivi

1 Obiettivi generali

Descrizione delle mete sociali o economiche a cui il progetto intende contribuire nel medio-lungo periodo.

2 Obiettivi specifici

Descrizione degli scopi del progetto in rapporto a problemi/bisogni specifici.

3 Risultati (*outputs*)

3.1 Funzioni e risorse umane

Descrizione analitica delle funzioni permanenti da attivare e delle nuove professionalità da formare per gestirle.

3.2 Tecnologie

Descrizione analitica delle caratteristiche e dell'impiego delle tecnologie da trasferire, con particolare riguardo ai criteri di sicurezza da adottare.

3.3 Infrastrutture

Descrizione analitica delle caratteristiche e dell'impiego delle infrastrutture da realizzare.

3.4 Misure strutturali di supporto

Descrizione dei provvedimenti da adottare per predisporre il contesto istituzionale e socio-economico ad accogliere i mezzi immateriali e materiali trasferiti nel corso del progetto.

3.5 Provvedimenti a tutela dell'ambiente
Descrizione dei provvedimenti da adottare per ridurre l'impatto delle tecnologie e delle infrastrutture sull'ambiente nel quale dovranno essere inserite.

4 Attività

Descrizione analitica e programmazione di dettaglio delle attività (compresi monitoraggio e valutazione), con particolare riguardo al trasferimento di conoscenze.

5 Risorse

1 Personale

Descrizione analitica, programmazione d'impiego e costo del personale espatriato.

2 Servizi

Descrizione analitica, programmazione d'impiego e costo di prestazioni professionali complesse alle quali sono affidati il trasferimento di conoscenze ed il controllo del progetto (selezione, formazione, organizzazione, monitoraggio, ecc.).

3 Opere e beni materiali

Descrizione analitica, programmazione e costo delle opere da realizzare.
Descrizione analitica, programmazione d'impiego e costo dei beni materiali da trasferire (compresi trasporti ed assicurazioni).

4 Fondi finanziari

Programmazione d'impiego e costo delle risorse finanziarie per il consolidamento dei risultati.

5 Spese generali ed imprevisti

Programmazione d'impiego e costo delle risorse finanziarie per la struttura amministrativa e logistica dell'esecutore, in Italia ed all'estero.

6 Analisi economico-finanziarie

1 Analisi per modelli

Elaborazioni su procedure standard relative alla vita economico-finanziaria del progetto.

2 Stime qualitative

Altre eventuali considerazioni di carattere più generale, finalizzate a legare l'*output* specifico al suo contesto economico di riferimento.

7 Vitalità (sostenibilità), rischi e flessibilità

1 Vitalità (sostenibilità)

Descrizione dettagliata dei fattori interni ed esterni ai quali è affidata la continuità dei risultati al termine delle attività di progetto.

2 Rischi

Descrizione dettagliata delle principali minacce ai fattori di vitalità del progetto.

3 Flessibilità

Descrizione dettagliata delle alternative operative da mettere in atto a fronte degli eventuali rischi.

8 Impatto

1 Impatto socio-occupazionale

Previsione degli effetti del progetto sul lavoro e sull'organizzazione sociale.

2 Impatto ambientale

Previsione degli effetti del progetto sull'ambiente.

9 Specifiche del monitoraggio e della valutazione

1 Specifiche del monitoraggio

Elenco dei temi da trattare, secondo il modello C.

2 Specifiche della valutazione

Elenco dei temi da trattare, secondo il modello D.

MODELLO C

Schema per l'esecuzione di un monitoraggio di progetto

1 Sintesi (*summary*)

2 Risultati

1 Funzioni e risorse umane

Descrizione delle funzioni permanenti attivate e delle professionalità formate per gestirle e confronto con le relative previsioni.

2 Tecnologie

Descrizione delle caratteristiche e dell'impiego delle tecnologie trasferite e confronto con le relative previsioni.

3 Infrastrutture

Descrizione delle caratteristiche e dell'impiego delle infrastrutture realizzate e confronto con le relative previsioni.

4 Misure strutturali di supporto

Descrizione dei provvedimenti adottati per predisporre il contesto istituzionale e socio-economico ad accogliere i mezzi immateriali e materiali trasferiti e confronto con le relative previsioni.

5 Provvedimenti a tutela dell'ambiente

Descrizione dei provvedimenti adottati per ridurre l'impatto delle tecnologie e delle infrastrutture sull'ambiente nel quale sono state inserite e confronto con le relative previsioni.

3 Attività

Breve descrizione delle attività, confronto con la relativa programmazione e programmazione futura.

4 Risorse

1 Personale

Breve descrizione, consuntivo sommario dell'impiego e del costo del personale. Confronto con la relativa programmazione e programmazione futura.

2 Servizi

Breve descrizione, consuntivo sommario dell'impiego e del costo dei servizi, confronto con la relativa programmazione e programmazione futura.

3 Opere e beni materiali

Breve descrizione, consuntivo sommario dell'impiego e del costo delle opere e dei beni materiali. Confronto con la relativa programmazione e programmazione futura.

4 Fondi finanziari

Breve descrizione, consuntivo sommario dell'impiego e del costo dei fondi finanziari. Confronto con la relativa programmazione e programmazione futura.

5 Spese generali ed imprevisti

Breve descrizione, consuntivo sommario dell'impiego e del costo delle spese generali e degli imprevisti. Confronto con la relativa programmazione e programmazione futura.

5 Analisi economico-finanziarie

1 Analisi per modelli

Confronto ed aggiornamento delle elaborazioni su procedure standard relative alla vita economico-finanziaria del progetto.

2 Stime qualitative

Confronto ed aggiornamento di altre eventuali considerazioni di carattere più generale, finalizzate a legare l'*output* specifico al suo contesto economico di riferimento.

6 Vitalità (sostenibilità), rischi e flessibilità

1 Vitalità (sostenibilità)

Rilevamento sommario dei fattori manifesti interni ed esterni ai quali è affidata la continuità dei risultati.

2 Rischi

Rilevamento sommario delle principali minacce manifeste ai fattori di vitalità del progetto.

3 Flessibilità

Descrizione delle alternative operative adottate a fronte dei rischi manifesti.

7 Conclusioni e raccomandazioni

MODELLO D

Schema per l'esecuzione di una valutazione di progetto

1 Sintesi (*summary*)

2 Contesto

1 Origine

Presentazione degli eventuali accordi tra controparti operative intervenuti nel corso del progetto.

2 Quadro generale

Aggiornamento delle caratteristiche generali dell'area, del settore o del gruppo d'interesse.

3 Quadro specifico

Risultati del *survey* settoriale (cfr. mod. A 1 e altri).

4 Documentazione tecnico scientifica

Aggiornamento della bibliografia e degli estratti dei lavori più significativi.

3 Obiettivi

1 Obiettivi generali

Pertinenza delle mete sociali ed economiche a cui il progetto intende contribuire nel medio e lungo periodo.

2 Obiettivi specifico

Pertinenza degli scopi del progetto in rapporto a problemi/bisogni specifici.

3 Risultati (*outputs*)

3.1 Funzioni e risorse umane
Descrizione analitica delle funzioni permanenti attivate e delle nuove professionalità formate per gestirle. Confronto con le relative previsioni.
3.2 Tecnologie
Descrizione analitica delle caratteristiche e dell'impiego delle tecnologie trasferite. Confronto con le relative previsioni.
3.3 Infrastrutture
Descrizione analitica delle caratteristiche e dell'impiego delle infrastrutture realizzate. Confronto con le relative previsioni.
3.4 Misure strutturali di supporto
Descrizione dei provvedimenti adottati per predisporre il contesto istituzionale e socio-economico ad accogliere i mezzi immateriali e materiali trasferiti. Confronto con le relative previsioni.
3.5 Provvedimenti a tutela dell'ambiente
Descrizione dei provvedimenti adottati per ridurre l'impatto delle tecnologie e delle infrastrutture sull'ambiente nel quale sono state inserite. Confronto con le relative previsioni.

4 Attività

Descrizione analitica delle attività. Confronto con la relativa programmazione di dettaglio.

5 Risorse

1 Personale

Descrizione e consuntivo analitico dell'impiego e del costo del personale. Confronto con la relativa programmazione (Cfr. Modello B2) .

2 Servizi

Descrizione e consuntivo analitico dell'impiego e del costo dei servizi. Confronto con la relativa programmazione (Cfr. Modello B2).

3 Opere e beni materiali

Descrizione e consuntivo analitico dell'impiego e del costo delle opere e dei beni materiali. Confronto con la relativa programmazione (Cfr. Modello B2).

4 Fondi finanziari

Descrizione e consuntivo analitico dell'impiego e del costo dei fondi finanziari. Confronto con la relativa programmazione (Cfr. Modello B2).

5 Spese generali ed imprevisti

Descrizione e consuntivo analitico dell'impiego e del costo delle spese generali ed imprevisti. Confronto con la relativa programmazione (Cfr. Modello B2).

6 Analisi economico-finanziaria

1 Analisi per modelli

Confronto ed aggiornamento delle elaborazioni su procedure standard relative alla vita economico-finanziaria del progetto.

2 Stime qualitative

Confronto ed aggiornamento di altre eventuali considerazioni di carattere più generale finalizzate a legare *l'output* specifico al suo contesto economico di riferimento.

7 Vitalità (sostenibilità), rischi e flessibilità

1 Vitalità (sostenibilità)

Rilevamento dettagliato dei fattori manifesti interni ed esterni ai quali è affidata la continuità dei risultati.

2 Rischi

Rilevamento dettagliato delle principali minacce manifeste ai fattori di vitalità del progetto.

3 Flessibilità

Descrizione dettagliata delle alternative operative adottate, a fronte dei rischi manifesti.

8 Impatto

1 Impatto socio-occupazionale

Rilevamento degli effetti del progetto sul lavoro e sull'organizzazione sociale (mediante confronto tra i due successivi *survey*).

2 Impatto ambientale

Rilevamento degli effetti del progetto sull'ambiente.

9 Conclusioni e raccomandazioni

Note e riferimenti bibliografici

(1) CEE *The integrated approach to project cycle management.* Brussels. 1991

(2) M. Chervel, M. Le Gall. *Manuel d'evaluation economique des projets.* Paris. Ministére de la Cooperation et du Developpement. 1989

(3) Samset e Stokkeland consulting AS. *The logical framework approach* (LFA). Oslo. Norad. 1989

(4) UNIDO *Manual for evaluation of industrial projects.* Vienna. 1986

(5) P. Dasgupta, A. Sen, S. Marglin. *Guidelines for project evaluation.* New York. United Nation. 1972

Il metodo ZOPP: pregi e limiti

C. Seufert

Indice

Introduzione
1. Metodi e strumenti per la programmazione e la realizzazione del progetto
2. Breve presentazione degli elementi dello ZOPP
3. Esperienze
Note e riferimenti bibliografici

Introduzione

Lo ZOPP (in tedesco *Ziel Orientierte Projekt Plannung*) traeva le sue origini dal cosidetto *Logical Framework Approach* (LFA), un metodo di programmazione e gestione di progetti ben noto a livello internazionale. Nel periodo 1980-81, in fase sperimentale, sono stati sviluppati e collaudati nella GTZ (Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit) i principali elementi e metodi di applicazione dello ZOPP e, in seguito a corsi preparatori, dal 1983 è stato impiegato per il processo di programmazione e realizzazione di progetti, decidendo di applicarlo ovunque fosse possibile, come strumento basilare nell'ambito dei progetti di cooperazione tecnica sostenuti dalla GTZ per conto del Ministero Federale Tedesco per la Cooperazione Economica (BMZ).

Rispetto al metodo LFA, lo ZOPP comprende ulteriori elementi quali:

- uguale importanza viene attribuita all'"orientamento del problema" e all'"orientamento dell'obiettivo";

Christian Seufert è capo della Sezione Assicurazione di Qualità della Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit (GTZ), Casella Postale 51 80, D-6236 Eschborn.

- un'analisi di tipo partecipativo crea la base essenziale per questi due approcci;
- il lavoro di gruppo è il principio guida, nel senso ottimale di una cooperazione interdisciplinare con il partner;
- i risultati del gruppo di lavoro sono visualizzati e registrati;
- il gruppo di lavoro è guidato e sostenuto da un moderatore indipendente.

In questi ultimi anni lo ZOPP è stato diffusamente applicato nell'ambito di progetti di cooperazione tecnica e ha portato ad un aumento costante di richieste di una sua introduzione in organizzazioni partner, ministeri e agenzie governative in paesi del Terzo Mondo nonché in agenzie di cooperazione tecnica e istituzioni "donatrici" nei paesi occidentali.

Inoltre, è stato riscontrato di recente un certo ricorso al metodo all'interno di imprese e istituzioni tedesche, unitamente ad una sua articolata applicazione nel campo della gestione dei progetti. Ciò dimostra che il metodo non si limita soltanto agli aiuti allo sviluppo ma si presta anche a una molteplicità di applicazioni.

1.
Metodi e strumenti per la programmazione e la realizzazione del progetto

Recentemente, per sostenere i paesi partner nella programmazione e nella realizzazione dei progetti, all'interno della GTZ si è cercato di utilizzare in modo flessibile ed economico lo strumento ZOPP come base per la programmazione e gestione di progetti, strettamente collegati tra loro in termini sia di metodi che di struttura, e cioè:

- programmazione del progetto per obiettivi (ZOPP);
- stima economica del progetto (EPA);
- piano delle operazioni (OP);
- monitoraggio e valutazione (M&E);
- relazione sullo stato di avanzamento del progetto (PPRt);
- analisi dello stato di avanzamento del progetto (PPR).

Lo ZOPP rappresenta la base per la gestione di progetti ed è utilizzato, in generale, in varie fasi della programmazione destinate alla preparazione del progetto (ZOPP 1-3) e alla realizzazione del progetto (ZOPP 4-5).

Un metodo di programmazione che stabilisca in una prima fase,

in cooperazione con i partecipanti al progetto, come il progetto stesso debba essere realizzato e quali effetti voglia ottenere, promuove l'accettazione del progetto ed è anche una condizione essenziale per assicurare che i processi di sviluppo raggiungano i loro obiettivi e che siano al tempo stesso economicamente efficienti e sostenibili.

L'EPA mira a mettere a confronto gli effetti auspicati del progetto (obiettivo del progetto, obiettivo generale) con i suoi costi (input di risorse per il raggiungimento di risultati/output). Le ipotesi circa i benefici e la convenienza economica, da formulare nel corso della programmazione del progetto, devono essere sottoposte a monitoraggio e a valutazione (M&E) dall'inizio del progetto fino a quando gli effetti desiderati non siano stati raggiunti (sostenibilità), e utilizzate nel riorientamento del progetto stesso.

L'OP deriva dalla matrice di programmazione del progetto. Esso descrive le attività più importanti, mostra l'ordine in cui queste devono essere svolte e indica le risorse necessarie (manodopera, materiali/attrezzature, fondi).

Il M&E comporta l'osservazione e la valutazione dello stato di avanzamento di un progetto durante la sua realizzazione al fine di consentirne un pronto ed adeguato riorientamento. Il M&E fornisce anche la base per la formulazione di relazioni sui progetti.

La relazione sullo stato di avanzamento di un progetto ne documenta lo svolgimento. In genere, tali relazioni vengono compilate nel corso del progetto a cadenza semestrale e inviate all'organizzazione finanziatrice/cliente tramite la sede centrale della GTZ.

L'analisi dello stato di avanzamento di un progetto viene fatta, di solito, verso la fine di una fase (del progetto stesso) e prende in esame la programmazione del progetto, il suo avanzamento e gli effetti a distanza di due-tre anni dall'inizio. Tale analisi viene condotta da terzi estranei al progetto, con la collaborazione del gruppo addetto al progetto stesso.

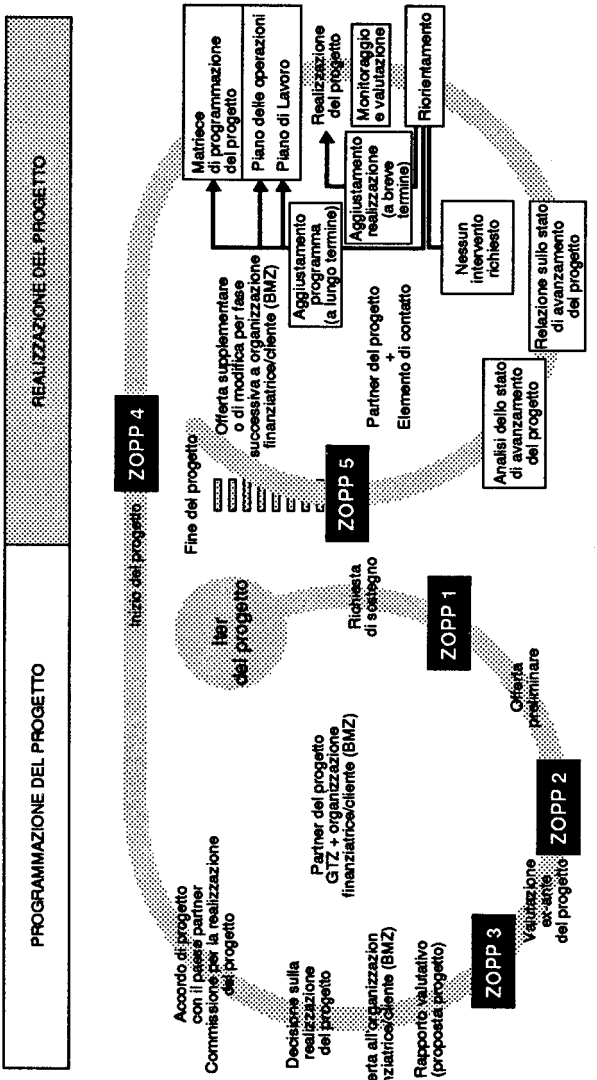
Nell'insieme, tutti questi strumenti e metodi costituiscono un sistema di programmazione e riorientamento che consente ai partecipanti di programmare e realizzare sistematicamente un progetto e, al tempo stesso, analizzare e aggiornare continuamente la programmazione.

Lo schema seguente mostra gli strumenti e i metodi summenzionati nel contesto del ciclo del progetto, con particolare enfasi sullo strumento ZOPP:

2.
Breve presentazione degli elementi dello ZOPP

Una programmazione realistica del progetto è essenziale per consentire

una realizzazione efficiente del progetto stesso. In particolare, è importante che le persone e i gruppi coinvolti nel progetto partecipino a tale programmazione. E' per questo motivo che le fasi iniziali di valutazione sono seguite da incontri (*workshops*), in cui i partecipanti (rappresentanti



del ministero, gruppi ad hoc, controparti, esperti indipendenti, personale della GTZ, etc.) programmano il progetto insieme (cfr. schema precedente).

Il livello e la quantità di informazioni disponibili determinano la sfera e l'intensità degli incontri sulla programmazione e la misura in cui il metodo può essere applicato lungo tutto il progetto. Le informazioni devono sempre diventare più particolareggiate e attendibili man mano che si passa dallo ZOPP 1 allo ZOPP 5. Il documento fondamentale derivante da tale processo è una matrice di programmazione del progetto sempre più dettagliata (PPM).

Perché lo ZOPP è necessario?

- Al fine di formulare la base di un progetto, di riuscire cioè a ottenere definizioni precise e una comprensione comune dei problemi che il progetto mira a risolvere;
- al fine di fornire una definizione chiara e realistica dei mezzi per raggiungere l'obiettivo desiderato e creare così una base operativa che sia vincolante per tutti gli interessati;
- al fine di creare una base per il monitoraggio e la valutazione del progetto;
- al fine di migliorare la comunicazione e la cooperazione tra i partners del progetto e la GTZ, attraverso una programmazione congiunta e la documentazione di tutte le fasi della programmazione.

Quali sono le principali caratteristiche del metodo ZOPP?

- Lavoro di gruppo: la programmazione viene fatta da tutti i partecipanti al progetto lavorando insieme;
- visualizzazione: ogni fase della programmazione viene documentata in modo da essere chiaramente accessibile (visibile) a tutti i partecipanti;
- moderazione: il lavoro di programmazione congiunta viene moderato da persone estranee al progetto.

Quali fasi comporta lo ZOPP?

Lo ZOPP comprende le seguenti fasi di analisi:

Fase 1

Analisi della partecipazione

Fornisce una rassegna di tutte le persone, i gruppi e le organizzazioni direttamente e indirettamente coinvolti nel progetto.
Definisce gli interessi dei partecipanti, le aspettative e i possibili timori legati al progetto.

Fase 2

Analisi del problema

Identifica i problemi principali.
Analizza le cause e gli effetti dei problemi e li rappresenta gerarchicamente.

Fase 3

Analisi degli obiettivi

Descrive la situazione da creare risolvendo i problemi identificati.
Trasforma i rapporti causa-effetto (gerarchia dei problemi) in rapporti mezzi-fine (gerarchia degli obiettivi).
Indica tutti gli obiettivi possibili.

Fase 4

Discussione delle alternative

Identifica le soluzioni alternative che possono costituire una strategia di progetto. Seleziona un fine da perseguire e il cammino da percorrere per raggiungerlo.

Le fasi dell'analisi portano ai seguenti documenti sulla pianificazione:

- esame delle forme di partecipazione
- albero dei problemi
- albero degli obiettivi
- esame delle alternative

Fase 5

La matrice di programmazione del progetto

Dall'esame delle alternative nascono gli obiettivi del progetto. Lavorando insieme, i partecipanti alla programmazione stabiliscono quali mezzi debbano essere usati per raggiungere il fine e come la realizzazione di detti fini possa essere successivamente monitorata. L'insieme di tutte queste considerazioni forma una matrice di programmazione del progetto (PPM) che, su un unico foglio, fornisce le seguenti informazioni:

-	**Perché**	il fine del progetto è da perseguire	Obiettivo generale
-	**Che cosa**	vuole realizzare il progetto	Obiettivo del progetto
-	**Che cosa**	mira a raggiungere il progetto	Risultati/output
-	**Come**	il progetto intende raggiungere i risultati/output	Attività
-	**Quali**	fattori esterni sono importanti per il raggiungimento degli obiettivi	Ipotesi

- **Come**	il raggiungimento degli obiettivi può essere misurato	Indicatori obiettivamente verificabili
- **Dove**	è possibile trovare i dati necessari per una valutazione del progetto	Mezzi/fonti di verifica
- **Quanto**	costa il progetto	Specifica di input e costi

La matrice di programmazione del progetto mostra quali attività del progetto sono tese a produrre, quali risultati/*output* e quale scopo del progetto devono essere raggiunti in questo modo. Essa indica altresì l'importanza di tale fine rispetto ad un obiettivo generale (nazionale) nel campo della politica di sviluppo.

In realtà, tuttavia, le attività del progetto e i risultati/output non sono sufficienti da soli a raggiungere il fine del progetto e l'obiettivo generale.

Influenze esterne al progetto devono essere intese come condizioni per il raggiungimento dei risultati/*output* e degli obiettivi. Tali condizioni sono incluse nella matrice di programmazione del progetto come ipotesi.

Obiettivo generale		
Obiettivo del progetto	+	Ipotesi
Risultati/*output*	+	Ipotesi
Attività	+	Ipotesi

Per poter accertare -sia nel corso del progetto sia nella fase finale- fino a che punto i risultati/*output* e gli obiettivi siano stati raggiunti, vengono assegnati indicatori a ogni singolo risultato/*output* e obiettivo nella matrice di programmazione del progetto.

Per ogni indicatore, la matrice di programmazione del progetto specifica quali fonti di informazione possano essere usate per la sua verifica (mezzi/fonti di verifica).

