FORUM Valutazione

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

3

EDITORIALE
M. Viezzoli

PREFAZIONE
G. Corsetti

UNA RICERCA SULLE METODOLOGIE E GLI STRUMENTI
DI VALUTAZIONE PER I PROGRAMMI ONG
Gruppo di lavoro misto Ong/DGCS-MAE

IS SUSTAINABILITY AN ATTAINABLE GOAL?
Centre for Development Studies/South Research

IL MONITORAGGIO DEI PROGETTI
DI SVILUPPO DELLA PESCA ARTIGIANALE:
L'ESPERIENZA DI UN PROGETTO DEL CISP IN COLOMBIA
F. Declich, C. Tassara

EX-POST EVALUATION OF A DEVELOPMENT PROJECT IN NIGERIA
Centre for Partnership in Development

LA VALUTAZIONE: COME, PERCHÉ, PER CHI?
M. Moretti

USING THE L.F.A. AS A PLANNING TOOL
AN EXAMPLE
Norwegian Agency for Development Cooperation

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:
O.H.Angell Nordeng-*DIS*, G.Corsetti-*CISP*, H.Couderé-*Centre for Development Studies*, F.Declich-*CISP*, Gruppo di lavoro misto Ong/Dgcs-M.A.E., M.Moretti-*Università Bocconi*, NORAD, B.Peeters-*South Research*, C.Tassara-*CISP*, D.Van Esbroeck-*South Research*, 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. 45.000 da versare sul c.c.p. 17562208 intestato a FrancoAngeli srl, Milano - specificare la causale del versamento
Estero L. 60.000 - pagamento tramite vaglia postale internazionale

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

Finito di stampare nel maggio del 1992

FORUM
Valutazione

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

5
EDITORIALE
M. Viezzoli

9
PREFAZIONE
G. Corsetti

13
UNA RICERCA SULLE METODOLOGIE E GLI STRUMENTI DI VALUTAZIONE PER I PROGRAMMI ONG
Gruppo di lavoro misto Ong/DGCS-MAE

37
IS SUSTAINABILITY AN ATTAINABLE GOAL?
Centre for Development Studies/South Research

73
IL MONITORAGGIO DEI PROGETTI DI SVILUPPO DELLA PESCA ARTIGIANALE: L'ESPERIENZA DI UN PROGETTO DEL CISP IN COLOMBIA
F. Declich, C. Tassara

91
EX-POST EVALUATION OF A DEVELOPMENT PROJECT IN NIGERIA
Centre for Partnership in Development

125
LA VALUTAZIONE: COME, PERCHÉ, PER CHI ?
M. Moretti

149
USING THE L.F.A. AS A PLANNING TOOL AN EXAMPLE
Norwegian Agency for Development Cooperation

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

In questo editoriale vogliamo continuare il discorso iniziato nel numero precedente circa le metodologie di valutazione utilizzate dalle diverse agenzie europee, allargandolo alle agenzie delle Nazioni Unite.

Un confronto continuo e sistematico con quanto avviene nell'ambito di cooperazioni bilaterali e multilaterali dotate di strutture di valutazione più formalizzate di quelle italiane, siamo convinti possa essere utile per la definizione di un sistema di monitoraggio e valutazione dei progetti per tutti gli organismi di cooperazione nel nostro paese.

A questo fine il CISP con la redazione di Forum Valutazione, ha iniziato un lavoro di confronto tra vari testi ufficiali in cui sono descritte le metodologie di monitoraggio e valutazione dei progetti di sviluppo elaborati ed utilizzati dai più importanti organismi internazionali, agenzie governative e istituti di cooperazione.

In questo testo intendiamo soltanto tratteggiare alcuni degli elementi che stanno emergendo da questa analisi. Ci ripromettiamo di approfondire in maniera più puntuale l'argomento in uno dei prossimi numeri.

Una prima chiave di lettura della documentazione raccolta riguarda il ruolo che i beneficiari dei progetti e *partner* locali vengono chiamati a ricoprire nelle diverse fasi del progetto, dalla ideazione alla realizzazione, alla valutazione ex-post.

Apparentemente si potrebbe riscontrare una certa unità di intenti dichiarati. In ogni documento si ritrova la considerazione della necessità di far partecipare i beneficiari al processo valutativo, nel corso di tutte le fasi del ciclo di progetto.

Tuttavia, abbiamo individuato almeno tre grandi problematiche che possono essere estrapolate dall'analisi dei diversi documenti.

La prima riguarda la risposta alla domanda: "a cosa serve la valutazione e perché si fa?" La seconda riguarda il ruolo della valutazione come *learning process*. La terza riguarda la valutazione inserita nel processo di *decision making* del progetto.

Maura Viezzoli, direttore del CISP, è psicologa sociale

Nell'analizzare l'argomento, ci accorgiamo che attorno a questi tre temi si gioca il problema del potere effettivo che il beneficiario ha nella gestione del progetto. Su questo punto le opinioni espresse non sembrano concordare.

Nei documenti dell'IFAD, della World Bank e del gruppo DAC (OCSE) si sottolinea l'importanza della partecipazione dei beneficiari nella raccolta, analisi e interpretazione delle informazioni a fini di monitoraggio e valutazione, ma se andiamo a vedere quale ruolo si attribuisce alle unità di monitoraggio e valutazione, notiamo che si evidenzia unicamente la loro "utilità" per chi dirige il progetto.

A questo proposito l'IFAD scrive che "il compito principale di una unità di valutazione consiste nell'aiutare il direttore del progetto a seguire e valutare in modo continuo il progetto durante tutta la sua esecuzione; nella misura in cui il potere è stato a lui delegato, il direttore è il responsabile della buona esecuzione del progetto...".

La World Bank sottolinea come "la maggior parte dei sistemi di monitoraggio sono concepiti allo scopo di aiutare i *manager* a fornire rapporti alle autorità superiori, ad adempiere a richieste esterne".

Il DAC scrive che "donatori e beneficiari dovrebbero essere entrambi interessati alla valutazione dei programmi di sviluppo, non solo per migliorare l'uso delle risorse attraverso un processo di apprendimento delle esperienze passate, ma anche per rendere conto dell'operato alle autorità politiche e all'opinione pubblica". Inoltre si auspica la creazione di una unità di valutazione alle dirette dipendenze del ministro o del capo responsabile dell'agenzia di aiuto allo sviluppo.

Nelle citazioni che abbiamo visto viene enfatizzata l'importanza del monitoraggio e della valutazione dal punto di vista del *manager*.

Nei brani che seguono noteremo una diversa visione del significato politico della valutazione.

Da un testo di Ross e Cronbach del 1976 citiamo: "più che fornire dati a un uomo economico, il valutatore fornisce armi a un combattente in guerra con linee di fronte mobili e alleanze temporanee; il commissionare una valutazione è raramente il prodotto di uno spirito di ricerca scientifica, il più delle volte è espressione delle forze politiche in campo".

Esperti come la Douet o Lecomte sono ben consci della scelta politica a monte del metodo che viene scelto per la valutazione.

Per questo insistono sulla partecipazione della popolazione come elemento cruciale del successo o fallimento dell'azione di sviluppo: "la scelta di un metodo valutativo dipende dalla scelta del sistema di aiuto allo sviluppo. L'uso della valutazione partecipativa va al di là della sola funzione di verifica della *performance* del progetto e ricopre

altre funzioni quali: la formazione, la promozione delle organizzazioni di base, il rafforzamento istituzionale."

Veniamo al secondo problema: la valutazione come processo di apprendimento. Questo aspetto è presente in tutti i documenti nei quali si riconosce anche che la valutazione può costituire un valido strumento di formazione e coscientizzazione.

Il processo di apprendimento si attiva attraverso la raccolta dei dati, la loro elaborazione e la conseguente valutazione in un contesto in cui sia possibile un *feedback* funzionale al riorientamento del progetto.

Mentre da una parte si enuncia la necessità della trasparenza del processo valutativo e vengono suggeriti anche gli strumenti adatti a questo scopo, come seminari e riunioni, comitati di valutazione, ecc...; dall'altra parte non vengono allocate le risorse umane e finanziarie che servono per realizzarli.

Di consequenza il ciclo: raccolta dati-elaborazione-valutazione-*feedback*- riprogettazione, si interrompe.

Douet e Lecomte rilevano che "nelle valutazioni classiche gli attori sono: chi decide la valutazione, il valutatore esterno e il capoprogetto. Gli altri vengono identificati come informatori e solo eccezionalmente il rapporto finale viene loro fornito".

Un ulteriore problema connesso a quello del *feedback* riguarda la forma in cui viene restituita l'informazione. É chiaro che se il rapporto di valutazione viene consegnato ai beneficiari in una veste ufficiale, confezionata per il finanziatore, e magari in una lingua di non facile accesso per il *partner* locale, il *feedback* sarà soltanto formale in quanto l'informazione non sarà comprensibile.

Il terzo elemento su cui vogliamo soffermare brevemente l'attenzione riguarda il *decision making*.

Anche laddove si parla di partecipazione dei beneficiari al monitoraggio e alla valutazione per meglio individuare le problematiche legate alla realizzazione dei progetti, si sottolinea che il potere decisionale sul riorientamento del progetto resta nelle mani dei *manager* e dei finanziatori.

Il coinvolgimento di tutti gli attori, qualora avvenga, viene favorito nelle fasi di gestione del progetto ma non in quelle di progettazione e riorientamento in cui si stabiliscono gli obiettivi, i tempi, le attività ecc.

E ancora, in atteggiamento critico rispetto alle metodologie valutative classiche, come ad esempio il *Logical Framework Approach*, viene sottolineato come la formula obiettivi-mezzi-risultati- vada evitata perché, sebbene ciò rappresenti il nucleo della valutazione di un progetto,quest'ultimo deve essere necessariamente visto come un processo

di cambiamento globale, dove è necessario analizzare anche le varie componenti istituzionali, quali: conflitti, alleanze e negoziazioni tra i vari attori.

Il L.F.A., infatti, pur costituendo un validissimo strumento tecnico, va inserito in un contesto in cui siano stati chiariti preliminarmente i rapporti politici tra le parti.

Prefazione

Giancarlo Corsetti

Questo terzo numero di Forum Valutazione contiene sei contributi di diverso interesse attinenti alle principali aree tematiche delle rivista. In questa breve prefazione ci proponiamo il compito di legare i contenuti e il senso degli articoli con lo sviluppo editoriale della nostra pubblicazione e, possibilmente, con lo stato del dibattito circa la valutazione dei progetti di sviluppo nell'ambito della cooperazione italiana.