Matrice di programmazione del progetto:

Obiettivi e Attività	**Indicatori obiettivamente verificabili**	**Fonti di verifica**	**Ipotesi importanti**
Obiettivo generale	Indicatori che misuran il raggiungimento dell'obiettivo		relative a sostenibilità dello scopo generale
Fine del progetto	Indicatori che misurano il raggiungimento del fine		relative al raggiungimento dell'obiettivo generale
Risultati/ *Output*	Indicatori che misurano il raggiungimento di risultati/*output*		relative al raggiungimento del fine
Attività	Input richiesti per le attività (tipo, quantità, costi)		relative al raggiungimento di risultati/*output*

Per concludere questa breve presentazione del metodo ZOPP, vorrei richiamare l'attenzione sul fatto che il gruppo di lavoro ZOPP produce documenti e raccomandazioni di solito pronti a fini decisionali, in modo che le autorità interessate possano determinare gli obiettivi della cooperazione tecnica, stimare i costi e i rischi ipotizzabili e programmare più dettagliatamente i contributi richiesti da ogni parte.

3.
Esperienze

Con l'introduzione generalizzata del metodo ZOPP per sostenere il processo congiunto di programmazione e realizzazione di progetti si potrebbe migliorare notevolmente la comunicazione tra tutte le parti interessate, contribuendo così a rendere trasparenti gli accordi sugli obiettivi e sugli input. Il metodo ha già contribuito ampiamente a una migliore comprensione e cooperazione tra i gruppi addetti ai progetti.

Va comunque detto che non tutti i vantaggi e le potenzialità offerti da questo metodo sono stati pienamente valorizzati, dati i problemi applicativi per assicurarne un utilizzo flessibile.

Tuttavia, è già stato raggiunto un miglioramento parziale

nell'orientamento dei partner, in quello dei processi e in quello relativo ai gruppi di lavoro, mentre non appare ancora definita in maniera soddisfacente la partecipazione dei gruppi ad hoc al processo di programmazione.

La partecipazione a questo livello va intesa come la chiave per ottenere effetti sostenibili del progetto e, conseguentemente, inserita seriamente nel processo di programmazione.

Varie esperienze mostrano che il metodo ZOPP si è rivelato un sistema molto proficuo perfino nel difficile campo delle comunicazioni interculturali. Condizione di ciò è che moderatori qualificati siano interpellati come consulenti nelle fasi di preparazione e di svolgimento flessibile e professionale degli incontri di lavoro.

A tal fine, lo sviluppo di dette capacità specifiche, in particolare dei moderatori locali, è un aspetto importante per un proficuo utilizzo del potenziale dell'approccio ZOPP.

Guardando ai vantaggi del metodo, bisognerebbe sempre tener presente che il suo potenziale si limita a fornire sostegno al processo di programmazione congiunta e che per il raggiungimento di alcuni fini deve essere affiancato da altri strumenti di programmazione adeguati, quali tecniche di programmazione della rete, analisi dei benefici, metodi di valutazione rapida, etc.

Se si applica il metodo ZOPP e gli strumenti relativi in maniera flessibile e conforme alle situazioni che si presenteranno di volta in volta, il lavoro della GTZ risulta coerente con i più importanti aspetti dei Principi per i Nuovi Orientamenti nella Cooperazione Tecnica, predisposti dal Comitato per l'Assistenza allo Sviluppo (DAC) dell'OCSE nel febbraio 1991, che sottolineano, tra l'altro, l'importanza fondamentale di una migliore programmazione e configurazione della Cooperazione Tecnica, sulla base di obiettivi chiari e realistici, e la partecipazione dei beneficiari nell'identificazione, nella programmazione, nella realizzazione e nella valutazione come elemento chiave della capacità di sostenibilità.

Note e Riferimenti bibliografici

(1) GTZ, *Managing On-site Project Implementation* (Verf.: Lang, Drechsler), Eschborn 1987

(2) GTZ, *Guidelines for Project Progress Review*, Eschborn 1988

(3) GTZ, *ZOPP, An introduction to the method*, Eschborn 1988

(4) GTZ, *Zelorientiertes Planen von Projekten und Programmen der Technischen Zusammenarbeit (ZOPP)*, Leitfaden, (Verf.: Bolay, Bachmeyer, Wißler), Eschborn 1989

(5) GTZ, *Methods and Instruments for Project Planning and Implementation (Outlines)*, Eschborn 1991

(6) U. Kievelitz, und K. Tilmes,: *Zielorientierte Projektplanung: Ein entwicklungspolitisches Planungsinstrument und seine interkulturelle Problematik* (in: Vierteljahresberichte-Probleme der internat. Zusammenarbeit, Nr. 108, 1987)

(7) OECD/DAC, *Draft Principles for New Orientation in Technical Co-operation*, Paris 1991

(8) C. Reichard,: *Anwendung eines Indikatorensystems fuer das controlling von Entwicklungsprojekten in der Technischen Zusammenarbeit* (in: Weber, J. und Tylkowsky, O. (Hrsg.) Controlling in offentlichen Institutionem), Stuttgart 1989

Il metodo ZOPP nella prassi progettuale

D. Kohnert e H.J.A. Preuss

Indice

1. Introduzione del metodo ZOPP a livello di progetto
2. Condizioni quadro per la programmazione del progetto
3. Il metodo ZOPP nella realtà progettuale
4. Conclusioni
Note e riferimenti bibliografici

Introduzione

Parallelamente all'espansione del metodo di programmazione dei progetti per obiettivi (ZOPP) in tutti i settori della cooperazione tecnica (TZ) per la realizzazione di progetti, si è sviluppata una crescente critica al metodo stesso. Il continuo perfezionamento degli strumenti di programmazione e di gestione della Società Tedesca per la cooperazione Tecnica (GTZ) corre il rischio, infatti, di determinare un elemento fine a sé stesso che viene imposto ai partner del progetto. I veri obiettivi dei fondatori di tale metodo - cioè formulare periodicamente insieme ai partner del progetto ipotesi di lavoro possibili da sottoporre a continua verifica - passano progressivamente in secondo piano mentre il collegamento diretto e forzato dello ZOPP con la programmazione favorisce una realizzazione

Dirk Kohnert, economista, ha lavorato come consulente in progetti di sviluppo rurale e regionale in Nigeria, Guinea-Bissau e Benin. Attualmente è vice direttore dell'Istituto degli Studi Africani con sede in Amburgo.

Hans-Joachim Preuss, economista agrario, ha lavorato come consulente in progetti di sviluppo rurale in Mauritania e Benin. Attualmente è assistente universitario all'Università di Gießen.

Entrambi gli autori hanno lavorato come esperti per il GTZ in un progetto di sviluppo rurale integrato nell'Africa Occidentale dal 1988 al 1990.

del progetto orientata prioritariamente verso risultati a breve termine. In questo senso il metodo degenera spesso in un mezzo tattico negoziale volto a realizzare in modo ottimale la "propria" concezione di obiettivo. Per contrastare questa tendenza si ritiene opportuno sviluppare procedure di programmazione e strategie operative orientate verso la sostenibilità delle azioni di sviluppo nel medio e lungo periodo.

1.
Introduzione del metodo ZOPP a livello di progetto

L'introduzione dello ZOPP nella prassi procedurale del GTZ si è conclusa tre anni fa e il metodo è stato adottato nell'ambito della collaborazione con il Ministero Federale per la Cooperazione Economica (BMZ). Oggi si riscontra una grande richiesta di impiego dello ZOPP in relazione soprattutto al sistema di gestione del progetto (PMS) diffuso dalla GTZ. Tale circostanza è dovuta, fra l'altro, al fatto che con la trasformazione degli organismi di sviluppo in imprese moderne è stato necessario ricercare strumenti di gestione che rendessero possibile - in assenza di un obiettivo economicamente motivato quale, ad esempio, la massimizzazione dell'utile - individuare mezzi e obiettivi adeguati alla pianificazione e realizzazione dei progetti stessi. È stata inoltre avvertita l'esigenza di verificare l'esito delle attività connesse con la politica di aiuto allo sviluppo, esigenza rafforzata dalla critica mossa pubblicamente a ciò che questa (non) ha realizzato negli ultimi trenta anni.

Originariamente dietro alla "concezione-ZOPP" si celava il desiderio di ricercare un metodo di programmazione che fosse più fortemente orientato verso i risultati dei processi di sviluppo. Gli ideatori di tale metodo, prevedendo la contraddizione che sarebbe nata tra l'auspicata "animazione" del processo di programmazione e la possibile funzione di controllo, sottolinearono chiaramente il carattere partecipativo del procedimento. Conformemente a ciò molti operatori e responsabili di progetto accolsero la proposta della GTZ e tentarono di adeguare in modo creativo il metodo alle condizioni esistenti in loco, non essendo state fornite indicazioni precise.

La diffusione recentemente raggiunta da tale procedimento anche a livello di rendicontazione, la definizione assolutamente vincolante della procedura nella programmazione interna al progetto e l'inserimento dello ZOPP nell'ampio PMS della GTZ (1) spostano l'accento da carattere di proposta a quello di direttiva. La creatività nell'applicazione di tale strumento e il suo necessario adattamento alle condizioni locali vengono in tal modo ostacolati più che favoriti. Una maggiore flessibilità

può essere richiesta solo a collaboratori esperti e non è realizzabile nel breve periodo.

2.
Condizioni quadro di programmazione

La coesistenza di diverse strategie di sviluppo che non hanno, in alcun caso, potuto finora dimostrare la propria validità, determina una confusione concettuale non solo sul piano della realizzazione dei singoli progetti ma anche a livello di processi decisionali degli organi politici. Questa indeterminatezza si ripercuote, al momento della definizione contenutistica degli obiettivi, sugli accordi di progetto vincolanti sotto l'aspetto del diritto internazionale. Tali accordi possono essere interpretati a seconda dei punti di vista politico-normativi dei governi interessati. La contraddizione tra le diverse ipotesi di sviluppo non si risolverebbe neppure se fossero gli studi preliminari a stabilire le regioni cui vanno riferiti i progetti, i gruppi beneficiari e le misure da adottare.

Lo ZOPP -a livello di progetto- ha il compito di chiarire gli obiettivi ovvero i confini precisi del settore di intervento. In un primo momento si procede a risolvere i contrasti che nascono da differenti interpretazioni dei dati politici relativi all'accordo quadro nel quale si inseriscono i singoli progetti. L'eventuale disaccordo sul progetto da parte dei partecipanti non viene messo in discussione poiché la realizzazione del progetto è già stata accettata nel corso di trattative governative. Anche il governo federale -in ultima istanza- dovrebbe usare una certa cautela nel rifiutare - evento possibile in linea di principio - la realizzazione di un progetto, poiché la politica di sviluppo scaturisce da riflessioni che trascendono condizioni contingenti.

In tal modo sia gli organi responsabili del progetto, che la GTZ si trovano sotto la pressione degli organi competenti di controllo e sono costretti a trovare un compromesso per l'esecuzione del progetto in modo tale da soddisfare gli interessi particolari di entrambe le parti.

In contrapposizione alle premesse di base dello ZOPP che vedono possibile un consenso da parte di tutti gli interessati, si verifica spesso l'ipotesi contraria: secondo le numerose ed ampiamente documentate[2] esperienze degli esperti, il normale corso del progetto viene caratterizzato molto più da conflitti di interesse che da un'intesa armonica. Questo dipende anche dal fatto che gli interessati non derivano le proprie azioni da obiettivi progettuali comuni bensì da rapporti di solidarietà, di clientela e di patronato interni ed esterni al progetto oppure da interessi etnici, religiosi, professionali o di classe. Nel perseguimento di questi interessi diversi e talvolta antagonisti, si creano coalizioni di gruppi relative a situazioni predeterminate oppure si formano -corrisponden-

temente a interessi parzialmente paralleli- "gruppi di pressione" destinati a vivere più a lungo. Nel suo complesso, questo quadro di riferimento è, per la maggior parte dei partecipanti alla realizzazione del progetto, di gran lunga più importante degli obblighi formali contrattuali o dell'etica professionale. Sussiste, quindi, una forte discrepanza tra accordo formale sugli obiettivi di progetto perseguiti e la realtà progettuale, caratterizzata da conflitti di obiettivo subliminali e non articolati. Da questo punto di vista non esiste più un'impostazione di progetto unitaria, comunemente perseguita, bensì una molteplicità di progetti specifici, le cui finalità non sono note -o lo sono solo in parte- ai contraenti contrattuali.(3)

Spesso esiste un organo responsabile di progetto già prima che il progetto stesso sia stato programmato. Questo organo è generalmente inserito nell'apparato politico amministrativo del paese-partner e dispone di proprie organizzazioni di formazione e di sviluppo; sono peraltro previsti procedimenti di programmazione del progetto che, talvolta, possono risultare insoddisfacenti. Se in queste condizioni, il metodo ZOPP viene imposto al partner, non ci si può aspettare che tale strumento (ZOPP) venga ritenuto vincolante per la programmazione. In particolare, quando la GTZ non ha -secondo l'accordo di progetto- alcun mandato per migliorare il procedimento di pianificazione dell'organo responsabile di progetto, si corre il rischio di creare strutture di programmazione parallele. Dovrebbe inoltre essere chiaro che l'adozione di nuove tecniche di programmazione e di gestione, apparentemente neutrali, può produrre ugualmente mutamenti significativi, seppure difficilmente leggibili, nella realizzazione degli obiettivi, come dimostra la stessa evoluzione del concetto politico di sviluppo negli anni settanta (4). Questo accade, in primo luogo, perché con lo ZOPP vengono implicitamente diffusi sia un sistema di programmazione orientato in termini razionali che un'etica professionale la cui realizzazione può, eventualmente, comportare involontari, ma profondi mutamenti culturali e socio-strutturali negli organi di progetto o nei gruppi interessati. In secondo luogo, lo ZOPP deve ridurre il numero di problemi particolarmente complessi, escludendo tendenzialmente dalla programmazione conflitti di interesse e contraddizioni, in particolare sociali, che sono, per loro natura, questioni assai complesse. Se si vuole, ciò nonostante, costringere il partner a seguire lo ZOPP, non si può prescindere, nella pratica, da una pressione sui rappresentanti degli enti finanziatori. I dirigenti-partner sono a conoscenza della stretta connessione esistente fra questo metodo, la programmazione operativa e il finanziamento e, al momento opportuno, mostrano una sostanziale partecipazione allo ZOPP per guadagnare influenza nell'utilizzazione dei mezzi.

Innanzitutto fissiamo i seguenti punti:

- lo ZOPP può precisare gli obiettivi e i settori di intervento ma non può presentare obiettivi e prospettive, se non vengono chiarite e articolate le ipotesi di sviluppo contrastanti che sono alla base oladdove non sista chiarezza su cosa si intende fare;

- lo ZOPP non può diventare presupposto del finanziamento del progetto, in particolare se il partner applica già propri (certamente migliorabili) procedimenti di pianificazione e quando il miglioramento della capacità dell'organo responsabile di progetto non oggetto di è incentivo.

3. Presupposti per l'applicazione dello ZOPP

Per poter giudicare se il PMS diffuso dalla GTZ conduca realmente ad una programmazione ed esecuzione dei progetti orientate coerentemente verso obiettivi comuni, bisogna innanzitutto chiarire i presupposti necessari per l'applicazione di questo metodo. Purtroppo tali postulati sono largamente impliciti e scarsamente meditati.

Sebbene la loro validit nei vari progetti sia determinante per il successo del metodo, generalmente nei *workshop* ZOPP in loco, tali postulati non vengono problematizzati. Talvolta, la risposta che giustifica il soprassedere ad una riflessione sulle varie problematiche,[5] è che non si vuole demotivare e rendere insicuri gli specialisti interni da poco avviati. Il distacco critico, scarsamente sviluppato nella maggior parte dei coordinatori ZOPP nei confronti del metodo e dei limiti socio-culturali dello stesso, non viene in tal modo promosso presso il partner. In assenza di una chiara esposizione dei principi di base, manca a quest'ultimo un criterio essenziale per poter confrontare metodi di pianificazione alternativi e scegliere il più adatto alle proprie esigenze.

Di quali presupposti di base si tratta, in particolare?

Qui di seguito elenchiamo[6] i principi che noi riteniamo più significativi:

- il futuro del progetto viene considerato pianificabile da parte degli organi destinati a partecipare alla realizzazione del processo di pianificazione;
- i diversi interessi dei partecipanti vengono esposti chiaramente nel corso di dibattiti comuni e si persegue un accordo relativamente alla determinazione degli obiettivi;
- viene accettato e praticato come norma procedurale un tipo di comunicazione non gerarchica;
- è richiesto un modo di pensare e di agire razionale in funzione degli obiettivi. La ragione strumentale e l'etica professionale vengono considerate più importanti dei vincoli (esterni) sociali o emozionali; - la diesamina analitica e la trattazione isolata dei problemi, ovvero delle

relazioni "obiettivo-mezzi", vengono comprese, accettate e utilizzate da tutti gli interessati;

- tutti i processi socio-economici che condizionano in modo determinante il corso del progetto, come pure le azioni di tutti gli interessati, rispondono, in linea di principio, ad una logica universale causale e sono, per questo, inequivocabilmente pianificabili;
- le visualizzazioni e la verbalizzazione dei dibattiti sono mezzi di comunicazione riconosciuti come essenziali.

4.
Lo ZOPP nella realtà progettuale

I collaboratori della GTZ hanno conseguito negli ultimi anni un certo perfezionamento nella loro competenza di pianificazione. Per l'apprendimento del metodo ZOPP, la GTZ offre ai partecipanti, agli esperti, nonché agli interessati, corsi introduttivi, di approfondimento e per coordinatori. Tali corsi vengono preparatiprincipalmente per i partner, mediante l'organizzazione di *workshops* sulla programmazione all'interno del progetto. Ciò nonostante ci si affida preferibilmente -nella realizzazione dei *workshop-ZOPP-* a coordinatori esterni, presupponendo che questi abbiano un maggior distacco rispetto alle problematiche quotidiane del progetto e alle sue contraddizioni interne e possano, di conseguenza, trattare la programmazione con relativa obiettività.

In una prima fase, ovvero quella dell'"analisi dei partecipanti", vengono individuati tutti coloro che sono coinvolti in vario modo con il progetto. Spesso questo primo momento genera confusione poiché i partner-esperti non capiscono esattamente che relazione esista fra questa elencazione e la programmazione del progetto. Essi sanno perfettamente che il progetto può essere esposto a influenze esterne ma non capiscono in che modo tali variabili possano essere affrontate internamente al progetto attraverso una programmazione adeguata.

Purtroppo manca, generalmente, il tempo di valutare dettagliatamente gli interessi dei partecipanti e, più specificamente, la loro influenza sul progetto. Infatti, già le lunghe discussioni sull'importanza attribuibile agli organi di vigilanza (per esempio ai ministeri), ma anche, e soprattutto, sulle esigenze personali dei collaboratori relativamente al progetto -esigenze nella maggior parte dei casi non ammesse ufficialmente ma che certamente svolgono un ruolo importante nell'elaborazione delle misure da adottare- esigerebbero un impiego di tempo maggiore di quel che si ha effettivamente a disposizione.

Un'importante categoria di partecipanti, ovvero il "gruppo beneficiario" del progetto, seppur sempre presente nella visione d'insieme, vede rappresentati i suoi interessi , al momento della pianificazione,

da cosidetti esperti più o meno legittimi. Va notato inoltre quanto poco si sappia, nei *workshop* di pianificazione, delle realtà di vita economiche, sociali e culturali cos fondamentali per gli interessati[6].

Successivamente si procede con l'"analisi dei problemi", il cui esito spesso si avvicina alla descrizione di una condizione catastrofica permanente. In effetti, l'ampia rete di problemi che si presenta ai programmatori offre un quadro così sconfortante che una qualsiasi forma di intervento sembrerebbe di per sé inutile. Fortunatamente le circostanze non sono di regola irrisolvibili, bensì scaturiscono da una visione dei problemi tutta occidentale. Nelle grandi amministrazioni, questa elencazione di problemi favorisce i partner poiché giustifica l'intervento di un ampio apparato che richiede, a sua volta, per il suo stesso funzionamento, presenze più o meno consistenti di quadri intermedi. Va comunque detto che lo ZOPP ha dato un importante contributo in questo settore. Infatti, attraverso l'adozione di tale metodo, vengono presi in considerazione una serie di problemi che per lo più sfuggono agli incalliti teorici della produzione e ai tecnocrati. In particolare, lo ZOPP crea un ampliamento d'orizzonte nell'analisi dei progetti di tipo monosettoriale, mentre risulta avere un effetto riduttivo nell'analisi dei progetti più complessi, come quelli relativi allo sviluppo regionale agricolo.

Lo ZOPP non intende circoscrivere la realtà in quadri prestabiliti, ma vuole standardizzare il procedimento di programmazione del progetto in modo che sia chiaro a tutti gli interessati[7].

La semplificazione della complessità di un problema rappresenta, in molte società, un mezzo consueto e legittimo per analizzare i problemi e rendere così possibili procedimenti operativi mirati. Tale semplificazione può essere operata in modi diversi. La metodologia ZOPP rappresenta una delle varie possibilità ma dogmi religiosi, imperativi socioculturali o addirittura superstizioni possono eventualmente offrire - come ci insegnano[8] studi comparati sulla storia dei progetti di sviluppo - strategie di risoluzione dei problemi altrettanto efficaci. Sebbene questi ultimi metodi siano per noi, oggi, inaccettabili, essi si distanziano ben poco -contrariamente a quanto vuole un diffuso pregiudizio -nella razionalità del pensiero dai nostri[9]. La base della logica dello ZOPP, ovvero la predilezione per un'azione razionalmente orientata verso obiettivi, puittosto che per un'azione razionalmente valida per il suo stesso valore intrinseco, non è, inoltre, riconosciuta universalmente, scientificamente e metodologicamente valida, bensì scaturisce da un giudizio di valore. Essa non può, di conseguenza, essere accettata automaticamente da tutti gli interessati.

Partendo dalla complessa rete di problemi analizzata, si individuano gli obiettivi, in base ai quali possono nascere le diverse alternative di progetto. Accade, però, che gli stessi pianificatori che non conoscono ancora bene il metodo, si rendono conto che si è arrivati al "dunque". Dove non esiste il problema, non esiste l'obiettivo. Chi non vede più un proprio campo di lavoro dopo l'inversione logica dei problemi è costretto

a provare la propria ragione d'essere quanto meno a livello di obiettivo. A questo punto, per questa sorta di "emarginati", non sta più in primo piano la logica di pianificazione, bensì comprensibilmente- il minacciato accesso alle risorse di progetto, la conservazione del potere. Effettivamente sono i molti interessi nascosti, che spesso si rivelano diametralmente opposti a quelli dichiarati, a giocare un ruolo determinante nel corso della pianificazione. Ma, non in tutti i casi, i diversi punti di vista vengono taciuti per motivi di strategia negoziale. In un numero considerevole di casi, l'applicazione dello ZOPP in loco deve confrontarsi con modi diversi di pensare per i quali -partendo da un diverso sfondo socio-culturale- un intervento razionalmente pianificato per obiettivi e uno razionalmente valido per il suo valore intrinseco, non sono in contraddizione tra loro. Ragione strumentale e compiti professionali si alternano in modo più disinvolto che non da noi, ad un ragionamento che si basa invece su vincoli sociali o emozionali.

Il passo successivo del metodo, ovvero la definizione degli obiettivi e la discussione sulle strategie alternative per la soluzione dei problemi, viene per lo più ignorato dallo ZOPP in loco. Non solo per mancanza di tempo, ma anche perché un'analisi obiettiva delle alternative non può aver luogo, essendo state già fissate le direttive relative determinate relazioni "obiettivi-mezzi" dalle precedenti disposizioni-ZOPP senza la collaborazione degli organi responsabili di progetto.

Si prosegue quindi con la redazione dello schema generale di programmazione del progetto (PPU). Dapprima vengono definiti gli obiettivi del progetto e quelli generali, i risultati che si vuole raggiungere e le attività necessarie a tale scopo. Spesso i programmatori sono così presuntuosi da non considerare più obiettivo del progetto, l'obiettivo scaturito dal problema centrale. L'alto grado di complessità e di aggregazione delle problematiche può portare a formulazioni degli obiettivi vaghe e presuntuose come la seguente: "Le condizioni di vita dei piccoli coltivatori diretti che possiedono meno di due ettari di terra nella regione del progetto, e il cui reddito deriva per più del 75% dall'agricoltura, sono persistentemente migliorate a partire dal 1990."