Un primo dato di rilievo è che il forte aumento di interesse per il tema ha generato forme istituzionali per lo studio e la sperimentazione di concrete metodologie e procedure di lavoro. Accanto a iniziative che singoli enti e organizzazioni hanno intrapreso a titolo individuali o di gruppo, la riflessione comune è stata arricchita in maniera determinante dalla costituzione del gruppo di lavoro misto ONG/DGCS del Ministero Affari Esteri nell'aprile del 1990, cui abbiamo chiesto di fare il punto sulle proprie attività correnti e prospettive di lavoro futuro. Il contributo *Una ricerca sulle metodologie e gli strumenti di valutazione per i programmi ONG* ripercorre il lavoro del gruppo nell'ambito delle sue linee programmatiche a partire dalla data della sua costituzione nell'aprile del 1990. Per rispondere ad una "domanda"di strumenti, metodologie e istituzioni per la valutazione che tengano conto delle specificità delle organizzazioni non governative, il gruppo ha promosso quattro indagini preliminari sui concetti, i metodi e gli strumenti valutativi elaborati da ONG , sia del Nord che del Sud, da organizzazioni di base e da organismi internazionali. La prima fase del lavoro di ricerca si è conclusa con un seminario di informazione e di riflessione nel giugno 1991, di cui l'articolo riporta sinteticamente i principali punti di discussione. La seconda fase della ricerca del gruppo misto avrà due obiettivi: primo, l'elaborazione di una guida di orientamento metodologico alla valutazione dei programmi ONG; secondo, la definizione e sperimentazione di un modulo di formazione alla valutazione, per operatori della cooperazione. In questo senso, la natura della ricerca del gruppo di lavoro misto sarà sempre più appli-

Giancarlo Corsetti, del Consiglio Direttivo del CISP, è economista

cativa, come ricerca-intervento, laddove programmi di formazione e di pubblicazioni di strumenti di analisi e di riflessione potrebbero diventare due delle funzioni permanenti del gruppo. I riferimenti bibliografici in coda al contributo riportano i principali materiali utilizzati nella ricerca;

Essi offrono al lettore interessato un quadro informativo aggiornato su attività di valutazione sia a livello europeo che nei paesi in via di sviluppo.

Gli articoli che seguono riguardano temi centrali quali la metodologia di monitoraggio, la valutazione ex-post, e la sostenibilità dei progetti, letti attraverso la lente di studi di caso e attività di ricerca sul campo.

Is sustainability an attainable goal? espone i risultati di uno studio comparato di ventotto progetti di organizzazioni non governative fiamminghe in Africa (sette in Tanzania, undici in Rwanda e dieci in Zaire) sul tema della sostenibilità. Tra i risultati dell'analisi, un punto di rilievo è che la partecipazione del gruppo obiettivo alla formulazione del progetto sembra avere un effetto sulla sostenibilità molto più forte del coinvolgimento del gruppo obiettivo nella gestione.

Nonostante lo studio esponga i risultati della ricerca per gruppo di progetti, ovvero non si confronti con l'obiettivo di arrivare a conclusioni analitiche generali, il gruppo di ricerca ha compiuto un importante sforzo di sintesi nel produrre una estesa *checklist* in forma di questionario che riproduciamo alla fine dell'articolo.

Il contributo di Declich e Tassara rappresenta la prima parte di un lavoro di analisi di monitoraggio del progetto integrale di pesca artigianale che il CISP sta conducendo in Colombia. Nell'articolo che appare in questo numero della rivista, si propone una sintesi della conoscenza progettuale e valutativa accumulata a livello settoriale e regionale, per poi procedere, nel prossimo numero di Forum, con la seconda parte dell'articolo, alla impostazione dello studio di monitoraggio relativo al progetto stesso.

La valutazione del progetto di sviluppo Abakaliki in Nigeria da parte della Norwegian Church Aid ha due principali punti di interesse. Primo, lo studio è stato effettuato a sette anni dal ritiro del personale espatriato e dalla fine delle attività dell'agenzia di cooperazione. In questo senso esso rappresenta un'opportunità piuttosto rara di analizzare gli effetti di lungo periodo dell'intervento. Quindi, lo studio mette in forte evidenza alcune circostanze che hanno modificato l'ambiente istituzionale del progetto, determinandone il grado di successo. Il primo elemento richiama la necessità di alcune specificità metodologiche di ricerca, ben descritte nello studio e che possono offrire suggerimenti immediatamente utilizzabili in lavori analoghi. Si può vedere, a questo proposito, come viene posto il problema della ricostruzione della memoria storica del progetto e quali soluzioni vengano sperimentate. Il secondo elemento può

essere letto in termini della relazione tra variabili macro e quelle legate al micro-ambiente del progetto;

Con l'articolo di Marina Moretti dal titolo *La valutazione: come, perché, per chi?*, *Forum Valutazione* continua nel suo impegno a offrire contributi di riflessione e di sintesi sugli strumenti della valutazione. L'analisi critica della letteratura offerta da Moretti ha come principio ordinatore quello degli ambiti disciplinari di origine delle diverse metodologie. Così la valutazione viene discussa dal punto di vista delle tecniche e degli obiettivi di analisi economico-finanziaria, da quello dell'analisi sociologica, e da quello dell'analisi di impatto ambientale.

Opinioni contrastanti sul *logical framework* come metodologia quadro per la valutazione e dubbi sulla sua adeguatezza per il lavoro delle ONG ci ha spinto a raccogliere esperienze di applicazione e riflessione critiche nel *dossier* pubblicato nello scorso numero della rivista. In questo volume vogliamo arricchire il nostro *dossier* pubblicando un esempio di utilizzazione del *logical framework* per valutare un progetto di circolazione urbana. Il pregio di *Using the LFA as a planning tool* è probabilmente la schematicità nell'esposizione dei risultati, che, tuttavia, non riduce la complessità del problema alla base dell'attività di pianificazione e valutazione.