Il contributo del progetto al suddetto miglioramento è in questi casi difficilmente misurabile e delimitabile per cui bisognerebbe dire che un tale obiettivo di progetto viene prevalentemente raggiunto dagli interessati grazie alla presenza determinante di fattori esterni.

Due elementi della struttura del PPU possono contribuire a chiarire il problema:

- uno di questi due elementi è costituito dalle cosidette "ipotesi importanti" che devono essere soddisfatte in modo che i provvedimenti da esse derivanti possano condurre al raggiungimento di un livello di risultati il più alto possibile. A questo punto si pone un problema: come procedere se al momento dell'analisi degli obiettivi, si presentano limitazioni di tipo strutturale, istituzionale e politico non risolvibili attraverso misure adottate nell'ambito del progetto? La "scoperta" di

simili strettoie in fase di programmazione dovrebbe condurre alla conclusione (così viene indicato nella teoria del metodo ZOPP) che il progetto non è realizzabile o, comunque, non lo è nel modo in cui lo si era pensato. Ma tutto ciò è assai improbabile. Lo ZOPP, come sistema chiuso, tiene conto solo parzialmente di eventuali scetticismi, inserendo i dubbi nella sezione "ipotesi importanti";

- l'altro elemento è la definizione degli indicatori che servono a preparare la formulazione degli obiettivi in modo che sia possibile raggiungere l'obiettivo prestabilito -sia quantitativamente che qualitativamente- secondo tappe predeterminate. Qui c'è posto per poesia e verità, nel senso che i conoscitori del metodo non hanno grandi difficoltà a "offuscare" gli obiettivi indesiderati o a deviarli verso altre direzioni.

La formazione degli indicatori che grazie alla loro "verificabilità obiettiva", sono i parametri del progresso del progetto, dovrebbe essere facilitata dalla creazione di "banche di indicatori" per i programmi di sicurezza alimentare e i progetti di sviluppo regionale agricolo. Questo strumento favorisce una standardizzazione delle misure prese dalla TZ senza riguardo alle peculiarità locali. Ciò avviene soprattutto perché data la generale limitatezza del tempo a disposizione- nel *workshop* ZOPP si cerca di agevolare l'approvazione del PPU prima del termine della settimana di programmazione. Secondo questo criterio, è quindi auspicabile astenersi da una ulteriore elaborazione delle banche di indicatori.

Parte dell'"astuzia" del metodo ZOPP risiede nel fatto che si possa parlare sempre, e solo alla fine, dei mezzi necessari per realizzare le attività comunemente perseguite. È chiaro che tutti conoscono, fin dall'inizio, le disponibilità finanziarie approssimative per il progetto e questo dato conoscitivo preliminare è parte integrante del quadro complessivo all'interno del quale si opera la programmazione. Il processo di programmazione genera, in tal modo, sin dall'inizio, un duro scontro per l'utilizzazione dei fondi stanziati. Risulta così che in queste discussioni spesso non venga posta in primo piano la logica pianificatrice auspicata, bensì, per esempio, la lotta per il mantenimento, l'ampliamento e le dotazioni della struttura istituzionale già esistente.

Spesso si tenta di fissare gli elementi più importanti del piano operativo già nel corso dello studio di programmazione. Lo stretto collegamento fra ZOPP e realizzazione esecutiva non è né strettamente necessario, tantomeno era originariamente previsto dei fondatori dello ZOPP. Questo modo di procedere si inquadra, invece, in una tattica che vede in questo metodo uno strumento strategico di negoziazione e cerca di impegnare il partner di progetto nel perseguimento di risultati che egli in fondo non vuole, e rispetto ai quali in seguito - sulla base della programmazione partecipativa - non potrà più fare nulla.

L'insoddisfazione per i risultati della programmazione fa sì che i dati "analizzati operativamente" non vengano accettati completamente da nessuno dei due partner. Ognuno si sente in parte ingannato e così gli

esperti GTZ, impegnati e ben intenzionati, tenteranno, per esempio, di concretizzare successivamente determinate "impostazioni di base", anche se non hanno trovato corrispondenza nel documento di programmazione. I partner dal canto loro non lasceranno ugualmente nulla di intentato per soddisfare successivamente specifiche esigenze finanziarie.

Quanto più complesso è il progetto da programmare, tanto più dispendioso - sia in termini di tempo che di mezzi - sarà il processo di programmazione. Il dispendio cresce in modo più che proporzionale, poiché, se in un progetto si definiscono prima i dati globali a livello di direzione e solo successivamente hanno luogo i *workshops* settoriali, questo denota già una preferenzialità per il settore da pianificare.

Dati questi presupposti, il procedimento ZOPP non si rivela, nella pratica, un metodo completo per la programmazione mirata di progetti, ma degenera piuttosto in uno strumento tattico facente parte di una strategia di negoziazione dei gruppi di interesse che propagandano lo ZOPP per raggiungere l'optimum relativamente alle "proprie" aspettative. Accanto a ciò esiste il pericolo - in particolare se lo ZOPP continuerà in futuro ad essere diffuso in loco in modo così poco meditato, cioé come è stato fatto fino ad oggi - che ZOPP e PMS degenerino e diventino solo strumenti fini a se stessi. Nell'illusione di poter ridurre la discrepanza, che diventa invece sempre più percepibile, fra obiettivo formale e realtà di politica di sviluppo attraverso metodi M+E e di pianificazione sempre più raffinati che presuppongono un maggiore dispendio di costi in personale e tempo, l'obiettivo ZOPP viene perseguito senza tener conto delle sue possibili ripercussioni.

Un aspetto importante [10], esaurientemente discusso nella relativa letteratura, è stato finora solo accennato: si tratta dell'aspetto della partecipazione. In linea di principio tutti coloro che sono interessati al progetto, debbono prender parte alla pianificazione dello stesso. Ma a questa intenzione iniziale si contrappongono, in pratica, grandi problemi, che sono peraltro già stati presentati al momento della discussione dei presupposti di base:

- un processo di pianificazione che si basi su principi democratici difficilmente realizzabile in società organizzate in modo autoritario;
- una discussione non-gerarchica è forse possibile nei *workshop* ZOPP della centrale GTZ, ma solo raramente lo è in situazioni di rigide organizzazioni presenti nella maggior parte dei paesi partner;
- un metodo analitico-astratto, rigidamente formale e teso alla trascrizione del dialogo, che assume, nel quadro di un *workshop*, quasi il carattere di un rito di iniziazione, esclude i profani che non conoscono questo "linguaggio segreto". Tale linguaggio accentua lo squilibrio già esistente fra i quadri intellettuali e i gruppi beneficiari.

5.
Conclusioni

Sullo sfondo degli obiettivi della politica di sviluppo condivisi da tutti i principali raggruppamenti politici della Repubblica Federale Tedesca e perseguiti dal governo Federale, l'introduzione vincolante dello ZOPP nelle relazioni tra BMZ e GTZ, come pure nel quadro della pianificazione di progetti interni alla GTZ, ha sicuramente fornito un aiuto tecnico efficace. L'adozione dello ZOPP a livello di progetto migliora inoltre, in determinate condizioni, la posizione negoziale dell'esperto nei confronti dell'organo responsabile di progetto - anche perché, in tal modo, l'esperto può aspettarsi, in caso di conflittualità con l'organismo responsabile di progetto, un sostegno più programmato dalla centrale.

Ma va detto chiaramente che un piano di progetto, per quanto ben riuscito, rimane solo un'ipotesi di lavoro che è stata formulata in base a determinate combinazioni di circostanze e informazioni al momento della pianificazione. Essa si può rivelare, nel corso del progetto, pi o meno pertinente. Viene perciò richiesta un'applicazione flessibile dello strumento ZOPP, in particolare tenendo presente lo stretto collegamento fra pianificazione e controllo della sua realizzazione.

Questo collegamento comporta il rischio che siano formulati dati poco concreti oppure che vengano privilegiate linee di pensiero e di azione indirizzate verso risultati realizzabili in tempi brevi e comunque facilmente misurabili. L'incentivazione di strutture di sviluppo autosostenibili in tempi lunghi, passa, così, in secondo piano, sebbene la loro importanza per il mantenimento della riuscita del progetto sia indiscussa. Lo ZOPP si rivela, nei confronti dell'accordo fittizio sull'obiettivo dei gruppi interessati, come una pianificazione orientata solo verso il suo valore intrinseco - dunque esattamente al contrario di ciò che sostiene di essere.

Si raccomanda una più rigorosa separazione dello ZOPP dalla gestione come pure dall'M+E ed uno spostamento del baricentro dai metodi di programmazione e di valutazione unilaterali ad un sistema di pianificazione a più strati e decentralizzato. Sarebbe possibile - corrispondentemente alle condizioni esistenti e ai risultati cercati - utilizzare diversi procedimenti di programmazione relativamente ai diversi livelli. Così si potrebbe procedere secondo il metodo ZOPP nei primi momenti della programmazione, sulla base della documentazione esistente nella Centrale GTZ. Ma già con la partecipazione delle organizzazioni dei partner alla programmazione nel quadro dello ZOPP-3, si dovrebbe tendere a documentare e analizzare i diversi punti di vista, più che cercare di realizzare una copia esatta e dettagliata dei progetti GTZ.

A livello di progetto si deve decidere con flessibilit secondo il programma e secondo le condizioni di base.

Se il miglioramento della competenza degli organi responsabili

della programmazione è parte integrante dell'accordo di progetto, allora l'incentivazione dello ZOPP in ambiti come quello della "promozione degli organi responsabili" oppure dello "sviluppo dell'infrastruttura" risulta indubbiamente opportuna. Nella programmazione più dettagliata, per esempio nella consulenza agricola e nell'incremento delle iniziative personali, lo strumento ZOPP si rivela poco o per nulla adatto. Bisogna sviluppare e praticare nuovi metodi di programmazione, per esempio sotto forma di giochi strategici[11]. Questi richiedono, oltre al miglioramento delle conoscenze di gestione del progetto relativamente ai limiti dello ZOPP nella cooperazione interculturale, una maggiore considerazione dei legami socio-culturali specifici del luogo, in particolare delle strutture di potere locali e della rete di interessi dei partecipanti e degli interessati al progetto. Invece di poggiarsi su una programmazione sovrapposta e su un controllo delle attività nel progetto, dovrebbe essere favorito dal personale in loco lo spirito di iniziativa dei gruppi beneficiari[12],magari attraverso corsi di formazione mirati.

Il valore dello ZOPP nella prassi progettuale dovrebbe comunque essere ricercato più in campo euristico che non in ambito di pianificazione. Lo ZOPP può essere utilizzato nel rapporto di cooperazione con il partner di progetto come mezzo di persuasione morale. Da questo punto di vista lo ZOPP costituisce uno strumento per incrementare il dialogo e la cooperazione paritetica prima della realizzazione in loco.

NOTE E RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

(1) cfr. GTZ, *Management der Projektdurchfuehrung im Prtnerland - Ein Leitfaden*, Eschborn 1987

(2) fra l'altro : Rauch, T. *Auslandsmitarbeiter(innem)fuer dier 90er Jahre. Erfahrungen und Konsequenzen aus der sicht eines Pro jektmitarbeiters.Ein Plaedoyer gegen resignativen entwiklungspolitischen zynismus*, TU-Berlin,FB-Internationale Agrarentwikklung, collana mr.112, Berlin 1988, pagg. 30-33; e;Bierschenk,T., *Development Projects as Arenas of Negotiantions for Startegic Groups. A Case Study from Benin* in:Sociologua Ruralis, 27.1988. 2/3, pagg. 146 160.

3) cfr. Bierschenk, ibid.

4) Kevelitz, U.,Tilmes,K. *Zielorientierte Projektplanung:Ein entwiklungspolitisches Planungsinstrumentariu und seine interkulturelle Problematik*, in Vierteiljahresberichte der Fes, 108. 1987 pagg. 131-143

5) vedi pi in dettaglio : Kievelitz/Tilmes, op.cit.,pag. 132

6) cfr. a tale proposito : Baptist, R., C. Gall e H.E. Jahnke, "*Zur Diskussion gestellt:Ein Beitrag zur Beteiligtenanalyse bei Entwiklungsmassnahmen*, in:Entwiklung und Laendlicher Raum, 2/89, pagg. 26/27.

7) vedi GTZ, *ZOPP - Zielorientiertes Planen von Projekten und Programmen der Technischen Zusammenarbeit*, Eschborn, 1987

8) cfr. Kohnert, D., *Socialism without Liberation. Land Reclamation Projects in Guinea-Bissau*, in: Sociologia Ruralis, 27. 1988. 2/3, pagg. 161-175

9) cfr. Evans-Pritchard, E.E., *Witchcraft, Oracles and Magic among the Azande*, Clarendon Pr., 1937

10) vedi Kievelitz/Tilmes, loc. cit.; Bierschenk, loc.cit.

11)cfr. a tale proposito Bierschenk/Sauer/Schafft, *Planungshilfe durch Projektsimulation? - Erfahrungen mit einem Planspiel zur Technischen Zusammenarbeit*

12) cfr. Richards, P., *Indigenous Agricoltural Revolution*, Hutchinson, 1985.

Baptist, R., C. Gall e H. E. Jahnke, *Zur Diskussion gestellt: Ein Beitrag zur Beteiligtenanalyse bei Entwiklungsmassnahmen*, in: Entwiklung und Laendlicher, 2/89, pagg 26-27.

Bierschenk, T., *Development Projects as Arenas of Negotiation for Strategic Groups. A. case Study from Benin*, in Sociologia Ruralis, 27.1988.2/3; pag. 146-60.

Bierschenk, T., Sauer, P., Schafft, H., *Planungshilfe durch Projektsimulation? - Erfahrungen mit einem Planspiel zur Technischen Zusammenarbeit*, da pubblicare

Bolay, F., *Die Einfuehrung der zielorientierten Projektplanung in der*

GTZ, 2 Vols.,Ahorn, 1984

Evans-Pritchard, E.E., *Witchcraft, Oracles and Magic among the Azande*, Clarendon Pr., 1937

GTZ, *Management der Projektdurchfuehrung im Partnerland - Ein Leitfaden*, Eschborn, 1987

GTZ *ZOPP - Zielorientiertes Planen von Projekten und Programmen der Technischen Zusammenarbeit*, Eschborn, 1987

Kievelitz, U., Tilmes, K., *Zielorientierte Projektplanung: Ein entwiklungspolitisches Planungsinstrumentarium und seine interkulturelle Problematik*, in: Vierteljahresberichte der Fes, 108. 1987, pagg. 131-143.

Kohnert, D., *Socialism without Liberation. Land Reclamation Projects in Guinea-Bissau*, in: Sociologia Ruralis, 27.1988.2/3; pagg. 161-175

Rauch, T., *Auslandsmitarbeiter (innen) fuer dir 90er Jahre. Erfahrungen und Konseguenzen aus der Sicht eines Projektmitarbeiters. Ein Plaedoyer gegen den resignativen entwiklungspolitischen Zynismus*, Tu-Berlin, FB-Internationale Agrarentwiklung, collana nr. 112, Berlin 1988, pagg. 24-33

Richards, P., *Indigenous Agricultural Revolution*, Hutchinson, 1985

Logical framework analysis

Norad

Attraverso il *logical framework* si cerca di descrivere in che modo gli obiettivi (obiettivi generali di sviluppo e quelli specifici del progetto), le attività e le risorse previste si interrelano. Secondo questo tipo di strategia, prima di avviare il processo di programmazione, si effettua una analisi approfondita del problema in esame, prendendo in considerazione i rapporti di nesso causale esistenti e le loro conseguenze. Si procede quindi alla programmazione del progetto secondo due "assi logici".

L'asse verticale indica la gerarchia degli obiettivi generali e specifici, collegandoli l'un l'altro con passaggi successivi che portano al raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo finale (vedi illustrazione). Lungo l'asse orizzontale troviamo, invece, le informazioni circa i principali indicatori di avanzamento ai vari livelli secondo la diversa gerarchia degli obiettivi. Qui è possibile anche includere informazioni sui metodi che verranno utilizzati per monitorare gli indicatori stessi, e tutte le ipotesi di fondamentale importanza circa i fattori esterni che possono influire sugli indicatori.

La base dell'analisi attuata attraverso il *logical framework* risiede nella convinzione che il processo di sviluppo consista in una catena di eventi causali. Le ipotesi di base sono le seguenti:

- se le risorse previste sono adatte alla situazione, allora sarà possibile realizzare le attività previste;
- se tali attività vengono realizzate, esse produrranno i risultati previsti;
- se si ottengono tali risultati, gli obiettivi del progetto saranno raggiunti;
- se gli obiettivi del progetto vengono raggiunti, conseguentemente saranno raggiunti anche gli obiettivi generali di sviluppo.

Lo strumento del *logical framework* è compatibile con una strategia valutativa orientata al raggiungimento degli obiettivi. Questo tipo di valutazione evidenzia fino a che punto siano stati raggiunti gli obiettivi del progetto, attraverso il monitoraggio di indica-

---

La **Norwegian Agency for Development Cooperation** (NORAD) ha curato una "Guida alla programmazione e valutazione dei progetti delle ONG" in tre volumi da cui è tratto il presente testo. Sigrun Mogedal del Center for Partnership in Development (DIS) ha curato la redazione finale della suddetta guida.

tori ben definiti in grado di misurare il conseguimento degli obiettivi stessi.

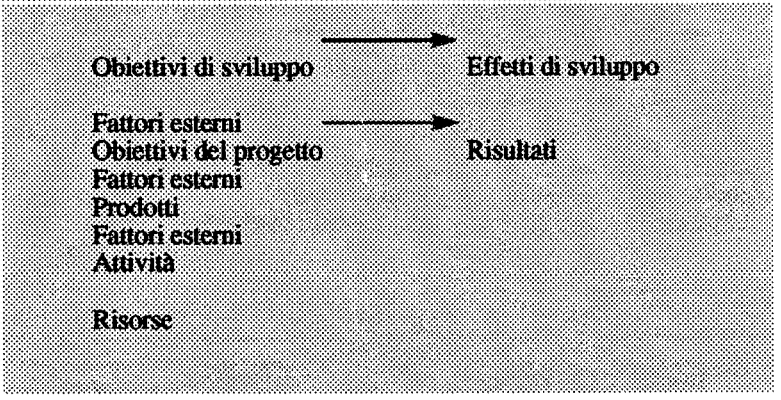
Il principale vantaggio del *logical framework* è che porta i programmatori a riflettere e soppesare gli aspetti fondamentali del progetto già al momento della formulazione dello stesso. Se, tuttavia, l'analisi del contesto è inadeguata, il *logical framework* può dare la sensazione di produrre progetti ben identificati e convincenti che, ciò non di meno, forniscono un quadro inesatto dei vari rapporti di nesso causale, delle limitazioni e dei rischi potenziali.

Un altro problema che presenta la strategia del *logical framework* è che gli indicatori quantitativi e la logica della programmazione vengono spesso enfatizzati a discapito di un processo valutativo continuo e della ricerca di metodi e strategie alternative e migliorative. Ciò, tuttavia, riguarda più un corretto utilizzo del metodo che non un problema correlato al metodo stesso.

L'analisi sviluppata attraverso il *logical framework* può apparire molto schematica e il metodo può essere accusato di semplificare eccessivamente i complessi rapporti esistenti tra il progetto e l'ambiente circostante. Un altro pericolo è rappresentato dal fatto che i metodi analitici relativamente avanzati che sono spesso richiesti da questo metodo, escludono i beneficiari del progetto stesso dal processo di programmazione e valutazione, ostacolandone quindi la partecipazione.

Malgrado questi svantaggi potenziali, il modo di pensare associato al *logical framework* può risultare molto utile nella pratica per la programmazione dei progetti. Il metodo è risultato anche utile a "livello di base" nei casi in cui gli strumenti analitici sono stati opportunametne adattati.

Illustrazione



Participatory Impact Evaluation: reflections from the field

Mark Robinson

Table of contents

Introduction
1. The evaluation framework
2. Preliminary investigations
3. Drawing initial conclusions
4. Planning the fieldwork
5. Gathering further information
6. Report writing and feedback
7. Problem areas
8. Concluding remarks
Notes and bibliography

*In questo saggio, M.Robinson descrive la metodologia utilizzata da ricercatori dell'*Overseas Development Institute *(ODI) per la valutazione dell'impatto sociale ed economico di progetti condotti da organismi non governativi (ONG) in India, Bangladesh, Uganda e Zimbabwe con lo scopo di ridurre la povertà in aree rurali. Dopo aver illustrato le domande chiave alle quali l'ODI intendeva rispondere tramite la valutazione, relative all'efficacia, all'efficienza, all'impatto e alla sostenibilità dei progetti, l'autore presenta i criteri elaborati per decidere il rilievo da attribuire alle informazioni acquisite tramite colloqui e interviste semistrutturate e il sistema di indicatori di impatto economico e sociale utilizzato. Gli indicatori presi in esame appartengono a quattro classi: reddito, consumo, auto-sostenibilità, mobilità sociale. La metodologia proposta, infine, tiene conto della difficoltà di reperire fondi* ad hoc *per la valutazione da parte degli ONG.*

Mark Robinson è ricercatore in *Policy Analysis* presso l'*Overseas Development Institute* di Londra

Introduction

For the past two years a team of researchers at the Overseas Development Institute has been evaluating the social and economic impact of NGO rural poverty-alleviation programmes in India, Bangladesh, Uganda and Zimbabwe. In each country four projects were selected as case studies, with a focus on credit, off-farm income-generation and skills training. The research project had three main objectives: to produce a rigorous cross-country comparison of NGO impact and effectiveness, to demonstrate to official donors the strengths and weaknesses of NGO approaches to poverty alleviation, and to produce a methodology of evaluation which could easily be replicated by NGOs at low cost. This article describes the methodology developed by the ODI researchers during the course of field investigations in the four countries, and draws attention to some of the problems encountered in its practical application.

The intention was to develop a quick but effective approach to evaluating the impact of NGO programmes in terms of changes in the economic and status of project participants. The researchers favoured the use of participatory evaluation techniques in order to avoid prescriptive indicators drawn up in advance of fieldwork and the use of large-scale survey questionnaires. People's own personal experience of change formed the point of departure. The ODI approach centred on finding appropriate indicators for gauging the impact of economic interventions on the poor, who were mainly small and marginal farmers, rural artisans, women and landless labourers. These indicators of impact were derived from group discussions with members of grassroots organisations and used to guide the content of detailed individual interviews.

The terms effectiveness, efficiency, impact and sustainability were interpreted in the following ways. Effectiveness is defined as the degree to which NGO project or programme objectives are being achieved, measured against the resource costs incurred in achieving them. As such effectiveness is a measure of performance principally concerned with goal attainment. Efficiency refers to the rate at which inputs are converted into outputs, where the results of an intervention are compared with the means to achieve them. Impact is associated with the broader material, social and environmental consequences of a development project, and therefore goes beyond the immediate benefits arising from the intervention itself. Sustainability refers to the longer term continuation of the project and the benefits derived from it following the withdrawal of external organisational and financial support.

1.
The evaluation framework

An overall methodological framework for the evaluations was drawn up in advance of the field studies (1). This provided the broad approach for the method used in each of the four countries, but was sufficiently flexible to be adapted in response to local requirements and conditions. A major constraint of most NGO programmes is a paucity of quantitative data: the majority lack base-line information against which to judge performance, and data on project costs and benefits is usually far from complete, since few NGOs have the time or perceive the need to monitor and evaluate the impact of their activities. Thus the aim was to design a method of evaluating complex NGO interventions on the basis of limited information, time and financial resources, in a manner which could combine qualitative and quantitative indicators of performance. In such circumstances, the basis for judging the success of an intervention was less one of the accuracy of the available data, but rather the level of consensus between the actors involved - project participants, the NGO staff, local government officials and members of the evaluation team - over the extent to which the objectives of the project had been achieved and its impact in terms of alleviating poverty.

In its approach to measuring impact, the ODI study identified seven key questions (see Box 1) which address the degree of improvement in well-being, distributional considerations, cost-effectiveness, sustainability and potential for replication, and provided a common focus for each of the 16 case study evaluations. Particular emphasis was placed on the broader context of NGO projects and programmes since there is a tendency among NGOs to assume that all improvements in well-being are attributable to their involvement, whereas external factors are blamed for a worsening in living standards. NGO interventions are, after all, only one among a number of outside influences on the local socio-economic environment. In many countries governments play an active role in poverty-alleviation. National and local economic trends can exercise a dominant influence over the lives of the poor by creating or limiting opportunities for productive activity. Local environmental factors determine the range of crops that may be grown and the susceptibility of an area to drought, flood and other natural disasters.

2.
Preliminary investigations

For each of the case studies joint evaluation teams were formed consi-

sting of an ODI researcher a local researcher, and one or more members of staff of the local NGO. The advantage of this approach was that it combined the comparative experience of an outside researcher with the

BOX 1 KEY QUESTIONS

1. Has the project been successful in achieving its objectives?
   In answering this question, a number of issues need to be addressed: what were the project objectives, when were the results expected, what assumptions were made the project and the wider environment, what lessons from elsewhere were incorporated into the project?

2. Has the overall economic status of the intended beneficiaries been enhanced following the NGO intervention; that is, has the project had an impact in addressing the problems of poverty? What are the different factors which led to the impact achieved and which (specify) are judged to be more and which less important?

3. Have the benefits of the project been distributed equitably between different groups of people - richer, poorer, men and women, landed and landless?

4. Has the change in economic status of the beneficiaries been due more to the impact of the project than to the influence of other non-project factors, or vice versa?

5. Has the project been executed efficiently - that is, were the costs appropriate to the range, level and distribution of benefits?

6. Do the results of the project provide grounds for believing that this type of intervention can be replicated so that the benefits can be spread more widely? Specify these.

7. *(a)* If the NGO is still involved in the project, is a date set for withdrawal and is withdrawal likely to lead to any particular problems?

   (b) If the NGO has already withdrawn, did this lead to any particular problems? In general, what are the prospects for project sustainability?

first-hand knowledge of a local researcher, and the detailed understanding of the project and the locality on the part of the NGO staff members.

Preliminary discussions were held with the local NGOs, and project documentation examined to provide an insight into the purpose and objectives of the project, the methods of implementation, the importance of gender issues and any major problems encountered. It was also important at this stage to form a view on the extent to which the NGO believed that it was meeting its objectives, and its overall impact in alleviating poverty. The terms of reference for each evaluation study were drawn up in consultation with the local NGO, to ensure that the exercise would be of mutual benefit.

This preliminary phase was followed by initial visits to the project area for informal discussions with leaders and members of the grassroots organisations (GROs); these included village associations, farmer's groups, savings and credit unions, as distinct from the NGO responsible for implementing the project. The purpose of these visits was to gather more detailed information about the dynamics of the project and to understand how it "fitted in" to the lives of the project participants (ie. the intended beneficiaries). Discussions with the staff of the NGO and project participants provided the basis for the initial judgement about the overall impact of the project, its effectiveness and the efficiency with which project objectives had been achieved.

3.
Drawing initial conclusions

In the next stage an attempt was made to identify information gaps and the type of field investigations that would be required in order to answer the seven key questions listed above. The information gathered from initial discussions with the NGO staff and project participants enabled the evaluation team to provide preliminary answers to each of the questions, in the form of YES, NO or DON'T KNOW. Second, it also indicated the basis for this judgement: whether the evidence was weak, strong or conflicting. Third, and most importantly, it allowed the evaluators to determine whether it would be possible to obtain better data for coming to firmer judgements about the questions over which there was still some uncertainty. On this basis, it was possible to construct a matrix of a range of possible answers and judgements arising from each of the key questions: Box 2 provides an illustration of the type of matrix that could be constructed for the first question, namely whether the project had successfully achieved its objectives.

The matrix was designed to enable the evaluation team to classify the available information, and to provide a basis for deciding

whether more information was both required and easily obtainable. It gives 14 possible answers for determining the possibility of obtaining better data, both qualitative and quantitative. Answers 1 or 5 indicate that firm conclusions are already known and that no further evaluation work is necessary to answer the question. Answers 11 and 14 also lead to a similar conclusion, but because further data is judged to be impossible to obtain; in other words fieldwork would not produce any firmer evidence. Answers 4 and 8 not only lead to the conclusion that further data would be impossible to obtain but that the basis of the initial judgement was weak because of difficulties in gathering information during the preliminary phase.

Answers 2, 6, 9 and 12 suggest that although the evidence was weak or limited, it would be relatively straightforward to gather further

BOX 2 Matrix of Initial Judgements on Questions

QUESTION:
Has the project been a success in achieving its objectives?

Answer	Basis of judgment	Possibility of obtaining better (qualitative or quantitative)
1. YES	Strong evidence	Not relevant
2. YES	Weak evidence	Easy to obtain
3. YES	Weak evidence	Difficult but possible to obtain
4. YES	Weak evidence	Impossible to obtain
5. NO	Strong evidence	Not relevant
6. NO	Weak evidence	Easy to obtain
7. NO	Weak evidence	Difficult but possible to obtain
8. NO	Weak evidence	Impossible to obtain
9. DON'T KNOW	Little evidence	Easy to obtain
10 DON'T KNOW	Little evidence	Difficult but possible to obtain
11. DON'T KNOW	Little evidence	Impossible to obtain
12. DON'T KNOW	Conflicting evidence	Easy to obtain
13. DON'T KNOW	Conflicting evidence	Difficult but possible to obtain
14. DON'T KNOW	Conflicting evidence	Impossible to obtain

data through field investigations. Answers 3, 7, 10 and 13 also indicate that further evaluation work could generate additional data, but that it would be difficult to obtain. In practice, the answers obtained through such a procedure fell into these latter four categories, and in some cases into categories 2, 6, 9 and 12. It was rare for there to be strong evidence on impact from the outset, or for there to be a situation where it would be impossible to obtain better data. For each of the sixteen case study evaluations, a further phase of data collection was therefore considered to be necessary, to deepen the initial perceptions about project impact and effectiveness. Although the answers to most of the initial judgements on the seven key questions pointed to the need for additional fieldwork, this did not invalidate the use of a matrix as a means of organising information and initial perceptions.

4.
Planning the fieldwork (2)

Fieldwork for each of the case study evaluations was conducted over a period of approximately four weeks. The exercise began with the selection of GROs from a representative sample of villages in the area where the NGO was active. Factors such as level of agricultural development (intensity of land use, crop mix, soil type, access to irrigation etc.), social and cultural differences (caste and class composition, tribal population), and variations in the duration of the NGO's involvement (new, established or withdrawn) were all take into account in selecting sample villages. Another factor which guided village selection was the quality and effectiveness of the GRO in the view of the NGO, so that the sample would not be biased in favour of the stronger GROs. In projects which covered a large number of villages, a random sample could be chosen (topped up by purposively selected villages to ensure that all types of social and environmental contexts were included), but in the case of projects where fewer villages were covered (ie. less than 20), the sample had to be selected with some care. Where possible, the evaluators visited villages where the NGO had withdrawn its direct support, to provide insights into questions of sustainability and self-reliance. Depending on the size of the project, the numbers of villages selected ranged from 10 to 40 percent of the total. In addition, several villages were selected outside the project area (ideally where other NGOs were not active) to serve as a basis for comparison.

5.
Gathering further information

Three levels of information-gathering were used in the field investigations, which between them formed the substance of the approach termed participatory impact evaluation. The first level consisted of open-ended discussions with members of the GROs - separate discussions were held with women's organisations where these existed. The second were focus-group interviews with members of the GRO who shared the same occupation, possessed a similar amount of assets (land, livestock and capital) or who came from the same socio-economic group (scheduled castes, tribals). The third, and most detailed level of information-gathering, centred on semi-structured interviews with individual members of the GRO. The advantages of such an approach was that it provided the evaluation team with different views of project impact, ranging from general perceptions of change through to individual experiences. Information gathered from each level of discussion and interviews could be cross-checked for inconsistencies and allowed the evaluators to review their approach as the work progressed. In this way a rich and varied picture of project impact was built up, highlighting the factors which contributed to success or failure in each of the sixteen case study projects.

The most important aspect of this approach was not so much its scientific rigour (which was usually unattainable in the face of data constraints), but its comprehensiveness. The point to note is that the content and direction of the fieldwork was dictated by the perceptions of the project participants, within the framework governed by the seven key questions relating to impact, efficiency and effectiveness. Additional advantages of the ODI approach were that the evaluations were not tied to funding considerations, the terms of reference were drawn up in consultation with the NGO, and members of the NGO staff were invited to participate in the evaluation, which meant that the local NGOs were willing to co-operate in the studies and did not feel threatened by the prospect of an external evaluation.

5.1 Open-ended discussions

Open-ended discussions with members of the GRO began by introducing the members of the evaluation team and explaining the purpose of the evaluation. The discussions centred on the social and economic context of village life, such as the different occupations that the poor were engaged in, their relationship with the village elite, and their interaction with government institutions. In particular, the evaluators attempted to form a picture of how members of the grassroots organisation viewed the role of

the NGO, and of the internal dynamics of the GRO, which provided insights into people's motives for participating in the project and the extent of their participation in decision-making and planning.

People were also asked about the changes that they had experienced in their living conditions over a period of years, and where possible, to identify the cause of such changes. In the absence of any baseline survey information, this was done through reference to a specific benchmark (such as the date when the NGO began its activities in the village) or a major event which had affected the village (a natural disaster or calamity). In most cases, people had a reasonably clear recollection of their economic and social circumstances at the time of these events, which provided a basis for comparison with their present living conditions.

Members of the grassroots organisation described change in a very different ways, in which increases in household income were only one of a number of factors given importance. New or supplementary sources of income with low opportunity cost, greater stability and regularity of income, were also stressed by the poor. A range of factors related to credit were also cited: lower interest rates, reduced transaction costs, greater accessibility and timeliness were all important. Other economic factors included food security, improved diet, asset creation and the acquisition of non-food items. A range of social factors, such as reduced dependence on dominant groups (ie. landlords and moneylenders), increased bargaining power and reduced out-migration were also highlighted. Women stressed the importance of factors such as greater mobility, and increased involvement in decision-making and productive activity.

It is important to emphasise that people's perceptions of change generated a number of indicators of impact, which varied according to the geographical and socio-economic context of the project, and the particular focus of the NGO. Hence the indicators were project and locationally specific although there was a strong consistency in the types of indicators stressed by the poor in Bangladesh and India. A comprehensive, but far from exhaustive, list of impact indicators which emerged from these difficulties is given in Box 3.

5.2 Focus-group discussions

The next level of information-gathering centred on focus-groups consisting of 6-12 members of the grassroots organisation sharing a common occupation or with a comparable asset position. These focus-group discussions generated very detailed information on a particular activity (such as rickshaw-pulling, fishing, dairying), or a shared experience derived from common class or occupational characteristics (landless labourers, marginal farmers with/without buffaloes and/or access to irrigation),

BOX 3 ECONOMIC AND SOCIAL IMPACT INDICATORS

INCOME	- increased income in cash or kind; - new sources of income; - greater stability and regularity of income; - wider access to common property resources.
CONSUMPTION	- changes in food consumption patterns; quantity, quality and regularity; - increased expenditure on education, health and non- food items; - improvements in living environment eg. dwelling, sanitation; - asset creation eg. land, implements, animals; - acquisition of non-essential items/luxury goods.
SELF RELIANCE	- greater independence in economic decision-making; - reduced domestic work requirements viz. water, fodder and fuel; - better knowledge of marketing opportunities; - higher level of household savings and contact with official banking system; - reduced debt and social obligations to moneylenders; - less dependence on and increased bargaining power vis-à-vis dominant social groups; - reduction in seasonal out-migration; - improved ability to cope with contingencies such as illness and natural disasters.
SOCIAL MOBILITY	- greater willingness to approach public officials. - more use of public and private transport facilities; - breaking-down of traditional caste barriers; - higher level of electoral participation; - increased participation in decision-making & productive activity by women; - more mobility for women.

or a common social status (women, scheduled castes and tribals). The main purpose of these discussions was to determine the distribution of benefits arising out of a specific NGO intervention. In other words, was it the case that the poorest had benefited, did the not-so-poor gain relatively more, and were benefits proportionate to initial asset-holdings? Were all improvements in material status due to the intervention of the NGO, or were there other factors at work?

The focus-group discussions revealed a great deal of variation in the indicators of change cited by different class and occupational groups.

Changes in income were usually emphasised by those already in possession of an asset (land, capital or livestock), while the landless invariably focused on food security, in terms of what they perceived to be qualitative improvements in diet (rice instead of coarse grains, vegetables instead of pickles), food security and regularity (two or three meals per day throughout the year). Enhanced social status and greater self-reliance was frequently cited by the very poor, especially those from the scheduled caste community and agricultural labourers.

5.3 Individual interviews

The focus-group discussions led on to more detailed individual interviews, using a semi-structured approach, which were guided by a checklist of indicators prepared on the basis of the earlier discussions. From the focus-group meetings a sample of members from the GRO who were broadly representative of the different class and occupational groups were invited to participate in individual interviews.

Questions were grouped under a number of headings: occupation, sources of income, asset-holdings, food consumption, credit and a range of social development indicators grouped under quality of life, self-reliance, mobility and social status (see Box 2). The individual interviews allowed the evaluation team to build up a rich picture of the way in which different individuals had experienced changes in their economic and social status, and the contribution made by the NGO.

Individuals living in villages where the NGO was active but who were not members of the grassroots organisation were also interviewed to provide a point of comparison with project participants and to determine the reasons for their non-involvement. Similarly, group discussions were held in non-project villages to discover whether the changes people had experienced were any different from those related by members of the grassroots organisations in the project area. In this way, the evaluation team was able to highlight the changes which could be attributed to programmes introduced by the NGO as distinct from a general improvements in well-being resulting from growth in the local economy or other factors such as an expansion in canal irrigation which increased opportunities for farm employment, and food subsidy pro-

grammes introduced by the state government's which contributed to food security.

6.
Report writing and feedback

In several of the case studies, the information gathered from the individual interviews was in some cases recorded on to simple forms. Using this information, it was possible to produce some basic quantified data on sources of income, consumption, landholdings, employment and farm-level data. Social impact was in some cases gauged by adding up the number of instances that different indicators were cited by project participants. To overcome the problem of purely qualitative assessment of social impact, it was sometimes possible to formalise the data by selecting social key indicators and asking individual respondents to rank these in order of importance.

Once all the information had been collected from the three levels of interviews and discussions, a report was drawn up in the field (which assessed the achievements and failings of the project for each of the seven key questions) and then discussed with the project staff for feedback and clarification. Several NGOs translated the initial reports into the local language and circulated these to the grassroots organisations who were then able to present their views and reactions to the evaluation team; this procedure clearly generated valuable insights but time constraints did not always permit direct feedback from the project participants in this manner.

A longer version of the report was prepared at a later stage using other project and secondary data, and where possible, and additional information derived from interviews with political leaders, government officials and other NGOs working in the vicinity. The revised report provided the basis for a further round of discussions with the NGOs to review the initial judgements made by the evaluation team and to determine whether there was a level of consensus over the impact and effectiveness of the programme. In some cases specific recommendations for improving programme performance were provided at the request of the NGO. Each of the four case study evaluations reports was then incorporated into a country report which provides the broader context of the nature and extent of rural poverty, government poverty alleviation programmes and the role and activities of NGOs in each country (3).

7.
Problem areas

As stated earlier, the methodology devised for the ODI study was designed to overcome the rather unproductive debate between the respective merits of quantitative versus qualitative methods of assessment in the face of a limited availability of quantified data.

The non-availability of quantitative data on income, outputs and yields meant that formal cost-benefit analysis could not be utilised. However, it was possible to make some estimate of the overall costs of the project in relation to total benefits. As Riddell (1990:42) proposed in the framework paper, "on the merits of individual projects, on the basis of the data and time available and the questions which need to be answered, and in relation to the skills of the evaluator, judgements should be made resulting from an appraisal of both the costs and benefits which blend in, as appropriate, quantitative and non-quantitative data and information."

Rather than attempting to accurately measure quantitative effects or to place a particular value on quantitative data, the aim was to assess the extent to which a judgement about objectives was shared by project participants, NGO staff and the evaluation team. Continuous feedback and interaction helped to iron out inconsistencies in the information gathered from the different levels of interviews and discussions. The approach was highly participatory in that the methods used for assessing impact started out from the perceptions of members of the grassroots organisations and provided for regular consultation with NGO staff and project participants.

Despite these advantages, a participatory approach to impact evaluation also has a number of drawbacks. One particular problem area concerns the absence of quantified data, especially base-line survey data gathered at the start of an intervention. This necessitates a before and after approach, where people are asked to compare their current situation with that which prevailed prior to the NGO initiating a project, which accordingly places great emphasis on individual recall.

A further difficulty was that qualitative information provided by individuals in response to questions posed by outsiders (nationals or foreigners external to the project) was not always correct or accurate. In some cases people were reluctant to relate a true picture in the presence of NGO project staff and in others they gave answers which overstated their poverty in the hope that the outsiders would make further grants or financial assistance available. The evaluators tried to overcome these problems (which are common to all evaluations with an external involvement) by cross-checking information gathered from project participants through the three levels of interviews and discussions with secondary sources of data.

A related problem is that the information collected from semi-structured interviews is not always amenable to comparison, since some areas may receive more attention than others in the course of discussions. Although such an approach lacks the discipline of a structured questionnaire survey, it does provide a rich and varied picture of change as it affects particular individuals, and allows for the content of the interviews to be modified as more information comes to light, or for particular issues to be explored in greater depth. The advantages of both approaches could be combined by using a data sheet to record the information gathered from individuals from semi-structured interviews and providing individuals with a range of possible options which they can rank in order of importance. Alternatively there could be a series of short questions eliciting quantifiable information on income, costs, assets and expenditure which then are supplemented by less structured questions designed to explore some of the qualitative issues in greater depth, either consecutively or as two separate but complementary exercises. This type of approach could also be used by NGOs during the appraisal stage to generate base-line data and additional insights relating to social considerations, and updated periodically with a limited but representative sample of project participants to produce longitudinal data which would make it easier to evaluate impact over the duration of the project.

A final problem relates to the difficulty of separating out the effects of a NGO project intervention from other external factors. An example from India illustrates the problem. In a project where small loans were being provided to farmers by an NGO for the purchase of seeds and fertilisers in order to increase groundnut yields, a substantial increase in output was frequently reported. However, this had to be set against other factors such as favourable weather conditions (which also benefited non-project farmers), the government agricultural extension service and the availability of credit from other sources, such as service cooperatives and commercial banks, all of which helped to increase output. This suggests that the influence of a project cannot be separated out with any great precision, but it is important to document the extent to which other factors come into play in contributing to an improvement in the economic and social status of the poor.

8.
Concluding remarks

It should be apparent that the approach used by ODI can be of use for NGOs, especially local NGOs, who are seeking low cost and relatively simple ways to monitor and evaluate the impact of their projects and programmes. Such an approach need not involve the application of a large

volume of resources or the involvement of foreign expertise. However, it is clearly helpful to involve both project staff and outside researchers in a process of joint evaluation (who should ideally be nationals skilled in the techniques of participatory appraisal and evaluation) at periodic intervals as a training exercise and to provide a fresh perspective on project impact. However, it should be noted that this approach does not invalidate the other approaches to evaluation, such as self-evaluation, which has been shown to be of immense value in helping project participants to assess the progress and impact of NGO development interventions.

NOTE E RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

(1) R.Riddel, *Judging success: evaluating NGO approaches to alleviating poverty in developing countries*, ODI Working Paper No.37 (1990)

(2) The remainder of this article draws on the approach used in India, although a similar approach was adopted by the evaluation teams in Bangladesh, Uganda and Zimbabwe.

(3) Published as ODI Working Papers.

La valutazione con i beneficiari*

Lawrence F. Salmen

Indice

Introduzione
1. Il beneficiary assessement
2. Risultati delle valutazioni
3. Impatto sui progetti
4. Aspetti gestionali
5. Reazioni alla valutazione con i beneficiari
6. Istituzionalizzazione
7. Conclusioni
Note e riferimenti bibliografici

La frequente inadeguatezza della comunicazione tra gli operatori dei progetti e i beneficiari, la necessità che la direzione del progetto comprenda le realtà socio-economiche locali e faccia proprie le necessità delle popolazioni, il ruolo della partecipazione comunitaria per il successo del progetto sono le principali motivazioni della metodologia del Beneficiary Assessment, *illustrate nel saggio di L.S.Salmen. L'articolo fa riferimento a studi quinquennali condotti secondo tale metodologia - di cui è componente fondamentale, l'osservazione partecipativa - in collaborazione con la Banca Mondiale e mette in luce il rischio di parziali o totali fallimenti di progetti disegnati e condotti in assenza di una puntuale verifica dei punti di vista e delle attitudini della popolazione beneficiaria. A partire da questi presupposti, l'autore giunge ad esaminare, con l'ausilio di diversi studi di caso, l'incidenza sull'impatto del progetto dei modelli culturali e dell'organizzazione sociale propri del contesto in cui questo si realizza.*

Lawrence F. Salmen è specializzato nell'analisi di programmi di sviluppo, in particolare nella valutazione dell'impatto dei programmi sui beneficiari. Lavora nel Public Sector Management e nel Private Developement Division della Banca Mondiale a Washington, D. C.

(*) Il testo integrale dell'articolo è stato pubblicato su *Evaluatio Review*, vol. 13.n.3-giugno 1989 pp. 273-291

Introduzione

La valutazione con i beneficiari (*beneficiary assessment)* è stata usata alla Banca Mondiale dal 1982 per fornire al personale locale del progetto e ai funzionari della Banca informazioni, dal punto di vista della base, altrimenti difficili da ottenere, sui fattori relativi alla comunità che possono aumentare o limitare la buona realizzazione del progetto nel settore sociale interessato. L'articolo presenta i dati raccolti durante questo periodo sul processo, come è stato utilizzato e con quale risultato, oltre alle osservazioni di come possa in futuro essere adottato più estesamente dalla Banca.

Il metodo presuppone l' osservazione partecipativa e interviste qualitative intensive nelle comunità del progetto da parte di persone del luogo, che cercano di ottenere informazioni rispondenti ai bisogni del management locale del progetto e dei funzionari della Banca. Il processo ha visto una sua graduale evoluzione: dall' attuazione del programma e del progetto ad una richiesta di informazione preliminare. E' stato ed è al momento utilizzato in 19 progetti, in ognuno deitutti i settori sociali e in tutte le zone geografiche.

In questo articolo si discute dell' importanza e delle implicazioni di quattro punti principali, identificati all'interno dei progetti dal processo di *beneficiary assessment.* La valutazione su una varietà di progetti rileva:

- la frequente mancanza di comunicazione fra il personale del progetto e i beneficiari;
- la necessità che il management del progetto capisca le condizioni di vita, le realtà economiche e i veri bisogni dei beneficiari;
- il ruolo che la partecipazione della comunità ha nella buona riuscita del progetto;
- l'importanza dei diversi strati sociali all' interno della comunità beneficiaria.

I cambiamenti nei progetti esaminati, come risultato delle conclusioni del *beneficiary assessment,* sono presentati e documentati con esempi.