Informiamo i lettori che per problemi di spazio su questo numero di Forum Valutazione non è stato possibile inserire la rubrica Scheda Valutazione.

Una ricerca sulle metodologie e gli strumenti di valutazione per i programmi Ong

a cura del Gruppo di lavoro misto Ong/Dgcs-MAE

Indice

Introduzione
1. Il primo anno di attività del Gruppo
2. La seconda fase della ricerca
Note e riferimenti bibliografici

Questo saggio ripercorre il lavoro e descrive le linee programmatiche del gruppo di lavoro misto della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e delle Organizzazioni Non Governative italiane nato nell'aprile del 1990 sul tema della valutazione dei progetti di sviluppo. L'obiettivo del gruppo è coniugare una irrinunciabile riflessione sul significato e gli obiettivi della valutazione a fronte delle caratteristiche specifiche dell'operare delle ONG con l'esigenza di disporre di strumenti, metodologie e istituzioni immediatamente accessibili per "fare" valutazione. Così al seminario del giugno 1991, che ha costituito occasione di dibattito attorno ai risultati delle prime quattro ricerche promosse dal gruppo, fanno seguito la redazione di una Guida di orientamento metodologico alla valutazione e un programma per impostare un modulo di formazione alla valutazione. Richiamiamo l'attenzione del lettore sulla ricchissima bibliografia riportata dal contributo.

Il gruppo di lavoro misto Ong/Dgcs-MAE è così costituito:
Antonino Colajanni, R.C.-COCIS (coordinatore)
Maria Donata Rinaldi (assistente al coordinamento)
Maria Teresa Cobelli, CIPSI
Cristiana Cometto, COSV
Marco Falcone,-Ufficio XI DGCS
Raffaele Ippolito, ICU
Sergio Marelli, -ASPEM, FOCSIV
Lucia Pieroni, -Ufficio XI DGCS
Maura Viezzoli, -CISP

Introduzione

L'organizzazione tecnica e professionale di attività e procedure di valutazione dei progetti di sviluppo si sta sempre più spesso accompagnando, come un complemento indispensabile, a tutti gli interventi di cooperazione internazionale. Questi strumenti di verifica critica delle azioni, in grado di misurare l'efficienza, l'efficacia, l'impatto e la capacità di realizzazione degli obiettivi generali e specifici previsti, possono contare ormai su una ingente letteratura e su figure professionali specializzate[1]. Da qualche anno anche le Organizzazioni Non Governative (ONG) si stanno impegnando in questa direzione, rivendicando tuttavia una certa differenza ed autonomia nel quadro ampio dei soggetti di cooperazione internazionale, ed una certa propensione verso forme di rielaborazione originale di modelli, metodi e criteri di valutazione prodotti da altri soggetti[2].

Anche in Italia il tema della valutazione dei programmi di cooperazione internazionale ha assunto una rilevanza crescente nel processo di ottimizzazione delle risorse impegnate e di adeguazione delle metodologie e delle strategie di intervento. In tale quadro si collocano le attività in corso presso la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS), che si propongono di definire una metodologia valutativa da applicarsi nell'ambito dei progetti di cooperazione allo sviluppo, compresi i programmi delle Organizzazioni Non Governative.

Sulla base di un'attenta analisi e discussione dei contributi classici al tema della valutazione prodotti dalle grandi organizzazioni internazionali e da agenzie di cooperazione, alcune ONG hanno cominciato a riflettere sulla possibilità di un relativo "adattamento" delle procedure e dei concetti classici della teoria della valutazione al loro mondo specifico[3].

Una rapida panoramica delle attività valutative delle ONG mostra una grande ricchezza, in termini di esperienza e di idee innovative. Dominate tradizionalmente da uno spirito pragmatico e da una visione politica e solidaristica, molte ONG hanno per anni ritenuto più importante realizzare bene un progetto, in accordo con i bisogni e le esigenze reali degli attori sociali coinvolti, piuttosto che effettuare una valutazione di tipo "classico", tecnicamente e formalmente ineccepibile, ma astratta rispetto ai contenuti del programma.

Più recentemente, le ONG hanno incluso nella loro prassi una concezione più ampia della valutazione[4], ma poco è stato fatto finora per sistematizzare e diffondere tali esperienze e fare della valutazione un vero e proprio metodo di lavoro, inteso non come mero strumento di

controllo ma come mezzo per promuovere la crescita della capacità progettuale delle ONG stesse[5].

Il convergere di interessi e preoccupazioni comuni sia alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, sia alle ONG sul tema della valutazione ha portato all'identificazione di un programma promosso, realizzato da un Gruppo di lavoro misto, formato da funzionari della DGCS, da rappresentanti delle tre federazioni ONG, da operatori ONG competenti in materia di valutazione, da esperti e consulenti.

Caratteristica principale di questo Gruppo è proprio il suo essere "misto": ONG e DGCS lavorano insieme su uno stesso tema e con le stesse finalità generali, pur partendo a volte da punti di vista e da esigenze operative diverse, in una ricerca sui metodi e gli strumenti di valutazione per i programmi delle ONG. Tale ricerca deve tenere conto, da una parte, della realtà e della specificità delle ONG italiane, e dall'altra, dell'importanza di formulare proposte concrete ed operative per la programmazione, la gestione e la valutazione dei progetti.