Una breve discussione dell'attuale stato della metodologia di valutazione qualitativa evidenzia che la logica dietro il *beneficiary assessment* è particolarmente in linea con l'attuale ricerca sull' utilità e la validità di tali tecniche di ricerca sociale. Gli aspetti gestionali del costo, del tempo e del personale danno prova della quantità limitata di risorse necessarie per istituire un *beneficiary assessment.* Il tempo medio per ogni valutazione è stato di 6,2 mesi e il costo locale di $12000.

1.
Il Beneficiary Assessment

L' obiettivo del *beneficiary assessment* è di fornire *feedback* dai beneficiari attendibile per migliorare il progetto e la sua esecuzione. I metodi qui esposti sotto la definizione *beneficiary assessment* non sono gli unici che hanno questo scopo. I bravi *manager* visitano regolarmente la loro clientela (i beneficiari) per valutare il modo in cui sono recepite e possono essere migliorate le varie fasi del programma. Missioni di supervisione della Banca includono spesso brevi visite nelle zone dove vivono e lavorano i beneficiari per capire meglio l'impatto del progetto. Queste e altre procedure aiutano ad aumentare la consapevolezza di come raggiungere in modo efficace una data popolazione. L' intento del beneficiary assessment è di capire un progetto dal punto di vista di quelli che dovranno usufruirne, nella convinzione che, se nella pianificazione del progetto si tiene conto dei valori della popolazione e il progetto è rispondente ai bisogni e in armonia con il comportamento dei beneficiari, è più probabile che la sua realizzazione riesca e che ne risulti uno sviluppo sostenibile.

Il processo ha ricevuto una forte spinta nel 1982 quando un consulente della Banca Mondiale si trovò a vivere in due insediamenti urbani a basso reddito in America Latina, dove la Banca aveva finanziato dei progetti. Il compito del consulente in entrambi i luoghi era quello di capire la prospettiva dei beneficiari del progetto attraverso l'uso della osservazione partecipativa, così da fornire un *feedback* ai manager del progetto per il suo miglioramento. Le osservazioni derivanti da questo approccio sono state considerate dai supervisori della Banca così importanti da giustificare l'uso di questo metodo in altri progetti. Fino ad oggi il *beneficiary assessment* è stato utilizzato in 19 progetti, e lo sarà in altri quattro di vari settori sociali.

Il termine *beneficiary assessment* comprende l'osservazione partecipativa, interviste qualitative, e altre tecniche correlate per misurare i valori e le preferenze dei beneficiari, nei vari momenti del ciclo del progetto. Nella osservazione partecipativa un osservatore acquisisce la capacità di comprendere un contesto sociale particolare diventando parte di esso; le interviste qualitative sono conversazioni su un tema specifico. Queste conversazioni si possono avere con individui o con gruppi; nelle valutazioni fatte fino ad ora ha prevalso il primo tipo di interviste. Le interviste vengono fatte ad un campione rappresentativo di beneficiari su temi predeterminati scelti dal *management* del progetto. Esse sono eseguite in modo aperto e rilassante, pur cercando di ottenere risposte precise. Sebbene l' informazione acquisita sia qualitativa, le risposte sono classificate e catalogate per poi essere usate nell' analisi quantitativa. L' osservazione partecipativa, con lunghi periodi di residenza nelle comunità dei beneficiari, e le discussioni di gruppo, sono usate per aumentare il sapere dell'osservatore, acquisito nelle interviste individuali.

La metodologia usata riflette una mescolanza eclettica di tecniche prese da una grande varietà di discipline di raccolta di informazione che includono l' antropologia, la ricerca etnografica, la valutazione qualitativa e il giornalismo investigativo. I questionari quantitativi continuano ad essere un mezzo comune per raccogliere informazioni, ma in questi ultimi anni è stato ampiamente dimostrato che questo tipo di questionario spesso manca di credibilità e dell' informazione contestuale attraverso cui capire le implicazioni delle conclusioni (vedi Stone e Campbell, 1984). D'altra parte, i metodi qualitativi sono studiati in modo tale da fornire dati credibili che possano essere quantificati e spiegazioni più profonde dei vari e diversi fattori, culturali ed altri, che possano fare interpretare i fatti.

Tutte le attività di ricerca sociale contengono un elemento di parzialità. L'apparente precisione dei risultati della ricerca quantitativa ha spesso nascosto la parzialità insita in questo metodo. Il fatto che il *beneficiary assessment* dipenda dalle abilità percettive degli osservatori e degli intervistatori, ha lasciato qualche volta questa metodologia qualitativa aperta all' accusa di parzialità. Poiché si riconosce il pericolo della parzialità dei praticanti, sono state impiegate una varietà di tecniche per minimizzare qualsiasi distorsione che ne potrebbe altrimenti risultare; per evitare questo sono incaricate di raccogliere informazioni sullo stesso argomento parecchie persone, che fanno riferimento a fonti e a metodi diversi, mentre le conclusioni sono poi ricontrollate dal *management*. Così, qualsiasi possibile parzialità può essere controllata, se non totalmente eliminata, con questa tecnica di "triangolazione".

Il *beneficiary assessment* si è esteso non soltanto a tutti i settori ma anche geograficamente. Mentre la prima esperienza è stata nel settore urbano, come lo erano cinque degli otto progetti successivi, soltanto due dei nove progetti più recenti sono in questo settore. Gli altri sette progetti non entrano in uno schema particolare: tre sono nei settori della popolazione e della sanità, due nel settore rurale (uno riguarda il reinsediamento), uno nel settore dell' educazione mentre il più recente nell' industria. Nello stesso modo il *beneficiary assessment* si è esteso geograficamente. Mentre sette dei primi nove progetti erano in America Latina, soltanto uno dei seguenti dieci progetti è stato realizzato in questa regione. Ancora una volta, non risulta uno schema particolare di distribuzione geografica.

Questo articolo esamina il lavoro del *beneficiary assessment* condotto in questi ultimi cinque anni sotto gli auspici del *Water Supply and Urban Development Department* e il *Public Sector Management Division* (ora CECPS) con la Banca Mondiale. L' informazione è stata raccolta da documentazione che nella maggioranza dei casi consisteva di promemoria dei responsabili del progetto, relazioni alla valutazione scritte da personale del luogo, interviste ai funzionari della Banca e, per quanto riguarda la metodologia, di letteratura pertinente alla ricerca sociale e di valutazione. I colloqui con i funzionari della Banca sono stati

condotti da un consulente esterno. Non c'erano interviste con il personale del luogo e neanche con i beneficiari.

2.
Risultati della valutazione

Vagliando i 12 progetti dei quali si ha una valutazione completa, emergono una serie di temi, ognuno dei quali è comune almeno a 3 progetti ed ha un valore generalizzabile.

La valutazione dei progetti ha evidenziato la necessità di una migliore **comunicazione** tra il personale del progetto e i beneficiari. Si è scoperto che in 9 su 12 progetti esaminati la mancanza di comunicazione è stato uno dei grandi ostacoli che ha ostacolato l'efficacia del progetto. Un esempio tipico di questa comunicazione difettosa lo troviamo nel progetto di sviluppo metropolitano di Recife. I residenti a basso reddito di quattro piccole zone della città (*favelas*) stavano per essere trasferiti in nuove case situate nelle vicinanze. Quasi il 50% di queste persone non sapevano dove sarebbero state trasferite. Molti non sapevano neanche se avrebbero dovuto pagare o no per la nuova casa o se avrebbero ricevuto alcuna indennità per quella attuale; tutte questioni di comprensibile preoccupazione per abitanti indigenti di baracche che stanno per affrontare un trasferimento forzato dalle loro case. Un' altra questione ugualmente significativa e anche rappresentativa di un certo numero di progetti, riguarda il primo progetto urbano in Burundi dove il manager si chiedeva come mai soltanto il 4% di quelli che avevano la possibilità di prendere un prestito, come prevedeva il programma di concessione mutui per migliorie all'abitazione, lo avevano fatto. La valutazione ha rivelato che più della metà dei potenziali mutuatari non avevano sentito neanche parlare del progetto, figurarsi quindi del programma prestiti.

Uno degli errori più comuni nella comunicazione è supporre che i leader di una comunità siano buoni ed efficaci intermediari di informazione verso e dalla popolazione beneficiaria. Quattro differenti valutazioni fatte in zone sia urbane che rurali in tre paesi dell' America Latina, mostrano che il leader ufficiale della comunità spesso mancava di legittimità agli occhi dei suoi elettori, favoriva alcuni sotto gruppi a spese di altri e, addirittura, sovvertiva l'intero progetto presentandolo alla comunità in modo intenzionalmente errato e usandolo come strumento di opposizione politica verso il governo. Il risultato di questa eccessiva fiducia nei *leaders* di una comunità è una ridotta trasmissione di informazione, rispetto alle aspettative, da e verso i beneficiari, una minore equità nella distribuzione dei benefici e una distorsione del messaggio del progetto derivante dal fatto che i *leaders* perseguono i loro interessi particolari. Scoperta l'illegittimità della *leadership* esistente, vie alternative di

azione, come la comunicazione attraverso riunioni di caseggiato o il porta a porta, sebbene impiegano un maggior numero di persone nel lavoro e risultano più costose, possono risultare necessarie per conseguire con successo la realizzazione del progetto.

Un secondo più ovvio impedimento alla comunicazione sembra essere la progressiva diminuzione di fiducia nei confronti del progetto come risultato di promesse non mantenute: è quanto successo agli agricoltori di lingua Aymara dell'Altipiano della Bolivia che aspettano invano i preannunciati arrivi degli operai per il prolungamento delle strade; agli abitanti delle baracche di La Paz che vedono passare la seconda, terza e quarta prevista per il completamento dei lavori mentre rimane ancora molto da fare, o agli abitanti poveri di Bangkok, delusi perché i promessi lavori di pavimentazione e drenaggio continuano a non essere fatti. Come risultato di promesse non mantenute dal management del progetto, tutti questi gruppi di beneficiari si mostravano meno disponibili ad impegnarsi in modo costruttivo per il conseguimento degli obiettivi del progetto, incluso il recupero costi.

Altro elemento fondamentale è risultata **la comprensione dei bisogni e dei valori dei beneficiari.** Il progetto per la salute della famiglia in Etiopia mostra molto bene il modo in cui il *beneficiary assessment* porta alla luce aspetti della vita quotidiana della gente che sono essenziali per un efficace funzionamento del progetto.

Le interviste e l'osservazione sono state condotte con campioni rappresentativi delle quattro maggiori tribù nella zona interessata dal progetto. Tra le conclusioni di rilievo, le seguenti due sono indicative del valore di questo tipo di lavoro di indagine intensivo:

- durante gli ultimi tre mesi di gravidanza, la maggioranza delle donne (76%) della tribù Kambata-Hadiya evitano cibi di colore bianco. Credono che questi causino macchie sul neonato e portino ad un parto non pulito, il che è motivo di vergogna per la madre davanti alle sue amiche e alla sua famiglia, tra cui lei normalmente partorisce. I cibi di colore bianco che vengono evitati includono il latte e i suoi derivati, la pappa fatta di grano e patate; tutte cose che contengono importanti proteine e ferro. La causa della alta mortalità infantile è la scarsa nutrizione e la diarrea, e presumibilmente potrebbe essere ridotta migliorando l' apporto nutritivo della madre durante gli ultimi mesi di gravidanza;
- soltanto una piccola percentuale (13,2) delle donne delle quattro tribù si reca agli ambulatori per le cure pre-natali. Osservatori, che hanno vissuto per quasi un mese nei villaggi dei futuri beneficiari, hanno scoperto che la ragione principale di questa apparente negligenza di cure durante la gravidanza risiedeva nei valori della popolazione, in quanto per una donna incinta nell' Etiopia Centrale, lamentarsi di un dolore durante la gravidanza è considerato un segno di debolezza e di inadeguatezza come moglie. Così la maggior parte delle donne (76%)

si cura da sole durante i lunghi mesi di gravidanza.

Queste ed altre conscenze simili erano sconosciute al *management* locale e a quello della Banca. Questo tipo d'informazione sulle credenze e tradizioni della gente non sarebbe mai risultata usando altre tecniche di più convenzionali, ed è stata considerata essenziale dal *management* dalla Banca per il successo del progetto.

Un terzo importante aspetto trascurato dai *manager* è il **contesto economico del beneficiario.** Il significato e la disponibilità di credito e l' importanza della posizione di piccole imprese sono stati fattori poco compresi in una serie di progetti. In Guayaquil, Ecuador e Chiang-Mai, Tailandia, una delle ragioni principali per cui più di metà delle case sono rimaste vuote, rispettivamente sei e quindici mesi dopo la chiusura dei cantieri, era che i futuri proprietari non potevano ottenere credito sufficiente per completare le loro nuove case come desideravano (e allo stesso tempo dovevano pagare l' affitto per quelle in cui abitavano). In due progetti urbani in Burundi e in Ecuador alcuni gruppi beneficiari, nonostante avessero la possibilità di prendere prestiti, non erano disposti a farlo per migliorie alle abitazioni e per l' installazione dell' acqua. Queste persone a basso reddito non erano disposte ad indebitarsi a causa della instabilità del loro lavoro e del loro stipendio.

La componente artigiana del progetto urbano in Burundi non ha mandato più di due o tre sarti e cucitrici al centro di addestramento, per il fatto che questo centro era situato in una zona industriale lontana dalla clientela su cui questi artigiani contavano per il loro lavoro.

Le valutazioni hanno evidenziato l'importanza della **partecipazione**, del coinvolgimento della gente nel disegno o nell'esecuzione dei progetti. Due termini che implicano partecipazione - cooperativa e comunità - ne hanno invece vista spesso la mancanza. Delle cinque cooperative osservate nei due progetti in Brasile (tre di pesca, una di artigianato e una di produttori di latte), neanche in una si è riscontrata la partecipazione di membri della cooperativa. Le ragioni sono state molteplici: non è stato fornito il capitale di esercizio, né si distribuivano i profitti, c'era poca o nulla promozione e quindi scarsa comprensione dei principi cooperativi. In molte occasioni la cooperativa non era percepita come tale ma come una entità aliena, sfruttatrice. A Florianopolis, in Brasile, per esempio, la cooperativa di pesca era vista come una impresa governativa. Aveva *managers* e tecnici pagati, eppure perdeva denaro, mentre invece gli intermediari commerciali (i compratori di pesce) conducevano i loro affari personalmente senza nessun tecnico e guadagnavano. I pescatori hanno concluso che la cooperativa, essendo una entità governativa, aveva un credo politico e che i suoi *leaders* si appropriavano dei profitti indebitamente. Questa cooperativa comprendeva circa il 10% dei pescatori che avrebbe dovuto coinvolgere.

Nei progetti urbani a La Paz la partecipazione della comunità è stata vista come poco più che una parola nelle relazioni di valutazione. Mentre le migliorie alle abitazioni sono state fatte velocemente, la comu-

nità ha tralasciato di lastricare la maggior parte delle strade e di costruire il centro sociale, come avrebbe dovuto fare. Una simile mancanza di spirito comunitario la si è trovata anche in un progetto simile a Bujumbura, Burundi. Questo progetto era finanziato dall' UNDP ma incluso nelle valutazioni come esempio per futuri prestiti della Banca. Qui, molte strutture sociali o non erano usate affatto o molto poco, e per esempio una cooperativa di abitazione, dopo alcuni anni di attività, si è completamente disgregata. La comunità, come la cooperativa, dà l'idea ad una persona esterna di partecipazione che, visto dall'interno, può benissimo non esistere.

Un altro elemento evidenziato dal *beneficiary assessment* è stato quello dell'esistenza di **strati diversi di beneficiari** non immediatamente evidenti ad una persona esterna. Nei progetti di sviluppo a La Paz le famiglie più povere davano una priorità molto minore all'acqua e al drenaggio di quanto facessero le famiglie di condizione sociale media. Nello stesso quartiere la sottoclasse degli affittuari, sebbene non considerata un gruppo particolare dal personale del progetto, superava in numero i proprietari di casa in un rapporto di 3 a 1, ed è stato scoperto che era in larga misura priva sia di acqua che di rete fognaria, che pure esisteva, e sarebbe dovuta servire a tutti i residenti della zona. In Brasile si è scoperto che i tessitori di canapa (*tranceiras*) e i pescatori di crostacei erano i membri meno pagati delle loro rispettive cooperative, con dei bisogni particolari, distinti da quelli degli altri membri e insoddisfatti dalla cooperativa, in parte a causa dell'ignoranza della loro esistenza come sottogruppi particolari da parte del *management* del progetto.

3.
L' impatto sui progetti

In tutti e dodici i progetti esaminati ci si aspettavano dei cambiamenti profondi, come risultano delle conclusioni. Quando si registrava una mancanza di comunicazione, questa era riferita al *management* del progetto. La natura della risposta variava da progetto a progetto. In Guayaquil, il responsabile del progetto di costruzione di case ha deciso di allestire succursali nelle zone povere della città per facilitare la comunicazione (e il pagamento del debito); a Recife hanno deciso di arrivare direttamente alla gente tramite la distribuzione porta a porta di *depliant* informativi e incontri di gruppo; in modo analogo a La Paz hanno saltato i *leader* locali creando gruppi tra la popolazione con il compito di attuare e comunicare le direttive del *management* del progetto. Nel progetto urbano in Burundi, durante l'addestramento del personale si è messa più enfasi sulla promozione e comunicazione con i beneficiari destinatari, specialmente per quanto riguardava il poco conosciuto programma di

prestiti per migliorie delle case. La mancanza di comunicazione in entrambi questi progetti, quello urbano a La Paz e quello delle cooperative brasiliane, è stata vista come derivante dalla disattenzione alla organizzazione della comunità e da una comunicazione difettosa. A La Paz è stato posto rimedio aggiungendo alla unità di attuazione del progetto un nuovo dipartimento responsabile per la promozione e l'organizzazione della comunità, mentre in Brasile sostituendo i manager distaccati e indifferenti con persone capaci e disposte a capire e a comunicare con gli attuali e i futuri membri della cooperativa. In questi progetti sono inoltre stati fatti due altri cambiamenti importanti relativi allo strato sociale dei beneficiari. Ai *trancerias* della cooperativa artigiana in Brasile è stata data la possibilità di accesso al credito e un salario migliore, ponendo così riparo alla distribuzione iniqua delle risorse in quella cooperativa. Nel progetto urbano a La Paz si è stabilito che tutti i proprietari di case che partecipavano al progetto dovevano fornire l' infrastruttura necessaria per tutte le case. In questo modo le condizioni di non igiene causate dalla mancanza di acqua o di fogne in un gran numero di case sarebbero state sanate nei futuri lavori di rinnovamento.

4.
Aspetti Gestionali

Nella conduzione del *beneficiary assessment* sono state impiegate una ampia diversità di discipline. I due campi dominanti sono stati la sociologia (12 persone) e l' economia (8), seguiti dalla psicologia (4). Le altre discipline interessate, per le quali non sono state impiegate più di due persone, sono state quelle di assistenza sociale, urbanistica, educazione, agronomia, legge, assistenza medica, antropologia e architettura. Generalmente la competenza del personale sul campo ha superato le aspettative. Ciò che invece è mancato in modo serio è stata l' esperienza pratica tra la maggioranza degli osservatori e degli intervistatori. Il *background* accademico di molti componenti dei gruppi di valutazione, ha portato a relazioni molto descrittive ma mancanti di suggerimenti concreti e utili che ci si sarebbe teoricamente aspettati.

Il tempo medio impiegato nelle dieci valutazioni fatte dal personale del luogo dall' inizio fino alla presentazione della relazione finale è stato di 6,2 mesi. Tutte le valutazioni, eccetto una, sono state fatte durante l'attuazione del progetto. Il tempo necessario per questo tipo di lavoro è condizionato da fattori come l'assunzione e l'addestramento degli osservatori e degli intervistatori, la appropriata permanenza nella comunità dei beneficiari (la conoscenza di un insediamento urbano pu richiedere fino a tre mesi, mentre per un villaggio di pescatori possono bastare due o tre settimane), e l'elaborazione dei dati. Data l'inesperienza in que-

sto approccio del personale, sia della Banca sia quello del luogo, probabile che il tempo medio per eseguire un *beneficiary assesssment* possa essere ridotto da sei a quattro mesi.

La suddivisione media dei costi per i dieci progetti fatti interamente sul posto è la seguente:

A.	Lavoro sul campo	$8,000
	Amministrazione	$4,000
	Sub totale	$12,000
B.	Viaggi d'orientamento onorari e spese della Banca	$14,700
	Totale	**$26,700**

Il costo della Banca per lo stesso progetto diminuirà rapidamente dopo il *beneficiary assessment* iniziale.

5.
Reazioni al Beneficiary Assessment

I manager del progetto sul campo e i funzionari alla Banca hanno reagito generalmente bene a queste *beneficiary assessment*. L' opinione di entrambi è stata che le conclusioni raggiunte erano utili, il costo basso e il tempo impiegato breve. Non c' è stata nessuna critica sostanziale all' approccio per quanto riguarda la sua validità e i manager hanno trovato credibili i risultati. Un' indice della utilità di questo approccio al lavoro del progetto è dato dal fatto che continui ad essere usato dopo il primo esperimento. Per gli otto progetti dove le conclusioni dell' *assessment* sono state comunicate ai manager locali, è stata dichiarata da parte loro l'intenzione di continuare questo tipo di approccio. Ma soltanto in due luoghi, Recife e Bujumbura, questo ha avuto seguito. Sembra che i manager dei progetti, sia alla Banca sia nei paesi ospiti, non abbiano capito bene il valore del *beneficiary assessment* come processo continuo che fornisce un *feedback* dai beneficiari per tutto il ciclo del progetto, dalla preparazione fino a quando l' ultimo pagamento è stato fatto. Il bisogno da parte dei manager di riconoscere l' utilità continua del *beneficiary assessment* è vitale, data l'importanza primaria di questo approccio come sistema d' informazione per il *management*.

Dai colloqui con persone all' interno della Banca e anche all' esterno, risulta chiaro che se questo approccio è messo in pratica, deve essere visto dai funzionari della Banca come un mezzo pratico e di una certa importanza. Alcuni osservatori, che hanno familiarità con il *beneficiary assessement*, sono del parere che bisogna allargarne il presente confine ristretto perché diventi parte di un tema più generale, come per

esempio la partecipazione o la rispondenza della Banca ai bisogni della gente. Un modo può essere quello di collegare il *beneficiary assessment* con la progettazione del progetto. Così la conoscenza derivata dalla familiarità acquisita con i beneficiari potrebbe essere tradotta in concetti pratici per dare alla gente quello che veramente richiede e di cui ha bisogno. Altri pensano che ciò di cui si ha bisogno è un termine diverso. Suggeriscono per esempio *client-oriented management*, cioè una gestione orientata verso il cliente, per indicare la rispondenza di questo approccio ai clienti beneficiari della Banca. Comunque tutti sono d' accordo sul fatto che ascoltare la gente è la sostanza di questo metodo e che ascoltare è importante per un lavoro efficace e duraturo della Banca.

Le reazioni del personale della Banca Mondiale

Un consulente esterno ha intervistato 11 membri del personale della Banca che hanno avuto un' esperienza diretta di *beneficiary assessment.*

Il forte sostegno dato dai membri del personale della Banca all'approccio, è stato accompagnato da una molteplicità di motivi. E' stata apprezzata la sua particolare capacità di sviluppare in modo economicamente vantaggioso un'informazione valida, tempestiva, culturalmente sensibile e specificatamente sintonizzata con i bisogni del *management* delle agenzie, in una varietà di settori e progetti sociali. Dopo aver visto i risultati che possono derivare da un approccio qualitativo, i membri del personale hanno spesso rilevato sia i limiti inerenti al più tradizionale metodo di indagine basato su questionari quantitativi, che la sua incapacità di andare oltre informazioni superficiali che mancano spesso di credibilità e sono prive di qualsiasi contesto culturale e istituzionale.