1.
Il primo anno di attività del Gruppo

Il Gruppo di lavoro si è costituito nell'aprile 1990 ed ha avviato una ricerca sui metodi e gli strumenti valutativi per i programmi delle ONG, i cui obiettivi sono:

- ricostruire e presentare lo stato dell'arte in materia di valutazione dei programmi ONG;
- fornire alle ONG e alla DGCS suggerimenti per migliorare le procedure valutative e la qualità degli interventi di cooperazione;
- individuare metodologie, criteri, parametri e griglie valutative che permettano di analizzare e valorizzare gli aspetti peculiari alla progettualità delle ONG, difficilmente valutabili con metodologie più tradizionali.

Il Gruppo di lavoro ONG/DGCS ha dedicato il primo anno di ricerca all'impostazione e alla realizzazione di quattro indagini preliminari sui concetti, i metodi e gli strumenti valutativi elaborati ed utilizzati dalle ONG italiane, dalle ONG europee, dalle ONG e dalle organizzazioni di base del Sud e dagli Organismi Internazionali. Le quattro ricerche, condotte dai membri del gruppo di lavoro con la collaborazione di consulenti indipendenti, hanno comportato fasi di raccolta bibliografica

e documentazione, interviste a persone-risorsa ed indagini sul campo, rielaborazione dei dati e redazione di quattro documenti, in cui largo spazio è lasciato all'illustrazione di esempi, esperienze e studio di casi dai contesti più diversi[6]. I risultati emersi contribuiscono in maniera rilevante al dibattito sulla valutazione dei programmi ONG ed accrescono il patrimonio di conoscenze e di esperienze delle ONG su questo tema sempre più importante per l'intera cooperazione allo sviluppo[7].

La prima fase della ricerca si è conclusa con l'organizzazione di un seminario di informazione e riflessione (giugno 1991), che ha visto la partecipazione di funzionari della DGCS, di consulenti e esperti in materia di valutazione, di docenti universitari e ricercatori, e dei rappresentanti di oltre 40 ONG italiane. Obiettivi del seminario erano presentare i risultati del primo anno di lavoro, illustrare e diffondere le quattro ricerche svolte e creare un'occasione di dibattito e di scambio, stimolando proposte di lavoro per il secondo anno[8].

Dalle ricerche e dalle analisi svolte nella prima fase e dai risultati del seminario, sono nate molte riflessioni che vanno al di là della semplice proposta di un metodo di valutazione. Metodologie e strumenti valutativi quali, ad esempio, l'analisi costi-benefici o il *logical framework*, non sembrano poter rispondere in maniera adeguata alla ricchezza e all'esperienza dei programmi ONG[9]. Le ONG attribuiscono grande importanza, infatti, (nella concezione, elaborazione, gestione e valutazione dei propri interventi) ai soggetti sociali e politici con i quali realizzano le loro attività, e si caratterizzano per una flessibilità, una capacità di adattamento al contesto specifico, una attenzione per il partner locale, le comunità e i gruppi di base, che le distinguono in modo talora radicale dalle agenzie governative di cooperazione o dagli Organismi Internazionali.

Le ONG sono sempre state particolarmente legate ad una visione dei processi di sviluppo secondo la quale il soggetto titolare dell'intervento esterno partecipa a tutto il "ciclo di progetto", dalla fase di identificazione a quella della valutazione ex-post. Raramente le ONG realizzano progetti di semplice esecuzione tecnica, concepiti e disegnati da altri soggetti. Tendenzialmente quindi, le ONG manifestano una certa resistenza nei confronti di modelli e metodi valutativi rigidi e restrittivi[10].

Nel corso del seminario è comunque emersa da parte delle ONG partecipanti la volontà di adeguare le proprie pratiche e i propri strumenti valutativi ad un'esigenza di maggior coerenza interna dei programmi: infatti fatte salve le debite differenze e specificità di ogni ONG, è sempre più necessario adottare una griglia di riferimento uniforme per la valutazione dei progetti, che tenga conto di una analisi

approfondita del contesto di progetto, della coerenza necessaria fra intervento proposto e modello di sviluppo locale, del ruolo fondamentale dei *partner*, dei beneficiari locali e delle controparti, della flessibilità degli interventi[11].

Una prima riflessione riguarda proprio il tema dell'identità e della specificità delle ONG e le peculiarità che definiscono, all'interno e all'esterno, una ONG in quanto tale, come soggetto contemporaneamente attore e promotore dello sviluppo alla base.

La riconosciuta caratteristica della agilità, flessibilità ed adattabilità a situazioni mutevoli, propria delle ONG, tende a conferire a questi soggetti una natura sperimentale, e alle loro attività il carattere di proposte metodologiche utilizzabili anche in altri contesti più complessi[12]. Quello della flessibilità e adattabilità di un intervento in corso d'opera è infatti un problema che si trovano spesso ad affrontare altri tipi di agenzie di cooperazione.

L'esperienza delle ONG può dunque servire a formulare piani di valutazione più ricchi ed ampi, che tengano conto di quell'elemento "imprevedibile" ed "irriducibile" che è il "fattore umano e sociale" dei processi di sviluppo. Le metodologie e gli strumenti di valutazione più diffusi risultano perciò in genere carenti ed inadeguati rispetto alla specificità delle ONG.

2.
La seconda fase della ricerca

Sulla base delle numerose proposte emerse nel corso del seminario intermedio, il Gruppo misto ha elaborato un piano di lavoro per la seconda fase della ricerca ed ha stabilito di concentrare le risorse umane e materiali a disposizione su due prodotti ritenuti prioritari:

- l'elaborazione e la pubblicazione di una "Guida di orientamento metodologico alla valutazione dei programmi ONG", che si presenti come uno strumento agile e didattico, di effettiva utilità per l'identificazione, l'elaborazione, la gestione, il monitoraggio e la valutazione dei programmi ONG;
- l'impostazione e la sperimentazione di un modulo di formazione specifica alla valutazione dei programmi ONG, rivolto agli operatori e ai quadri delle ONG, ai cooperanti e volontari, ai valutatori attuali e/o potenziali delle attività delle ONG.

La natura relativamente differenziale dei progetti delle ONG è

stata ed è tuttora oggetto di un ampio dibattito all'interno e all'esterno di questa particolare categoria di soggetti di cooperazione[13]. Pur non disponendo di dati e parametri certi ed esaustivi che permettano di definire le ONG sulla base di una rispondenza fra le dichiarazioni programmatiche, da una parte, e le attività svolte sul campo, dall'altra, è però possibile identificare alcune caratteristiche strutturali degli interventi delle ONG, che potrebbero essere sintetizzate come segue:

- la scelta di una tipologia di progetti che comportino una forte relazione di *partnership* con soggetti sociali organizzati, rappresentativi di gruppi più ampi, considerati quali protagonisti paritari di un rapporto che sta alla base, come elemento fondamentale dei progetti che vengono tendenzialmente pensati, disegnati, programmati, eseguiti e valutati con le controparti locali. Il "rafforzamento dei *partner* del Sud" è perciò diventato un tema trainante ed un obiettivo presente nella maggior parte dei programmi ONG[14].

  La forte relazione di *partnership* propria dell'approccio ONG ha il carattere di elemento strutturale, di *conditio sine qua non* e quindi di indicatore fondamentale per la valutazione dei progetti ONG (anche se una certa relazione con i soggetti locali è e deve essere caratteristica di tutti i progetti di sviluppo);
- la collocazione del requisito della partecipazione popolare a livello di variabile strutturale all'interno della logica progettuale, e non come elemento accessorio di carattere "ideologico" o genericamente "sociale"[15]. Il riconoscimento della capacità degli interlocutori effettivi dei progetti come protagonisti attivi (in quanto titolari di processi di decisione e di iniziativa), consente di dare consistenza al concetto assai diffuso ma poco applicato di "autosviluppo", ormai entrato a far parte, almeno teoricamente, del vocabolario della cooperazione. In connessione con i processi di autosviluppo, nei progetti ONG sembra inoltre particolarmente realizzabile quella esigenza di "autosostenibilità" (sia nel senso primario di "compatibilità ambientale" che in quello derivato di "capacità di autogenerare risorse pertinenti"), anch'esso da una decina di anni patrimonio essenziale del repertorio deontologico dei progetti di sviluppo[16];
- la scelta tendenziale di settori sociali e geografici marginali, in particolari condizioni di disagio economico e/o sociale complessivo, generalmente trascurati dagli interventi di altri soggetti di cooperazione internazionale;
- l'elemento relazionale, generalmente riferito ai partner del Sud, appare anche come elemento fondamentale delle attività delle ONG nel loro paese di origine: esse riescono infatti spesso a contribuire

più di altri soggetti alla diffusione di una coscienza critica e di una educazione culturale specifica alle problematiche dello sviluppo. Queste retroazioni informative, che si connettono spesso anche con forme di mobilitazione politica e sociale, nelle società civili dei paesi occidentali, nascono proprio dalla relazione già instaurata dalle ONG con i loro *partner* del Sud[17];

- la natura frequentemente multisettoriale e tendenzialmente "globale" dei progetti ONG: la relazione di integrazione fra più settori di intervento nulla toglie alla specificità tecnica di ciascun settore e molto aggiunge, in termini di collegamento fra attività apparentemente slegate e di costruzione di una "dimensione totale" dei processi di sviluppo. Il fatto di impiegare tecnici di diversa formazione a stretto contatto fra di loro, con un'attenzione particolare alle interferenze attive tra settori e professionalità differenti, porta alcune ONG a reinterpretare lo stesso concetto di "professionalità" specifica degli operatori di sviluppo, sia nel senso di creare figure professionali nuove e "pluridisciplinari", sia nel senso di proporre una dimensione non strettamente vincolata alla concezione occidentale del lavoro "per lo sviluppo".

Un altro degli elementi per così dire "strutturali" dei programmi ONG è la valutazione dell'impatto sociale, che non è quasi mai considerata un'attività finale quanto piuttosto un'azione continua che accompagna in modo costante l'esecuzione di un progetto, necessitante di strumenti di verifica periodica. In tal senso le "valutazioni in itinere" tendono ad assumere un'importanza specifica nella prassi delle ONG: il carattere sperimentale delle attività delle ONG spinge alcune di esse a riflettere in maniera sempre più sistematica su alcuni degli elementi classici della pratica valutativa, ad esempio sulla divisione più o meno netta fra le attività di monitoraggio e quelle di valutazione, un tema che può avere implicazioni di carattere generale per l'intera teoria valutativa [18].

Le quattro ricerche svolte nel corso del primo anno hanno inoltre portato il Gruppo di lavoro a riflettere con maggior attenzione sui concetti stessi di "progetto", "programma" e "processo"[19]. Se obiettivo delle ONG è sostenere processi di sviluppo alla base ed affiancare strategie e finalità più generali perseguite dai *partner* locali, il "progetto" è allora soltanto una parte, una "porzione" di un "programma" più ampio, che a sua volta si inserisce in un "processo" di portata e di durata ancora maggiori. Il ruolo delle ONG del Nord è anche e soprattutto quello di intermediari rispetto alle esigenze e alle richieste del Sud, da una parte, e le possibilità di finanziamento e di cooperazione da parte del Nord, dall'altra[20].