Il personale della Banca ha accolto il *beneficiary assessment* come una possibilità per i cittadini di una data comunità di avere voce, per quanto piccola, nelle decisioni che riguardano la loro vita. La "proprietà" del progetto è così spostata, di poco ma significativamente, verso i beneficiari designati. L'esperienza in molti progetti di sviluppo ha ripetutamente dimostrato che senza questo senso di proprietà, la possibilità di successo del progetto, specialmente nei settori sociali, è seriamente limitata.

Il senso di partecipazione che il *beneficiary assessment* induce, è stato particolarmente notato in diversi progetti urbani. Il recupero dei costi dai residenti, è uno dei requisiti fondamentali per la continuazione di un progetto e la sua riproposizione; e il fallimento nel coinvolgimento della comunità è stato spesso considerato come la principale causa di un recupero di costi insufficiente. Il *beneficiary assessment* non è una panacea per questo problema, ma nel dare legittimità alle idee e alle necessità di una specifica comunità, potrebbe aiutare a prevenire il senso di alienazione che sembra accompagnare molti progetti di sviluppo e che dimi-

nuisce il successo degli stessi. Parecchi membri dello staff hanno dichiarato che spesso la Banca stata criticata dal pubblico per la sua apparente insensibilit ai bisogni della popolazione locale, e che il *beneficiary assessment* fornisce un mezzo che potrebbe contrastare questa accusa in modo creativo.

Le difficoltà connesse all' utilizzo del *beneficiary assessment*: dati i benefici che sono apparentemente riconosciuti da chi ha familiarità con questo metodo, è opportuno esaminare perché il *beneficiary assessment* è stato soltanto usato in un numero relativamente piccolo di progetti della Banca.

Il problema principale è forse più accuratamente descritto con il termine "parzialità quantitativa". Il *beneficiary assessment* è stato correttamente identificato con la metodologia qualitativa, che molti hanno erroneamente stabilito essere in opposizione, o almeno totalmente diversa, dai metodi quantitativi con cui molti professionisti hanno più familiarità e con cui generalmente associano attività di indagine. A dati che possono essere facilmente quantificati è spesso attribuita una credibilità e una certezza che un esame più attento spesso mette in dubbio. Parecchi membri del personale della Banca hanno riconosciuto di avere avuto " una parzialità quantitativa" e di essere dubbiosi sulla credibilità del *beneficiary assessment* prima di averlo conosciuto personalmente.

Un aspetto chiave del *beneficiary assessment* con cui ci si deve confrontare, è la sua dipendenza dal buon giudizio e dalla capacità interpersonale di chi lo pratica. L' intervistatore o l' osservatore ha parecchie possibilità di cambiare la sostanza di quello che è osservato o discusso a secondo del suo grado di parzialità. Riescono ad ascoltare i beneficiari in modo più utile le persone che hanno sufficiente empatia da inspirare fiducia ma che allo stesso tempo mantengono una certa distanza da poter avere la prospettiva necessaria. Sebbene si siano trovate persone con queste qualità in tutti i paesi dove le valutazioni sono state fino ad oggi eseguite, la selezione di personale appropriato per questo tipo di lavoro sarà sempre una cosa che richiederà molta attenzione.

Parecchi membri del personale della Banca hanno fatto notare che il *beneficiary assessment* potrebbe andare contro l' addestramento accademico e l' orientamento del personale del luogo. L' idea che dei professionisti possono imparare qualcosa dalla gente comune, per alcuni è una idea imbarazzante. Essi hanno anche suggerito che in un paese a partito unico, le autorità politiche potrebbero essere esitanti ad introdurre un processo che dà voce, per quanto in sordina, a gente senza diritti politici. I potenziali benefici potrebbero essere visti come un fatto minore nonché temporanei, quando messi a confronto con il precedente che potrebbe essere stabilito, insieme alla richiesta di una maggiore voce in capitolo che potrebbe essere liberata.

La questione di chi, la Banca o colui che prende il prestito, sia responsabile del costo del *beneficiary assessment* deve essere risolta. Un membro della Banca ha dichiarato: "la Banca patrocina ma non paga." E'

sorta qualche confusione dato che alcuni membri del personale hanno incoraggiato l'uso di questo processo senza che questo fosse coperto nel *budget* del progetto e allo stesso tempo si è verificata una occasionale resistenza da parte della Banca a coprire i costi.

Alla fine i membri del personale hanno suggerito che questo processo fosse esteso a tutta la durata del progetto. Fino ad oggi, di norma, questo è stato portato a termine in meno di un anno ma molti tra gli intervistati erano del parere che la continua raccolta di informazione ha valore per tutta la durata del progetto.

Per concludere si può affermare che le difficoltà incontrate nell'applicazione dell'approccio *beneficiary assessment* sono state più di ordine istituzionale e culturale piuttosto che operativo. Alcuni membri della Banca non si sono trovati bene con questo tipo di approccio a causa della loro parzialità quantitativa. Alcuni del personale del luogo hanno affermato che i professionisti impartiscono conoscenza ma non imparano dai beneficiari. Non c'è chiarezza sul modo e su chi debba pagare per i *beneficiary assessment*. Infine personale è dell'opinione che il processo sarebbe più utile se durasse per tutta la vita del progetto piuttosto che essere utilizzato ad un solo punto di esso. La maggiore preoccupazione gestionale riguarda la distorsione dell'informazione che potrebbe derivare dalla parzialità di chi usa questo processo. Il rischio dell'eccessiva parzialità deve essere minimizzato tramite la triangolazione, come già detto prima, e quando sia necessario, l'uso di tecniche complementari di raccolta di informazione che si prestano ad una catalogazione di dati statisticamente più affidabile.

6.
Istituzionalizzazione

Sebbene i 19 progetti sottoposti a valutazione nei cinque anni passati non siano gli unici progetti della Banca ad essere soggetti ad indagine qualitativa, questa è fino ad oggi l'esperienza più rilevante della Banca, tesa a ottenere una comprensione sistematica della prospettiva dei beneficiari del progetto. In questi cinque anni la Banca avrà finanziato circa 500 progetti in settori sociali, la maggior parte dei quali avrebbero potuto trarre vantaggio dal tipo di conoscenza delle necessità e bisogni dei beneficiari, risultante da questo approccio. Il fatto che solo un piccolo numero di progetti sia stato influenzato dalle tecniche di *beneficiary assessment*, nonostante la loro verificata utilità e il loro basso costo, indica che mentre nel passato potevano esistere certi impedimenti per il loro uso, c'è ora un valido scopo che ne giustifica l'istituzionalizzazione.

Un bisogno rilevante è quello di allargare l'uso del *beneficiary assessment*. Le tecniche usate in questo approccio non sono nuove né

particolarmente difficili da padroneggiare. L'obiettivo sarebbe quello di diffondere la competenza in questo campo così che i responsabili del progetto siano in grado di fornire l'orientamento al personale del luogo che attualmente è invece dato dal consulente della Banca. Per raggiungere questo stadio ci dovranno essere una serie di seminari, incontri, sessioni di addestramento e la preparazione della documentazione necessaria. Dovrebbe essere istituito un organo centrale permanente di consulenza per guidare questo processo di addestramento e fornire assistenza al personale dei progetti su base selettiva. Bisogna sottolineare che la maggior parte del lavoro di *beneficiary assessment* è condotto da personale locale, siano essi consulenti indipendenti, istituti di ricerca o altri tipi di organizzazioni non governative. Il lavoro del personale della Banca consiste in spiegare l'approccio ai manager locali del progetto, incoraggiandoli ad usarlo quando sia appropriato, aiutare la selezione di organizzazioni e/o singoli che lo eseguano, revisionare il progresso e dare assistenza con la preparazione e la divulgazione delle conclusioni della valutazione. Un procedimento per accelerare questo lavoro per le singole zone, è quello di preparare e aggiornare continuamente un inventario delle organizzazioni locali e singoli individui che hanno la competenza necessaria per condurre un valido *beneficiary assessment.*

Questo approccio è stato fino ad oggi divulgato tramite articoli su *Finance and Development, The Bank's World, The Urban Edge*, la pubblicazione del libro *Listen to the People*, un seminario e varie presentazioni a riunioni della Banca e conferenze esterne (vedi Salmen 1983, 1984, 1985, 1987a, 1987b; Kolledge 1987). Da interviste a rappresentanti di altre agenzie di sviluppo, la IDB, UNICEF, USAID, e la Fondazione Ford, risulta che l'approccio beneficiary assessment ha buone potenzialità per influenzare altri tipi di assistenza allo sviluppo oltre a quelli direttamente finanziati dalla Banca. Mentre dovrebbero continuare contatti su questo approccio con altre organizzazioni per lo sviluppo e la collettività, il centro dell'attenzione per l'immediato futuro sarà la diffusione dell'approccio all'interno della Banca stessa. Ciò richiederà certi passi concreti:

- distribuzione di questo articolo a tutti gli amministratori locali e tecnici;
- presentazioni ai regolari incontri del personale locale.
- seminari e sessioni di addestramento con il personale interessato.
- individuazione e orientamento di (a) consulenti per gestire i *beneficiary assessment* tramite visite periodiche e (b) istituzioni e singoli individui del luogo per eseguire le valutazioni per uno o più progetti della Banca.

7.
Conclusioni

Il *beneficiary assessment* ha prodotto cambiamenti positivi in tutti i progetti nei quali è stato proposto all'attenzione del management nei paesi contraenti il debito. La natura di questi cambiamenti ha portato a migliorare la comunicazione tra il personale del progetto e i beneficiari, e a sua volta ha fatto aumentare la partecipazione della gente al progetto stesso. I miglioramenti si sono tradotti in un progetto più a misura della gente, più adatto al comportamento e alla capacità economica dei beneficiari, e in una maggiore equità, attraverso la sensibilizzazione dei manager del progetto, alle condizioni e bisogni particolari degli strati meno visibili della popolazione beneficiaria. Questi miglioramenti sono il risultato di indagini qualitative e della osservazione partecipativa, eseguite in un periodo medio di sei mesi ed un costo medio locale di $12,000. La reazione dei responsabili e dei manager dei progetti, del paese ospite, e della Banca a queste valutazioni sono stati unanimemente favorevoli.

Data l'attuale fase critica nella storia della Banca, questo è un momento giusto per iniziare una utilizzazione più estesa del *beneficiary assessment*. Un primo passo rilevante sarebbe quello di un maggiore impegno verso questo tipo di approccio di gestione di informazione orientata verso il cliente. Se i responsabili dei progetti alla Banca, pensano di non ottenere riconoscimenti per il fatto di incoraggiare questo tipo di lavoro basato sull'osservazione, si potrà fare poco. Di conseguenza risulta imprescindibile il bisogno di addestramento del personale, seminari di uno o due giorni su questo approccio e le sue applicazioni, cosicché i responsabili dei progetti possano loro stessi fare la maggior parte, se non tutto, della preparazione e della supervisione delle valutazioni eseguite localmente, ricorrendo all' organo centrale di consulenza solo in caso di bisogno.

Mentre la Banca sta cercando di trovare modi per essere più rispondente alla sua clientela, si dovrebbe cercare di istituzionalizzare l'approccio di *beneficiary assessment*, che ha finora fornito dati di conoscenza sui beneficiari - i veri clienti della Banca - ai manager di progetti per gli ultimi cinque anni. Ma se questo approccio deve rendere un contributo significativo al lavoro della Banca, dovrà essere applicato ad un numero molto più grande di progetti di quanto non lo sia ora. Per realizzare questa crescita i direttori operativi e lo staff professionale dovranno essere attivamente coinvolti in prima persona nel lavoro di *beneficiary assessment*, in modo che, alla fine l'ascoltare la gente diventi parte di normali operazioni della Banca.

Nota

(1) I tre progetti dell'altipiano boliviano sono stati fatti unicamente per la Banca. La valutazione del progetto etiopico non era stata ancora revisionata dal management locale al momento della redazione di questo articolo.

Participatory evaluation: interview with Kamla Bhasin *

by Barbara Marziali

L'intervista a Kamla Bhasin affronta alcuni nodi di carattere metodologico e politico insiti nella pratica valutativa. A partire da una riflessione sul significato ed il ruolo della valutazione partecipativa, l'intervista giunge a trattare tematiche di carattere generale, quali i rapporti di potere che presiedono alla concezione e alla conduzione dei programmi di sviluppo. Tre sono i possibili principali limiti di un'azione valutativa, secondo la Bhasin: l'estraneit del "valutatore" rispetto al contesto "investigato"; la somiglianza con un' "ispezione"; la marginalit nei confronti del progetto. Questo testo non suggerisce una definizione del concetto di valutazione partecipativa, ma sottolinea il carattere processuale e strategico di questa pratica, al cui centro vi la valorizzazione delle conoscenze che le comunit locali hanno su s stesse, sui loro bisogni, sulle loro aspettative. La valutazione partecipativa, intesa nella sua dimensione processuale, costituisce secondo la Bhasin un ambito continuo di ricerca e di coscientizzazione.

Q. *Could you give us a definition of participatory evaluation?*

A. Conventionally, evaluation has meant something like an inspection. I am doing something, either my boss or the donor, or some other outside agency comes and evaluates me. It's like someone who gave you the money and wants to see if you did a good job with it.

The first problem is that the evaluation is done by an outside agency, secondly it is like an inspection and thirdly, often, it is carried out after everything is over.

For us participatory evaluation means, first of all, that the community with whom the project has been done, participates in the evalua-

---

(*)**Kamla Bhasin** lavora per il FFHC/AD(Freedom From Hunger Campaign/Action for Development) come responsabile dei programmi per la regione Sud Asiatica.

Barbara Marziali è coordinatrice editoriale della rivista Forum Valutazione.

tion. The same must be for the implementing agency and for other partners, like the donor.

So, there is the participation of different levels of people who are involved in the implementation of the project.

In the second place it must not be something which takes place after everything is over, but it is an ongoing process which is built into the program.

The evaluation's objective is not only inspection aimed at knowing "How did you do it?". The objective is learning oriented: we identify our mistakes, our strenghts and we see what we can learn to improve the next stages of the program. A "reflection on action for improved future action", that's what we would mean by participatory evaluation.

I just want to add that participatory evaluation can be done only in programs that are participatory in nature. We cannot have a top-down program, without people's participation, with everything very hierarchical and expect a participatory evaluation.

Q. *Many development programs are conceived top-down, where is the donor or the outside agency that identifies the beneficiaries' needs. Do you exclude the possibility to adopt a participatory evaluation in this kind of projects?*

A. As I said earlier, participatory evaluation is possible only if there is participation not only in the implementation of the program but in its planning, in its conceptualization.

The first assumption of participatory evaluation is that people are the subjects of their own development. The outsider is necessary but as a helper, as a supporter. I personally believe that poor people are quite capable of their own development but the oppressive socio-political, economic structures do not allow them to develop themselves. So, an outside agency can only be a supporter.

Another assumption is that these people have trust and faith in the wisdom and in the traditional knowledge, capabilities of the community.

Sometimes, a program can come from above. But even if it has been conceived that way, you can always do something: you can prevent it from remaining top down. In that sense, even if it was top-down, it can become a people's program.

It is not necessarily a local person that has to produce this change. For example, you are an outside agency, you decide to work in a community and you identify a program. But right from the beginning you tell the community why you have come there, what are your ideas and you ask the community "Do you agree with it?, Would you like to do this?". So, if right from the beginning the program is such that the people are genuinely participating, then that is "their" program.

Unfortunately, in other cases, the program conceived by outsi-

ders continues to be top-down. This term "participatory" is often misused. That is when you ask people to come and answer "your" questions and you say that this is participatory but, really, it is not. It's a misuse of the term when some people set all the questions and all the criteria for answers.

You see, local people always participate. They participate even in a top-down program but the question is "how do they participate?" As subjects or as objects?

The real issue is who controls decision-making. Even in participatory evaluation, if the project implementers develop all the criteria and tell the people how the program needs to be evaluated, then, obviously it is not participatory.

In my opinion, it is necessary to evolve even the methodology of participation as well as the concept of evaluation itself.

Q. *Participatory evaluation is conceived for internal purposes, as a means to develop the community's awareness of its problems or it is used for external purposes, mainly for the donor? And in this case how the results deriving from participatory evaluation can be formalized to be submitted to the donor?*

A. You see, first of all, I think that in a project there are different kind of actors. There is action at the grassroot level, then there is the interaction between the implementing agency or NGO and the local community and an interaction or relationship between the donor and the NGO and the community.

A participatory evaluation, according to me, has to go into all these levels and evaluate all the levels. Participatory evaluation is not only "how did the project function at the community level" but also "how did an NGO behave, acted, supported a community" and "what is the relationship between the donor and these actors". So, first of all, it is a complete evaluation and again not just an evaluation of the community. It is not conceived to meet only internal (community) or external (NGO or donor) exigencies. There has to be a spirit of "auto-evaluation" of all the actors and of all aspects of the program.

The assumption is that all these people like the donor, the implementing NGO and the community believe that they are all involved in development. It is not that one is the donor and the other is the donee. All these actors have to believe that this kind of development is necessary in order to create a more just and equitable world. These three actors are all partners and in this partnership, every partner has the right to evaluate the other, contrary to what happened in the old game of so called "participatory evaluation", where the people who were evaluated, were always the communities, only. The search never focussed on the NGO or the donor.

In a top-down project it is inconceivable to accept this kind of

reciprocal evaluation. But actually there should not be a top and a down in a project. There should not be. And if there is a top, then, probably the community should be the top and not the donor.

Q. *...But, in any case, the donor is the "financial supporter"....*

A. That is right. In fact, the problem is that the "money" is considered "top" and, consequently, who has the money has the power. That is what needs to be changed. That is what must be considered when you talk about partnership, when you talk about motivation of all the actors. Why is an NGO or the donor from Italy interested in the development of a little poor African? What's the real interest?

The interests can be many: it can be a question of missionaries who want to convert the beneficiaries into Christians, it can be a way to integrate these local people into a global economy or it is just a political game aimed at getting a job for the Italian experts, etc. But the interest can also be that the Italian NGO feels that there is injustice in society and this project is a way to fight that injustice.

So, you have to see the real motivation behind a development project and, unfortunately, there are all these kinds of motivations still present everywhere. Furthermore, one has also to see how this development project is changing the relationship between North and South, etc. So, as you see, it's a broad question.

Q. *Talking of the impact that a micro-action as a development project can have on macroeconomics, I would like to refer to Hirshmann that in his book* The three continents *states:"Grassroot development was largely due to a violent reaction against the adoration for indicators of economic and social development such as GDP and growth rate. Grassroot development refuses to be judged by these units of value. Operators at the grassroot level consider their activity worthwhile, indipendently of its "global" impact." What is your opinion? Do you think that working at the community level is worthwhile in itself or do you believe that it is important because it also has an impact at the macroeconomic level?*

A. I don't think that all grassroot level actions are of the same kind. What does it mean grassroot level action? What does it mean working in the community?

The community consists of the rich farmers, or of men and women, it consists of the oppressed and so on. So, there can be grassroot level actions with the rich farmers of the area. Would you call it grassroot or not? You can work at the grassroot level with upper classes who are exploiting other people. In that case you will only increase their power without changing anything. That only means supporting the status quo.

Secondly, grassroot level action can be that you are bringing in modern green revolution kind of agriculture with pesticides, insecticides

and fertilizers. This means that you are bringing in the world market or, to be more exact, you are bringing these people into the world market, bringing the multinational corporations into the homes of these people. This kind of grassroot level action is continuously strenghtening the status quo and not challenging it.

As I said, there can be various kind of grassroot level actions, it depends on whom you are working with. If you are working with oppressed women and you are empowering them into strong organizations, then you are empowering them to do sustainable development. And by sustaining their own development, you are attacking the pathriarcal system. If these women are developing their own marketing, then, this project is also attacking the system of exploitation of the middleman.

The second point in grassroot level actions is that they can impact on macropolicies, only if they operate in a whole. Individual grassroot level actions like the one I mentioned does not make any difference to the macropolicies. But, if the results of these actions are utilized, if they increase the understanding of the people - the people become capable of changing their own lives -, if all these actions converge into a "mainstream", then, of course, micro-policies and practices will induce a change in the macro.

But, in the end, even if the development action has no impact on the macro, I still consider it very important, because, at least, some people have taken control of their own lives, showing that "real" development is possible. Usually, the developers believe that poor people know nothing, that they are ignorant, illiterate. They are convinced that all the actions have to come from above, all the thinking has to come from above. Good development projects can disproove such thinking. So, in that sense, I would say effective microprojects are worthwhile anyway.

Q. *Considering what you have so far explained to us, participatory evaluation seems to imply a change in what Anisur Rahman calls a "distorted approach to development", that is to say an overwhelming bias toward quantitative indicators for assessing developmental progress.*

A. Distorted approach to development is not just a question of lack of understanding or that all the people who have the distorted approach to development are ignorant. The distorted approach to development has been consciously conceived and developed because that kind of development suits certain classes in our countries and certain countries in the world. Our elites work together with the global predominant North and help in exploiting certain countries. And so a lot of agencies and a lot of people support what Anisur Rahman calls "distorted development". A lot of money and thinking, goes into keeping that distorted development because it keeps some people and countries rich and others poor.

Q. *Economic and political aspects of development cooperation are linked together. The development projects's planners and evaluators usually focus on the economic efficiency, effectiveness and sustainability. Do you think that particular attention should be paid to the potential political impact of development projects?*

A. I would say that it should but, unfortunately, not all projects are done with a political understanding. They are done because the people are poor and you want to help them. But if you operate in development with a political understanding, then, all action, and all thinking should also be aimed at giving people the opportunity to increase their self-confidence, their organising power in order to make them autonomous individuals and autonomous communities. This will make a political difference, first of all, to the local policies. And if there are such communities all around, it will make a difference at a national political level and so on. But this is possible only if the development projects, conceived with a political understanding, multiply and become a big enough mass, a network. But, definitely, at the community level, it makes a lot of difference to people's lives, making them aware of their destiny, of their own strength. The political aim should be to create grassroot level democracies everywhere.

Q. *In your publication* The role and training of development activists, *you say that the development activists must be only a tool, an instrument to stimulate the discussion within the community in order to evaluate people's desires, problems, objectives and so on. Don't you think that the discussion and the response of people can be distorted by the fact that they say what their partner or their donor is expecting them to say, if this will provide more funds at their disposal? This might happen even though the activists try hard to remain neutral. Criticisms from the community in evaluating a certain project, might have a negative impact on financing of future programs.*

A. If the partnership between the donor, the NGO and the community is imperfect, and what you are describing is an imperfect relationship, if the local community does not trust them, then, of course, the participatory evaluation will be imperfect. There will be distortions. But if there was complete trust in the donor partners, if there was a real common objective, the community would have no problems in expressing its criticisms or disagreement. So it is really what is the extent of honesty already achieved between the donor partner and the community.

Participatory evaluation is a process and there is never "perfect" participation in anything. There is imperfect participation even in a family: a husband and wife relationship is a relationship of power. So in that sense I do not believe that you can achieve perfect participatory evaluation. It is a continuous process and you keep trying and you keep moving towards the perfect participation. Maybe, you will achieve 50%,

60% participation.

In the end, participatory development, participatory evaluation, participatory training is a question of power relationships between the individuals. I do participatory trainings and there are a lot of things decided by me because I am the trainer. It is a constant struggle because all of us use hierarchical methods of functioning. And in that we are all struggling and we are all learning. Even when we are honest and committed, we cannot overcome our desire to remain powerful, relevant. So, for me it is a process where there is never the perfect participatory evaluation. It's a journey that can enrich us, but at the moment the whole "development system" seems to be very hierarchical. Even NGOs have not been functioning in a participatory way. So we are all partners in the search. For me it's just a search and nobody can say "We have achieved, we have reached".