La "Guida di orientamento metodologico" alla valutazione non è un manuale normativo e non intende presentare uno schema o una griglia unica per la valutazione dei programmi ONG, quanto illustrare diverse possibili alternative di cooperazione e di collaborazione Nord-Sud, che le ONG potrebbero e forse dovrebbero, almeno in parte, conoscere e sperimentare e di cui il progetto in senso proprio è solo un'opzione[21].

La conoscenza del contesto locale e più in generale del contesto politico internazionale e dell'influenza che certe trasformazioni hanno avuto ed hanno sulle stesse realtà dei PVS, e quindi sulle pratiche di cooperazione allo sviluppo, diventa ormai una condizione indispensabile e preliminare ad ogni iniziativa. Le ONG sono oggi chiamate ad interrogarsi, responsabilmente e coscienziosamente, sulla natura e le caratteristiche del partner, sulle sue capacità e risorse interne, sul suo grado di evoluzione e di rispondenza all'intervento richiesto, sulla sostenibilità futura delle attività che si intende avviare e/o sostenere, sui rapporti che intercorrono fra *partner* formale e beneficiari. Allo stesso tempo, le ONG dovrebbero porre queste domande anche a se stesse, e valutare la propria capacità di identificare certi bisogni e di rispondere a determinate esigenze, il proprio livello di progettualità e le proprie conoscenze del contesto, le proprie competenze specifiche nella gestione e valutazione di un progetto[22].

Con la "Guida di orientamento metodologico" il Gruppo di lavoro misto intende innanzitutto fare il punto sullo stato dell'arte in materia di valutazione dei programmi ONG, con specifico riferimento alle esperienze e alla prassi delle ONG italiane. Nella parte introduttiva, particolare risalto verrà dato all'analisi del contesto locale e alla definizione dei soggetti di cooperazione, allo studio delle tendenze attuali nella maggior parte dei paesi in cui le ONG attuano programmi di sviluppo e delle implicazioni che le trasformazioni locali ed internazionali hanno sui processi stessi di cooperazione, alla distinzione logica e metodologica fra "processo", "programma" e "progetto". Il progetto in quanto tale è infatti solo una delle possibili opzioni tra gli interventi di cooperazione allo sviluppo.

In seguito, verrà esaminata e discussa la funzione valutativa nelle diverse fasi del "ciclo di progetto", che sono state così definite: l'analisi preliminare e lo studio dettagliato delle possibili alternative al progetto (fase di descrizione, registrazione, analisi dell'esistente); l'identificazione dei bisogni, degli obiettivi, delle strategie, delle metodologie e delle attività da realizzare (fase di selezione, orientamento, definizione degli obiettivi); gli studi di fattibilità, la valutazione ex-ante e la programmazione degli interventi previsti (fase di organizzazione

logica delle scelte fatte, previsione il più possibile esatta degli effetti di tali scelte); la realizzazione, il monitoraggio e la valutazione in itinere o continua del progetto (fase di esecuzione e di verifica di quanto stabilito nelle fasi precedenti); infine la valutazione finale o ex-post (fase di giudizio di conformità o non conformità, verifica della validità delle ipotesi di partenza)[23].

Per ogni fase, saranno illustrati i problemi, le possibili risposte, i metodi e gli strumenti valutativi, basandosi su una vasta letteratura internazionale e soprattutto sulle esperienze e i suggerimenti che provengono, sempre più frequentemente, dal Sud del mondo. Le "relazioni", i rapporti fra i diversi "attori" coinvolti nel processo di sviluppo, le metodologie di autovalutazione, valutazione partecipativa, covalutazione, hanno un peso rilevante nel progetto della guida, proporzionale all'importanza relativa per le ONG[24].

Due importanti settori della cooperazione internazionale, trasversali alle varie fasi del "ciclo di progetto" e di rilevanza sempre crescente nella pratica delle ONG italiane, saranno inoltre oggetto di un'attenzione e trattazione specifica: la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), inserita a sua volta nell'ambito più ampio del "Primary Environmental Care" (PEC) o "processo eco-sostenibile di comunità"[25], e l'introduzione di una prospettiva "di genere" e di metodologie e strumenti idonei alla valutazione dell'impatto dei programmi sulle donne e del ruolo delle donne nella progettazione, gestione e valutazione degli interventi[26].

Allo stesso tempo, la guida dovrà servire anche come occasione per una riflessione più ampia sulle diverse forme di cooperazione allo sviluppo e sugli strumenti più appropriati per le ONG, con la duplice esigenza di mantenere un giusto equilibrio fra gli assunti teorico-metodologici sull'identità delle ONG e la necessità di pensare un intervento in termini globali, da una parte, e l'attenzione per l'operatività concreta e quotidiana, dall'altra[27].

Numerosi esempi e casi concreti, un glossario ed una bibliografia ragionata per ogni tema trattato, (la ricerca bibliografica sul tema "le ONG e la valutazione" e "la valutazione dei programmi ONG" è già stata in gran parte effettuata ed ha prodotto una preziosissima raccolta di materiali provenienti da tutto il mondo, a disposizione delle ONG interessate), completeranno la guida, intesa prevalentemente come strumento didattico ed utile alle ONG nella gestione quotidiana del proprio lavoro.