Q. *In the abovementioned publication, you affirm that the development activists should know deeply the local context in which the project is carried out. They should have a real understanding of the community's problems and needs. There should not be any kind of barriers between the development activists and the local people such as, for example, a different language or a different cultural background. Is thus preferable that the development activists are from within the community? How can they be selected and trained?*

A. This is only partly true. More than anything else, more than the nationality, the cultural background, is important the attitude of a person who should play the role of development activist. If there is the will to learn, a real commitment, a respectful attitude towards the community partners, then even an outside development activist can be as effective as a local one. It really depends on how much they can declass themselves, denationalize themselves, de-empower themselves.

Ideally, the development activists should know the language, the culture of the community; they should be trusted and accepted by the local people. Naturally, also their training has to be participatory, it has to provide not just information and knowledge. It has to inculcate certain values: not values of money and profits but values of cooperation, justice and respect for every individual and respect for nature.

I would like to stress that, for me, development activists are and have to be at different levels. I would not call only a community level activist an activist, I am convinced that anyone can be a development activist if she is pursuing a change in the thinking and action of development. There can be development activists at various levels: within the donors, within the implementing agencies, within the communities, etc.

Q. *When it is not possible for the whole community to participate in the evaluation, how are the representatives elected and by whom?*

A. It depends on what kind of project it is. For example, if the project is organizing people into groups and suppose there are a hundred groups - small groups of twenty five/thirty people-, well, each group has to be evaluated by all of them. But, if you are evaluating the federation of those groups, then, there will be representatives elected. So at different stages, you will have a different kind of participation. At the level of the primary group, a hundred percent people can participate because normally you function in small groups. In the case of the federation's evaluation, it is impossible to let all the people participate, so it is necessary to elect some representatives.

La valutazione dei programmi di pesca artigianale

a cura di C. Tassara

Introduzione

Le caratteristiche tecniche, sociali ed economiche della pesca artigianale sono molto eterogenee nei diversi contesti nazionali e ambientali nei quali viene praticata. Dal punto di vista tecnico e socio-economico, la pesca artigianale è di solito contraddistinta da tecnologie semplici e poco costose, bassa intensità di capitale e alta intensità di lavoro umano (47).

Circa la metà delle oltre 90 milioni di tonnellate di pesce prodotto annualmente proviene dai PVS (22), mentre la pesca artigianale genera attualmente più di un terzo del pesce destinato al consumo umano diretto, dà lavoro e alimento a diversi milioni di pescatori artigianali, alle loro famiglie e a coloro che operano nei settori collegati (conservazione, trasformazione e commercializzazione). A differenza della pesca industriale, la pesca artigianale utilizza soprattutto risorse umane e materiali disponibili nei paesi d'origine, richiede minore investimenti e costi di gestione, e dimostra spesso una migliore relazione costi /benefici, contribuendo alla autosufficienza alimentare dei PVS (4) (50). Basti pensare, ad esempio, che il costo per la creazione di un posto di lavoro nella pesca industriale è di circa 18 milioni contro le 800.000 lire necessari nel settore artigianale (39).

Dal punto di vista ambientale, infine, va rilevato che i sistemi artigianali sono molto più selettivi. Le esperienze realizzate in Messico e a Cuba hanno dimostrato che, attraverso l'assegnazione di aree riservate esclusivamente alla pesca artigianale, è possibile esercitare un più efficace controllo delle risorse ittiche, evitare la sovrapproduzione e ridurre l'impatto ambientale e sulla biomassa delle attività estrattive (12) (50).

Per quanto riguarda il contesto della cooperazione allo sviluppo, va detto che la pesca artigianale è un settore la cui crescita - in termini di risorse ad essa dedicate - è relativamente recente, soprattutto per quanto riguarda l'Italia e che ha ricevuto un impulso decisivo dalla Conferenza Mondiale sulla Pesca, realizzata a Roma nel 1984 per iniziativa della FAO.

Questa situazione si ripercuote anche, com'è naturale, sulla identificazione e adozione di criteri, metodologie e indicatori per il monitoraggio e la valutazione dei programmi e delle politiche di sviluppo. In questo caso non è infatti ancora stata prodotta l'ampia bibliografia di riferimento né maturata la notevole esperienza operativa che esiste, ad esempio, nel settore socio-sanitario e in quello agricolo.

Negli ultimi due o tre anni si sono comunque registrati segnali importanti circa la crescente rilevanza attribuita al monitoraggio e alla valutazione dei programmi di sviluppo del settore. A questo proposito, ci sembra di particolare rilievo la Risoluzione del Consiglio dei Ministri dei paesi ACP-CEE sulla Valutazione dei Programmi di Pesca, approvata nella sessione svoltasi nelle isole Fiji nel marzo del 1990 (45).

Alla luce di questo processo in atto, lo scopo della presente scheda è quello di identificare alcune questioni relative al monitoraggio e alla valutazione dei programmi di pesca artigianale, con la consapevolezza che, in alcuni casi, si tratta di problemi comuni anche ad altri settori.

Per maggiore chiarezza di esposizione, le questioni identificate verranno messe in relazione, quando necessario, con i tre momenti chiave che esistono nel ciclo di un programma di sviluppo: pianificazione,implementazione e sostenibilità.

Alcune questioni centrali per il monitoraggio e la valutazione dei programmi di pesca artigianali

1. Questioni istituzionali e finanziarie
Com'è noto agli operatori del settore,l'iter di approvazione e finanziamento di un programma di cooperazione può prolungarsi per periodi a volte superiori a 3 anni.E' evidente pertanto che,quando ciò accade, la pianificazione del programma nonché i suoi obiettivi, tempi e modalita di esecuzione (che poi verranno monitorati e valutati) devono essere sottoposti a profonde modifiche e, a volte, completamente riformulati (44) (48).
Va poi segnalato che al crescente interesse dei principali enti finanziatori (governi, agenzie internazionali pubbliche e private, Nazioni Unite) per il monitoraggio e la valutazione dei programmi, non sempre corrisponde un'eguale sensibilità per i loro costi. Pochi enti donatori accettano infatti di prevedere un finanziamento adeguato e si limitano ad erogare le risorse per la realizzazione di una o più missioni di verifica.

2. La ricerca di sfondo e i dati di base
A causa della scarsità di dati esistente nella maggioranza dei casiè necessario procedere alla realizzazione di una ricerca sul campo per l'acquisizione di una serie di informazioni indispensabili. A questo proposito si segnala di seguito una lista sintetica di items e si rimanda all'ultimo paragrafo della scheda per l'identificazione delle chek-list che possono risultare utili in tal senso.

Dati demografici
numero abitanti (composizione per età sesso e attività)
numero delle famiglie e delle case
censimento dettagliato delle famiglie di pescatori artigianali

Servizi
scuole di diverso ordine e grado, numero addetti e alunni
bibblioteche ed altri istituti culturali
posti telefonici pubblici
erogazione di acqua ed elettricità
eventuali sistemi di smaltimento dei rifiuti
sistemi di trasporto (pubblici e privati, persone e cose)
servizi sanitari e farmaceutici, numeri addetti, orari

Strutture associative ed economiche
organizzazioni dei pescatori e delle donne
organismi di partecipazione comunitaria
altre organizzazioni, imprese e cooperative

Produzione
imbarcazioni, apparecchi e metodi di pesca esistenti
specie di interesse commerciale e loro caratteristiche
specie "marginali" suscettibili di valorizzazione
porti e altri punti di sbarco esistenti
quantità sbarcate per specie e zone

Commercializzazione
principali flussi di commercializzazione
numero e caratteristiche degli operatori
prezzi per specie nei diversi contesti
ruolo delle donne

Conservazione
principali sistemi utilizzati
disponibilità di ghiaccio
installazioni esistenti e catena del freddo

Qualità della vita nelle comunità di pescatori
reddito, risparmio e loro gestione
ruolo delle donne nella comunità
attività economiche e integrative
proprietà della terra
materiali e caratteristiche costruttive delle case
accesso ai beni di prima necessità
componenti della dieta base
approviggionamento e conservazione dell'acqua e degli alimenti
sicurezza sociale
smaltimento dei rifiuti

3. I soggetti della valutazione

La partecipazione organizzata e responsabile dei pescatori e delle loro comunità alla realizzazione dei programmi di sviluppo è ormai unanimemente considerata, almeno sulla carta, come una condizione indispensabile per il loro successo e soprattutto per la loro sostenibilità (4) (17) (33) (45) (50).
Va per considerato che, se si vuole tradurre in pratica quello che per molti versi è uno degli slogan più diffusi nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, occorre considerare alcune questioni centrali, come ad esempio le seguenti:
- la partecipazione non può essere confusa con il paternalismo.Non si risolve il problema instaurando "buoni rapporti" con alcuni leaders, ma promuovendo una co-gestione delle attività in cui i pescatori abbiano il potere reale di contribuire ad orientare le decisioni concrete relative al programma (4);
- non c'è partecipazione senza responsabilità.Occorrono quindi regole del gioco chiare, che devono essere rispettate dai pescatori, ma anche dagli operatori di sviluppo (50);
- la qualita' della partecipazione non si misura con il numero delle riunioni svolte. E' necessario contare su organismi di raccordo dei pescatori beneficiari basati sul consenso e non sulla cooptazione dall'alto. Gli stessi devono essere in grado di riunirsi in poco tempo, di fornire indicazioni precise e di garantire il compimento delle decisioni prese;
- il reale processo partecipativo dei beneficiari implica tempi di esecuzione lunghi e flessibilità nella realizzazione delle attività (48).
Tutto ciò comporta diverse implicazioni pratiche:
- considerato che si valuta un programma dai suoi obiettivi di partenza, che scaturiscono dalle missioni di identificazione, i pescatori beneficiari devono partecipare anche alla fase di pianificazione;
- è opportuno che, durante l'implementazione vengano promossi momenti di auto-valutazione da parte dei beneficiari, che in questo modo saranno maggiormente coscienti dell'importanza della questione e motivati a collaborarvi (32);
- la valutazione di un programma deve essere realizzata da uno staff nel quale, oltre al personale tecnico esterno eventualmente necessario, siano rappresentati tutti i soggetti coinvolti nella sua realizzazione: l'ente finanziatore, l'agenzia implementatrice, la sua controparte locale, i rappresentanti dei beneficiari.Questo meccanismo, oltre a ridurre i rischi di "rigetto" della valutazione da parte delle comunità e di coloro che sono direttamente impegnati nella realizzazione del programma, consente inoltre di "valutare il valutatore", inserendolo in una dinamica che lo obbliga a tenere in considerazione le diverse componenti del processo in atto e lo aiuta a non cadere in inutili tecnicismi (40).

4. Le risorse della valutazione

Come già ricordato nel punto 1, non sono sempre disponibili le risorse economiche necessarie per la realizzazione di una valutazione completa. Per ovviare almeno parzialmente a questa limitazione, appare fondamentale enunciare fin dall'inizio gli obiettivi in termini operazionali e verificabili (24), disporre di dati di base relativi all'area prima dell'inizio del programma, identificare preventivamente le attivita' e gli impatti da monitorare, e, infine, costruire alcuni indicatori di massima per la misurazione degli stessi.
In questo modo sarà possibile disporre di un "pacchetto ad hoc" (17) che, con gli opportuni adattamenti e una formazione adeguata, potrà essere gestito direttamente dagli operatori del programma e dai suoi beneficiari. Le informazioni così prodotte potranno poi essere periodicamente rielaborate dagli specialisti del settore,che - se necessario - potranno anche modificare il pacchetto, diminuendo drasticamente i tempi e i costi delle missioni di valutazione.

5. La valutazione come processo continuo
Esistono molti fattori che nella pratica implicano il continuo riaggiustamento della pianificazione iniziale, come ad esempio le questioni istituzionali e finanziarie già identificate nel punto 1 della scheda, i risultati inattesi di alcune attività,i macro-fenomeni esterni al programma (basti pensare alle numerose leggi-quadro sulla pesca appprovate negli ultimi 4/5 anni da diversi paesi dell'America Latina o all' incidenza della recente epidemia di colera sulla commercializzazione dei prodotti ittici in Perù e in Ecuador).
Queste ed altre considerazioni inducono a considerare in modo più flessibile la pianificazione iniziale e a introdurre meccanismi di continuo monitoraggio dell'impatto del programma sull'ambiente, le risorse, i beneficiari e l'economia locale e/o regionale. Si tratta del cosiddetto sistema M&E (Monitoring and Evaluation), che da qualche anno è stato adottato in diversi programmi di pesca e acquacoltura finanziati dalle Comunità Europee. I risultati devono poi essere considerati nella riadeguazione della programmazione operativa (48).

6. Il monitoraggio della attività e degli impatti
Da ciò deriva l'importanza centrale del monitoraggio dell'attività in corso nei programmi di pesca artigianale e del loro impatto sui beneficiari. Di seguito se ne segnalano alcune tra le più rilevanti (17) (50):
- cattura delle diverse unità economiche di pesca (discriminate per data, specie, taglia e metodo utilizzato);
- consumi e flusso economico delle singole unità di pesca;
- produttività dei differenti apparecchi e metodi utilizzati;
- quantità di prodotto commercializzata (discriminata per data,
unit operativa, specie, cliente e prezzo unitario);
- flussi finanziari del Fondo di Credito Rotatorio del programma (tasso di ritorno e capacità di indebitamento delle unità beneficiare, efficenza nella erogazione e così via);
- formazione e assistenza tecnica (corsi e visite realizzate, ritensione e assimilazione della formazione erogata, rapporto servizi erogati e risultati economici e organizzativi dei beneficiari);
- impatto del programma sui beneficiari in termini di aumento delle capacità organizzative e gestionali;
- impatto del programma sui beneficiari in termini di reddito e qualità della vita;
- impatto ambientale del programma (2) (15).
In termini di sostenibilità, inoltre, appare fondamentale mantenere sotto controllo le seguenti variabili (45);
- priorità istituzionale del programma per il partner locale;
- gestione dell'ambiente e uso razionale delle risorse;
- compatibilità con il sistema socio-economico e culturale dei beneficiari;
- accettazione e viabilità locale delle tecnologie trasferite;
- sviluppo di capacità gestionali adeguate nel partner locale;
- viabilità economica e finanziaria per il partner locale;
- possibili macrofenomeni esterni che influenzano il programma.

Infine, non verrà mai sottolineata abbastanza l'importanza delle variabili socio-organizzative e culturali e delle attività formative nella riuscita di un programma di pesca artigianale (48) (50). Le migliori soluzioni tecnico - operative sono infatti insufficienti, da sole, al raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. Tale aspetto va attentamente considerato anche nel monitoraggio e nella valutazione di un programma (4) (40)

Alcuni strumenti di lavoro
Per concludere, si rapporta di seguito una selezione di alcuni strumenti di lavoro (soprattutto cheklist e guidelines) particolarmente utili per la pianificazione , implementazione e valutazione dei programmi di sviluppo di pesca artigianale .
della situazione di partenza e identificazione di programmi di sviluppo della pesca artigianale (4),
- ruolo delle organizzazioni dei pescatori artigianali nella realizzazione dei programmi di sviluppo (6 cheklist) (41);
- le cooperative di pesca: analisi della situazione esistente e possibili funzioni (4);
- strumenti metodologici per la rilevazione dei dati di base sui beneficiari di un programma

di pesca artigianale (17);
- studio di fattibilità per la costituzione di una impresa di pesca artigianale (25);
- pianificazione della costituzione di un Centro Integrato per lo sviluppo della pesca artigianale (4);
- pianificazione partecipativa dei programmi di pesca artigianale (4);
- pianificazione di un programma produttivo (24);
- linee guida per la pianificazione dei programmi di pesca e acquacoltura (5) (38);
- condizione sociale e attività delle donne nell'ambito di comunità di pescatori artigianali (10 checklist) (27);
- pianificazione di programmi di pesca artigianale che prevedono la partecipazione organizzata delle donne (9 checklist) (27);
- valutazione costi/benefici applicata alle imbarcazioni per la pesca artigianale (4);
- identificazione delle dimensioni, capacità e potenza appropriate di una imbarcazione per la pesca artigianale (4);
- selezione iniziale dei programmi da sottoporre alla VIA-Valutazione d'Impatto Ambientale (3 cheklist) (2);
- criteri guida per l'identificazione, l'implementazione, la valutazione e la sostenibilità dei programmi di pesca e acquacoltura (45);
- operativizzazione degli obiettivi di un programma e ricerca di base (17);
- termini di riferimento per la realizzazione di una missione di valutazione (24);
- valutazione di un programma produttivo in corso d'opera (7)-(24);
- valutazione a posteriori di un programma produttivo (7) (24).

Bibliografia di riferimento

(1) R.Alvarez (curatore), Ier Encuentro Nacional Pesquero. Memorias, INDERENA, Santa Fe de Bogotà, 1989

(2) V.Amadio, D.Ambrosi, G.Conte, P.Menchini, F.Pani e V.Roscio, La valutazione d'impatto ambientale nella cooperazione allo sviluppo. Guida per la selezione iniziale dei progetti, COCIS-Campagna Nord/Sud-OIA, Roma 1991

(3) R.Bailey, Third World Fisheries: Prospects and Problemes. In "World Development", Vol.16, No.6, pp.751-757, 1988

(4) M. Ben-Yami e A.M. Anderson, Centros comunitarios de pesca: pautas para su fundacion y operacion, FAO, Documentos tecnicos de pesca No.264, Roma, 1987

(5) M.BEN-YAMI, Artisanal fisheries development project in the Cross River, Rivers and Akwa states: A guide for the implementation of the projects, IFAD, Roma, 1991

(6) R.Berleant-Schiller, Development Proposals and Small-Scale Fishing in the Caribbean. In "Human Organization", Vol.40, No.3. 1981

(7) S.Buzzard e Elaine Edgcomb (curatori), Monitoring and Evaluating Small Business Projects: a Step by Step Guide for Private Development Organization, PACT, Madison, 1987

(8) R.Cabezas B., Estado actual de la investigacion pesquera en Chile. In: Teofilo Melo F. (editor) "Estudios en pesquerias chilenas", Univesidad Catolica de Valparaiso, 1985

(9) E.Carrasco (curatore), El sector pesquero artesanal chileno. La dimension cuantitativa de una investigacion participativa y multidisciplinaria, Econin, Santiago de Chile. 1988

(10) CEPLAES, Espol, Ildis, La pesca artesanal en el Ecuador, Quito, 1987

(11) H.Chamorro-Alvarez, The future of fisherworkers.Challenges of the profession: autonomy or submission. In: "Samudra. Dossier", No.3, 1990

(12) R.Chavez, La pesca artesanal en Cuba, manoscritto, Ministerio de la Industria Pesquera, La Habana, 1986

(13) CIID-COLCIENCIAS-INVEMAR, Desarollo de la pesca artesanal en la region de Santa Marta, Santa Fe de Bogotà, 1986

(14) Comunit Europea, La politica della pesca della Comunit Europea, Lussemburgo, 1984

(15) G.Conte, La definizione della qualit ambientale negli ecosistemi acquatici. In: "L'impatto ambientale, sociale e culturale della cooperazione non governativa italiana", COCIS-Campagna NORD/SUD, Atti del seminario. Cortona, 20-24 novembre 1989

(16) G.Corsetti, Nancy Motta Gonzalez e Carlo Tassara, Cambios Tecnologicos, organizacion social y actividades productivas en la Costa Pacifica colombiana, ECOE, Santa Fe de Bogotà, 1990

(17) F.Declich (in collaborazione con Carlo Tassara), Plan de investigacion bàsica, monitoreo y evaluacion (para un proyecto de pesca artesanal en Colombia), manoscritto, CISP, Santa Marta, 1990

(18) F. Declich, S.Guiglia e S. Marelli, Inchiesta sui problemi e le attivit di valutazione delle ONG italiane. In: "Ricerca sugli strumenti valutativi per i programmi ONG", manoscritto, COCIS, Roma, 1991

(19) M.G.Dente, La valutazione dei programmi sanitari: una analisi critica. In: "Forum Valutazione", No.1, pagg. 147-154, 1991

(20) A.C. Diegues, A pesca artesanal no litoral brasileiro: cenarios e stratagias para su sobrevivencia. In "Proposta", Vol XII, No. 38, pagg. 2-24, 1988

(21) O.Fals-Borda, The application of partecipatory action-research in Latin America. In. "International Sociology", Vol. 2, No. 4, pp. 329-347,1987

(22) FAO (curatori non specificati), El estado mundial de la agricultura y la alimentacion, FAO, Roma,1989

(23) FAO (curatori non specificati), El impacto de las estrategias de desarollo sobre los pobres rurales. Dies años de seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarollo Rural-CMRAD, FAO, Roma, 1989

(24) FAO (autori non specificati), Evaluacion de proyectos de cooperacion tecnica, FAO, Roma, 1984

(25) FAO (autori non specificati), Manual de gestion de paquenas empresas pesqueras, FAO, Roma, 1989

(26) Gruppo di lavoro ONG-DGCS/MAE, Ricerca sugli strumenti valutativi per i programmi ONG, manoscritto, COCIS, Roma, 1991

(27) G. Haqe e O.Tietze, La mujer en la comunidades pesqueras, On grupo destinatario especial de los projectos de desarollo, FAO, Roma, 1989

(28) IFAD (autori non specificati), Guiding principles for the design and use of monitoring and evaluation in rural development projects and programmes, IFAD, Roma, 1984

(29) INDERENA (curatori non specificati), La pesca artesanal en Colombia, IDERENA, Santa Fe de Bogotà,1989

(30) S.Jentoft, Organizing Fishery Cooperatives: The case oi Nicaragua. In: "Human Organization" Vol. 54, No. 4, 1986

(31) P.Jorion, Chayanov Should Be Right: Testing Chayanov's Rule in a French Fishing Community. In: "Chayanos, Peasants and Economic Antropology", Academic Press, New York, 1984

(32) B.Lecomte, A proposito dell'autovalutazione. In: "Forum Valutazione", No. 1, pagg69-86, 1991

(33) A. Mena Millar. Situacion y perspectivas de desarollo de la pesca artesanal en America Latina y el Caribe. In: "Cambios Tecnologicos, organizacion social y actividades productivas en laCosta Pacifica Colombiana", ECOE, Santa Fe de Bogotà, 1990

(34) P.Merrikin, Women in fisheries, A selective annotated bibliogragraphy, FAO Fisheries Circular No.811, Roma, 1990

(35) Ministerio de agricultura, Estrategia nacional de Centros de Servicio a la Pesca Artesanal o de pegueña escala, Santa Fe de Bogotà, 1988

(36) H.L.Morales, Aquacolture today, Chances and hazards of the blue revolution. In: "Samudra. Dossier", No.3, 1990

(37) H.L.Morales e Pedro Noriega Curtis. Causas y Efectos de la crisis ecologicas en las pesquerias. El caso de los paises de America Latina , dattiliscritto, International Conference of Fisheries and their Supportas, Roma, 4-8 luglio 1984

(38) C.Nauen, Fisheries and aquaculture: new guidelines and new challenges. In: "The Courier ACP-EC", No.123, 1990

(39) M.Onesti, Pesca: le grandi potenzialit di un settore tradizionale. In: "Cooperazione", No. 80 Nuova serie, 1989

(40) Pamez Project's view of being evaluated. In: "Ec Fisheries Cooperation Bulletin", Vol. 4, No.1, 1991

(41) R.Pollnac, Evaluating the Potential of Fishermen's Organization in Developing Countries, ICMRD - The University of Rodhe Island, Kingston, 1988

(42) R.Pollnac, Social and cultural characteristic in small-scale fisheries development. In: M.Cernea (curatore), "Putting-people first: sociological variables in development projects", Oxford University Press, Oxford, 1984

(43) R.Pollnac, Socio-structural aspects of developing small-scale fisheries, World Bank Staff Working Paper, No.490, 1981

(44) D.Pottier e H.Lionarons, Planning and Implementation of Fishery Projects. In: "EC Fisheries Cooperation Bulletin ", Vol 4, No. 1, 1991

(45) Resolution of the ACP-EC Council of Ministers on Fisheries Evaluation. Fiji, 28 e 29 marzo 1990. In: "EC Fisheries Cooperation Bulletin", Vol. 4, No.1, 1991

(46) J. E. Rivera F., La pesca: trabajo y alimento para la paz. Projecto de Loy para la creacion del Istituto Nacional de Pesca y Acuicultura - INPA, manoscritto, Santa Fe de Bogotà, 1989

(47) J.Rusque, Determinacion de factores de motivacion y estimulo del pescador artesanal, manoscritto, FAO-PNUD-Secretaria de Pesca, Santiago de Chile, 1986

(48) U.W.Schmid, The evaluation of fishery and acquacultura projects: Some lessons learnt. In: "EC Fisheriens Cooperation Bulletin", Vol.4, No.1, 1991

(49) C.Tassara e J.E.Rivera F., Movimientos sociales. medio ambiente y pesca en Colombia. In: "Associaciones de base y planificacion del desarollo", ECOE, Santa Fe de Bogotà, 1991

(50) C.Tassara, Lo sviluppo integrale della pesca artigianale nella costa colombiana del Magdalena e le prospettive della strategia CESPAs, in corso di pubblicazione, CISP, 1990

Pubblicazioni: Putting People First.

È stata pubblicata dalla Banca Mondiale la seconda edizione riveduta ed ampliata del libro curato da Michael M.Cernea, *Putting People First* -ed. Oxford University Press, agosto 1991.
Nel testo i diversi autori affrontano la questione della dimensione sociale dello sviluppo, evidenziando la centralità dell'analisi sociologica e antropologica in questo campo. Lungi dall'essere una semplice ristampa, questa nuova edizione è arricchita dalle esperienze accumulate durante la seconda metà degli anni '80 e dalle nuove correnti di pensiero destinate a caratterizzare gli anni '90.
In particolare, l'analisi dinamica dei processi socio-economici ap-profondita da M.M. Cernea trova nel concetto di "organizzazione sociale" la chiave di volta per il buon esito delle strategie di sviluppo, individuando quale prerequisito per il successo dei programmi, la centralità e la partecipazione della popolazione ad ogni fase del ciclo di progetto.
In questa seconda edizione vengono evidenziate in modo più esplicito le tematiche relative alla gestione delle risorse naturali, all'impatto ambientale dei programmi di sviluppo e allo sviluppo del capitale umano attraverso investimenti nella promozione di organizzazioni di base.

La Redazione di Forum Valutazione

Seminario sulla valutazione di programmi e progetti

L'*European Forum on Development Service* organizza un seminario internazionale sulla "valutazione dei programmi e dei progetti" che avrà luogo a Berna dal 20 al 22 gennaio 1992.
Il seminario vuole offrire la possibilità di riflettere sul tema della valutazione, scambiare esperienze e formulare principi guida che possano essere d'ausilio alle organizzazioni di volontariato nella loro attività.
Le discussioni di tipo informale avranno luogo nell'ambito di quattro gruppi, ognuno dei quali si occuperà di un aspetto particolare della valutazione. Due temi, oggetto di dibattito, afferiranno alla sfera più propriamente metodologica (tipologia valutativa e gestione/organizzazione della valutazione). Gli altri due temi affrontati riguarderanno il rapporto esistente tra valutazione e obiettivi generali della cooperazione allo sviluppo e le lezioni di interesse comune che possono essere tratte dalle passate esperienze valutative delle organizzazioni di volontariato.
Due consulenti esterni apriranno la sessione plenaria e fungeranno da "animatori" nei vari gruppi di dibattito: un esperto di una organizzazione internazionale di volontariato con esperienza di lavoro in Africa e un esperto di una ONG del Sud (Asia e America Latina).
I risultati delle discussioni dei vari gruppi e una selezione dei materiali presentati al seminario verranno pubblicati in francese/inglese nei primi mesi del 1992.
I costi di partecipazione saranno di 400 SFR per gli aderenti alle organizzazioni membre e di 800 SFR per gli altri.

Per ulteriori informazioni rivolgersi a :
FORUM SECRETARIATE: Thomas Mann Str. 52, D-W 5300 Bonn 1, Germania. Tel. 0049/228 - 654160. FAX 0049/228 - 650414

SOMMARI

La ricerca e la divulgazione nello sviluppo agricolo
di R.E.Evenson

La ricerca agricola e i programmi di divulgazione delle invenzioni tecnologiche sono ormai riconosciuti come elementi fondamentali per l'efficienza e la produttività agricola sia nei paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo.

Nel suo articolo Evenson ci riporta i risultati di studi economici che hanno indagato le "interazioni" esistenti tra ricerca, divulgazione e il loro contributo alla produttività, non solo in senso diretto - come trasferimento netto di informazioni ma anche indiretto , come stimolo al coltivatore che, a partire dalle nuove conoscenze diventa egli stesso co-elaboratore tecnologico (*subinvention*).

Il saggio si suddivide in tre parti: la prima illustra la logica economica che è alla base degli incentivi pubblici e privati agli investimenti per i programmi di ricerca e divulgazione agricola; la seconda riporta alcuni studi condotti sull'impatto dei suddetti programmi sulla produzione e produttività agricola; la terza parte, infine, presenta un'analisi comparata di studi effettuati sul tema che si avvale sia di metodi statistici che non statistici.

New planning and evaluation models of development projects
R.Nastri

In the period 1989-90 the Advisory Committee's working group on the socio-economic impact of Italian development cooperation found that there

was virtually no information available on the progress of projects or their effects. Focussing its efforts on determining the weak links in the relevant procedures and identifying new methods, in the autumn of 1990 it appointed EIDOS to formulate models for the preparation and control of development aid projects. The new model elaborated by EIDOS derives from the "logical framework" that the Evaluation Office of the VII Direction General of the EEC had presented in January 1991.

A number of changes were made to this framework, regarding both its structure and the internal configuration of the single logical categories: the most important structural change was to separate the (socio-economic and employment) impact of a project from its objectives. The rationale for this was that the impact, in contrast with the objectives, is rarely all positive since introducing innovations in a social, economic and environmental fabric nearly always has undesired collateral effects that need to be foreseen and controlled.

In addition, downstream from the "general framework", EIDOS introduced a "specific framework", based on the results of a structured sectoral survey conducted by experts. Among the "results", technologies to be transferred were replaced with "permanent functions to be activated and job skills to be developed", in the belief that they are crucial to the sustainability of a project.

These changes allow progress evaluation to be extended to cover not only the project itself but also the context in which it is set and to include within the logical framework all the techniques available for monitoring the broader impact of the project. On the basis of the modified "logical framework" and the redefined functions of evaluation and monitoring, four models were formulated (B1, B2, C and D): the first two refer to the preparation of a project, while the other two refer respectively to the functions of evaluation and monitoring.

Regular use of structured sectoral surveys should make it possible to broaden critical awareness from the regulation of the evolutionary processes at work in the West to the analysis of external processes, thereby preparing for a cultural change.

Moreover, operating on the basis of functions and the transfer of intangible rather than tangible assets should facilitate turnover among the western participants in development cooperation, ranging from builders and manufacturers to service companies. It should also create the conditions for unusual alliances (between manufacturers, service companies, builders and NGOs) as a consequence of the rediscovery of the complexity of the issues to be addressed.



ZOPP - Qualities and limits

C.Seufert

The article describes the "Objectives Oriented Project Planning" (ZOPP), a method developed and tested in the GTZ (Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit) and applied since 1983 within the technical cooperation projects supported by GTZ on behalf of the German Federal Ministry for Economic Cooperation (BMZ).

A realistic project planning and the participation of all the actors involved in the project are considered by ZOPP approach as essential to permit efficient project implementation. The initial appraisal steps are therefore followed by further workshops, where different actors participate (ministry representatives, target groups, counterparts, indipendent appraisers, GTZ staff, etc.). Important features of the method are the teamwork, the visualization - documentation of each planning step - and the moderation in the joint planning work by persons unassociated with the project.

ZOPP consists of consequential steps: Step 1 - Participation analysis: overview of all actors directly and indirectly concerned with the project; Step 2 - Problem analysis: identification of the major problems; Step 3 - Objectives analysis: identification of all possible objectives; Step 4 - Discussion of alternatives: identification of alternative solutions that can constitute a project strategy; Step 5- The project planning matrix: a scheme that examines the cause-effect relationships between different variables such as the scheduled activities, the needed resources, the project purpose, the overall goal and possible external influences.

However, the advantages and potentials this method offers have not yet been exhausted, due to a problem of flexibility in its application. Furthermore, various experiences in ZOPP utilization show that the participation of target groups in the planning process is not yet generally established in a satisfactory manner.



Grassroot experience with PPO (ZOPP)

D.Kohnert, H.J.Preuss

Parallel to the extension of the GTZ-method of planning of projects by objectives (PPO/ZOPP) to all areas of technical cooperation up to project

execution at grassroot level, there exists a growing awareness of the limits of this method. In view of the obligation to apply PPO according to given standards in every GTZ financed project, and the ever increasing sophistication of planning and management guidelines of the GTZ, this instrument runs the risk of degenerating into a mere trade mark or an end in itself.

The original goals of the founding fathers of PPO, to promote a participatory methodology in order to develop mutual understanding between experts and their counterparts on the linkage between problems of the target group, the goals, the execution and evaluation of projects has increasingly been neglected. The enforced direct linkage between PPO and operational planning promotes the orientation at short-term results and activities, without due consideration to the heuristic aims of PPO. Nowadays, PPO is quite often applied as tactical means of negociation of experts vis-à vis their counterpart, in order to push them to accept the optimum of the donor's ends. To counteract this tendency it is imperative to loosen the rigid linkage between PPO and operational planning in order to render it more process orientated, to develop complementary methods which increase the integration of the target groups in the planning process and to increase their capacity to plan their own projects.



Valutazione d'impatto partecipativa: riflessioni sul campo

M.Robinson

Le organizzazioni non governative (ONG) cercano da tempo modi efficaci e poco costosi di valutare l'impatto dei programmi generatori di reddito e di sviluppo del sistema di credito, che non siano né puramente soggettivi né basati esclusivamente su metodi quantitativi. L'articolo di M.Robinson descrive un approccio alla valutazione d'impatto sviluppato da un gruppo di ricercatori dell'*Overseas Development Institute*.

Tale approccio si basa su due premesse fondamentali: la prima è che, considerata la disponibilità limitata di dati quantificabili, è indispensabile che esista un livello di consenso generale tra i valutatori, la ONG e i partecipanti al progetto circa la misura in cui gli obiettivi del programma sono stati raggiunti. La seconda premessa è che gli indicatori utilizzati per determinare l'impatto del programma vengano ricavati dai cambiamenti avvenuti nella vita dei partecipanti al progetto, attribuibili al programma stesso o ad altri fattori esterni.

L'articolo illustra a grandi linee le procedure adottate per racco-

gliere ulteriori informazioni sul campo e conclude, soffermandosi su alcuni problemi potenziali che possono presentarsi nella pratica e sui modi più adatti a risolverli.



Beneficiary assessment

L.F.Salmen

The intent of beneficiary assessment is to understand a project from the point of view of its intended beneficiaries in the belief that if the project is planned with the knowledge of people's values, is responsive to their needs and adapted to their behavior, it is more likely to be implemented successfully and to bring about sustained development.

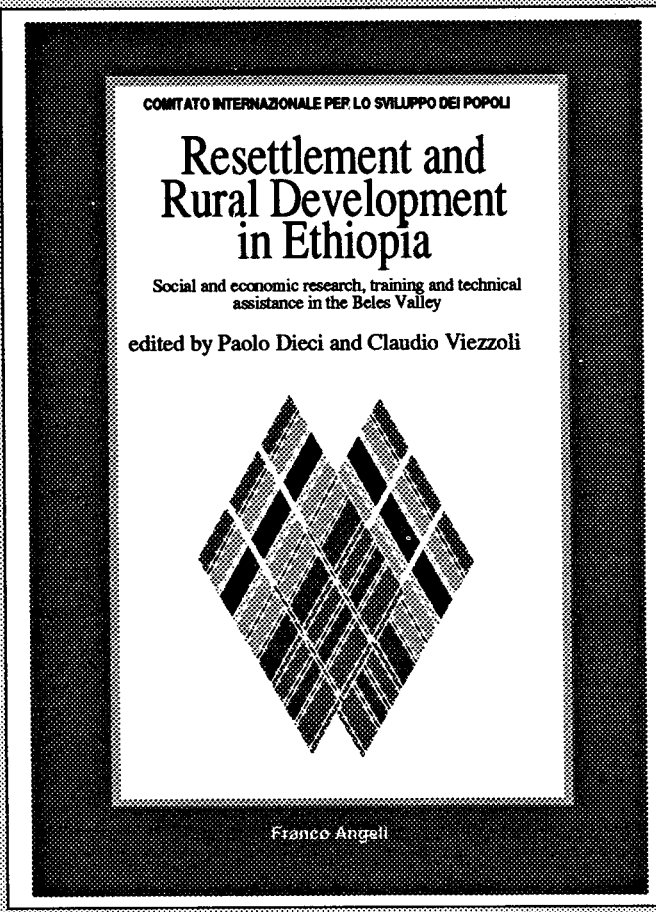
The term beneficiary assessment is used for participant observation, qualitative interviewing and related techniques aimed at providing managers with reliable feedback from beneficiaries with which they may improve project and program performance.

This article reviews the beneficiary assessment work conducted over the last five years under the auspices of the Water Development Department and the Public Sector Management Division (now CECPS) with the World Bank. Considering the 12 projects on which beneficiary assessment was completed, four major issues emerged:

—the fact that adequate communication between project staff and beneficiaries is often lacking;
—the necessity that project management understand the living conditions, economic realities and felt needs of the beneficiaries;
—the role that community participation plays in project success;
—the importance of the various social strata within the beneficiary community.

Whatever bias may exist in this specific qualitative methodology can be controlled, if not totally eliminated by a technique of "triangulation" (cross checking of results, information derived from different sources, data gathering on the same subject by different people, etc.).

The bulk of beneficiary assessment work is done by host country nationals, be they independent consultants, research institutions or other kinds of non governamental organizations.



A partire dall'analisi di un programma di cooperazione allo sviluppo, il libro propone, con i contributi di esperti, ricercatori e tecnici, l'approfondimento di tematiche quali i processi di reinsediamento, la politica agraria e il piano di democratizzazione nell'Etiopia contemporanea.

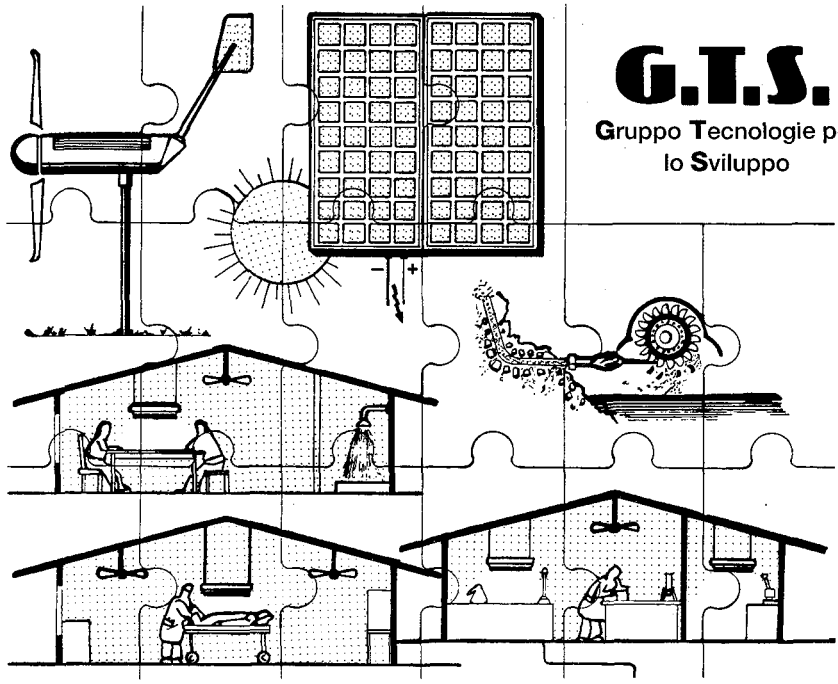
CISP

COMITATO INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO DEI POPOLI

«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)



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

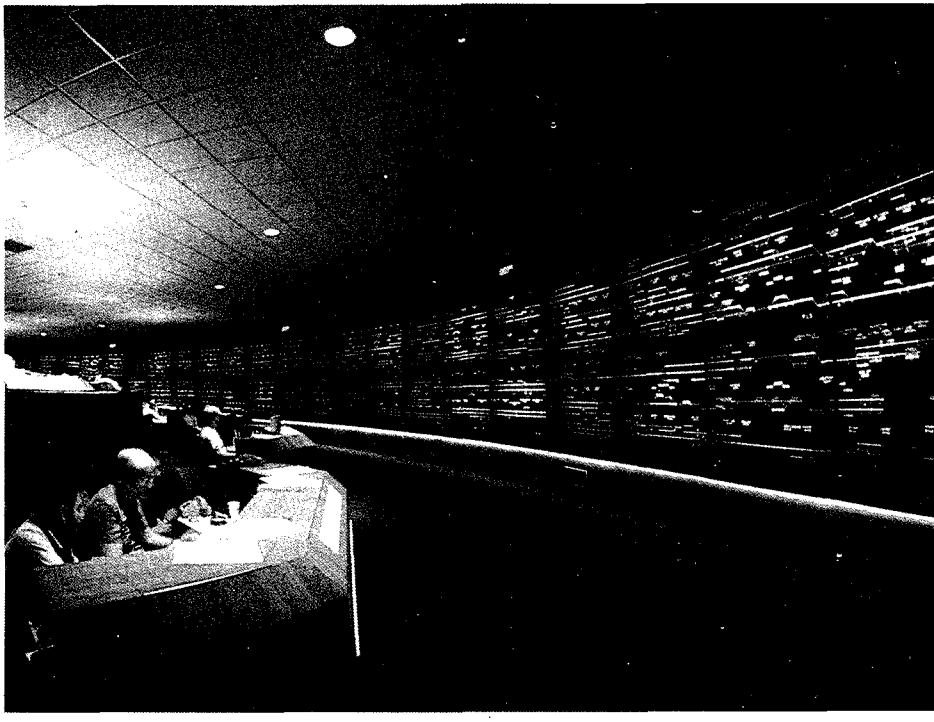
G.T.S. Gruppo Tecnologie per lo Sviluppo.

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

IL FUTURO COME PUNTO DI PARTENZA.

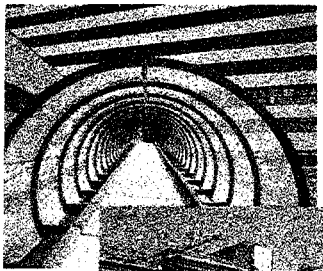


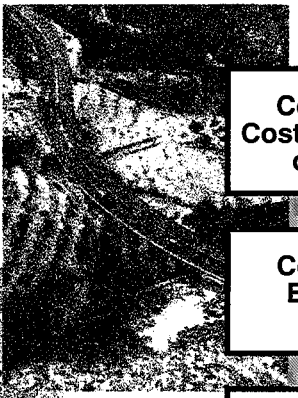
ANSALDO
Trasporti

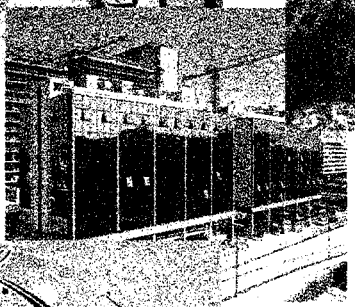
Ansaldo Trasporti progetta e realizza sistemi di trasporto ferroviario e urbano chiavi in mano, sistemi innovativi per metropolitane, alimentazione delle reti di trasporto, semiconduttori di potenza. È leader in Italia per la realizzazione di veicoli di trazione leggera e pesante. A livello mondiale 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.

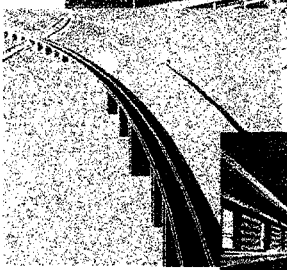
ANSALDO
Tecnologia italiana nel mondo.

GRUPPO IRI FINMECCANICA

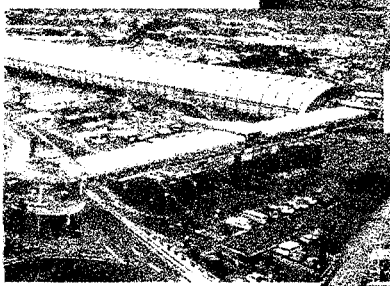


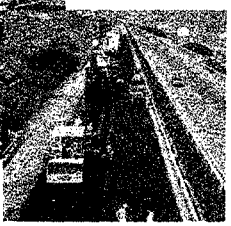












Concessionarie di Costruzione e Gestione di Infrastrutture

Concessionarie di Edilizia Pubblica e di Servizio

Infrastrutture Urbane di Pubblico Interesse

Servizi di Ingegneria

Costruzioni Generali e Grandi Lavori

Costruzioni di Edilizia Residenziale e Sociale

Manutenzione di Opere Pubbliche ed Infrastrutture

italstat
iritecna gruppo iri

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

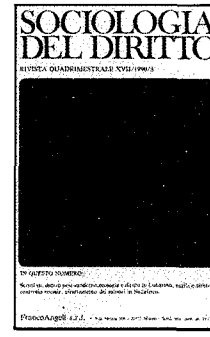
a cura del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli. Semestrale diretto da Maura Viezzoli
Abbonamento 1991: Italia L. 42.000

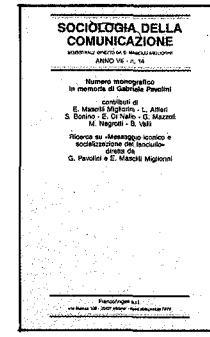
Sociologia e ricerca sociale

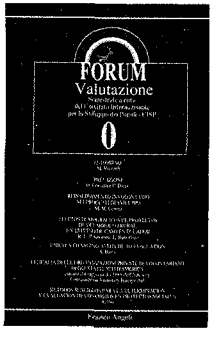
Quadrimestrale diretto da Gianni Statera
Abbonamento 1991: Italia L. 60.000

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 .....

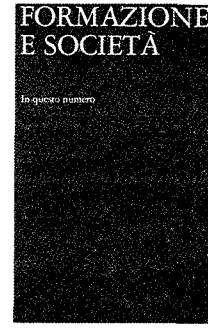
Azienda/Società .....

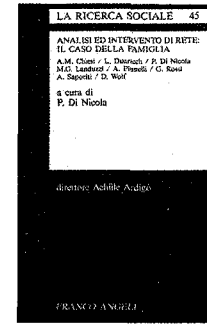
La ricerca sociale

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

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

In questo numero:

Nel suo saggio, Evenson indaga il complesso campo della ricerca e divulgazione nei programmi di sviluppo agricolo, evidenziando le interazioni esistenti tra ricerca e divulgazione, divulgazione e formazione degli agricoltori e il loro contributo alla produttività. Segue una discussione dedicata al *logical framework* nel quale vengono presentati vari contributi volti a fornire una descrizione e analisi, anche critica, di tale strumento di programmazione e valutazione dei progetti di sviluppo nelle sue varie elaborazioni. Gli ultimi tre articoli sono legati da un unico filo conduttore, la partecipazione dei beneficiari alla valutazione dei programmi di sviluppo: Robinson descrive un approccio alla valutazione di impatto partecipativa elaborato da un gruppo di ricercatori dell'*Overseas Development Institute*; Salmen, nell'articolo successivo, argomenta come la partecipazione dei beneficiari alla valutazione costituisca uno dei presupposti dello sviluppo sostenibile; infine, l'intervista a Kamla Bhasin propone una riflessione sulla valutazione partecipativa come superamento dello schema classico di subalternità "donatore/beneficiario".