Una volta elaborata, prodotta e diffusa alle ONG, la guida di orientamento metodologico dovrà ovviamente essere sperimentata sul campo: a tal fine, il Gruppo di lavoro misto ONG/DGCS prevede di poter organizzare e/o partecipare ad eventuali valutazioni sperimentali

di programmi ONG, basate sull'applicazione delle metodologie e degli strumenti proposti nella guida. In una eventuale prosecuzione della ricerca è contemplata la possibilità di selezionare alcuni paesi e programmi, basandosi su criteri geografici e/o settoriali, per l'avvio di una serie di valutazioni sperimentali in cui coinvolgere eventualmente operatori delle ONG, funzionari della DGCS, membri del gruppo di lavoro misto, cooperanti e volontari italiani, rappresentanti della controparte locale, sia a livello delle autorità e dei servizi che a livello della base e dei diretti beneficiari[28].

L'organizzazione di missioni di valutazione *ad hoc* sul terreno dovrà essere preceduta dalla predisposizione di indicatori di valutazione specifici per ogni singolo progetto[29], e dall'analisi di eventuali elementi o sessioni di autovalutazione (da incoraggiare, comunque, in tutti i programmi ONG).

Un'altra possibilità interessante per sviluppare le competenze delle ONG in materia di metodologie e strumenti valutativi, potrebbe essere creare una struttura centralizzata, ad esempio a livello delle federazioni (a cui siano associate anche le ONG che non appartengono a nessuna federazione), in grado di offrire consulenza, servizi e formazione nel campo della progettazione, gestione e valutazione dei programmi, con l'obiettivo di facilitare anche le ONG di minori dimensioni e con meno risorse nell'effettuare delle valutazioni sul campo dei propri progetti, con l'assistenza di specialisti nel settore, avvicinandosi anche in questo ad analoghe esperienze europee[30].

Per quanto riguarda invece la formazione alla valutazione, i bisogni espressi ed inespressi dalle ONG sono grandi: anche le ONG che valutano regolarmente le proprie iniziative e che hanno ormai una certa dimestichezza con le pratiche valutative, lamentano la mancanza di una formazione più specifica e a carattere più continuativo sui metodi e gli strumenti valutativi, destinata ai propri operatori[31].

Il Gruppo di lavoro misto si propone quindi di accertare i bisogni formativi delle ONG italiane in materia, già emersi parzialmente nel corso delle indagini svolte nella prima fase della ricerca[32]. Il piano di lavoro per la seconda fase prevede l'elaborazione e l'organizzazione di un modulo sperimentale di formazione ai metodi e alle tecniche valutative per i programmi ONG, con la consulenza di specialisti in formazione e in valutazione, destinato a quadri, cooperanti e volontari delle ONG italiane[33].

In questo ambito, esistono già numerose esperienze a livello internazionale, di cui avvalersi o a cui ispirarsi: ad esempio, i programmi di formazione organizzati e dispensati a cura della cooperazione governativa svizzera per gli operatori e i volontari delle ONG svizzere,

o alcune esperienze di auto-formazione e di formazione all'auto-valutazione particolarmente interessanti, avviate da ONG ed organizzazioni di base del Sud[34]. In una prospettiva futura e in un eventuale prolungamento dell'attuale progetto di ricerca, l'organizzazione e la gestione di programmi di formazione specifica alla valutazione potrebbero diventare una delle funzioni permanenti del Gruppo di lavoro misto, accompagnati dalla produzione e dalla pubblicazione di strumenti didattici appositi.

Gli interessi di ricerca e di sperimentazione del Gruppo di lavoro misto ONG/DGCS si inseriscono dunque in un processo di scambio e di comunicazione permanente sui punti chiave e i nodi problematici di una riflessione sui metodi e le pratiche di valutazione per le ONG. Ma l'obiettivo di questa ricerca, è che si vuole in una certa misura quale ricerca-intervento[35], non è puramente speculativo: proporre una serie di linee-guida che facilitino il lavoro quotidiano delle ONG italiane, resta la finalità principale di questo lavoro.

NOTE E RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI:

(1) La bibliografia sulle metodologie e gli strumenti di valutazione per i programmi di cooperazione allo sviluppo è molto ampia e comprende testi sia di carattere teorico-filosofico sia di utilità pratico-operativa. Cfr. in proposito gli studi ed i manuali elaborati nell'ambito delle Nazioni Unite (BIT 1981, 1986 e 1988, CAC 1984, FAO 1984, Foubert 1987, Gianotten 1985, IFAD 1989, UNESCO 1984 e 1990, UNIDO 1990, United Nations 1972 e 1985, UNV 1991, WFP 1987, World Bank 1985), di alcune agenzie governative di cooperazione (AGCD 1991, Chevel 1984, CIDA 1990 e 1991, DDA 1991a, Freud, Durufle e Richard 1985 e 1986, GTZ 1987, NORAD 1989a, ODA 1983 e 1986), o di organizzazioni internazionali quali la CEE (1978, 1981 e 1989) o l'OCDE (1989, 1990 e 1991).

(2) La "specificità" delle ONG, soprattutto in materia di metodi e strumenti di progettazione, gestione e valutazione degli interventi di cooperazione, è stata riconosciuta dagli interlocutori più diversi, sia all'interno che all'esterno delle stesse ONG. Cfr. ad esempio: Beaudoux, De Crombrugghe, Douxchamps, Guéneau e Nieuwkerk 1990; Cameron e Cocking 1991; CEE 1981; Santo Pietro 1984; Tendler 1982; Verhagen 1987.

(3) I progetti sanitari e più in generale il settore della cooperazione socio-sanitaria, sono stati forse i più analizzati dalle ONG italiane dal punto di vista dei metodi e degli strumenti valutativi. Vedi ad esempio le pubblicazioni di organismi quali il CUAMM (1986; Cattaneo 1988 e Maugin 1991), il GVC (Salinari 1989), il CISP (Branca e D'Arca 1992) e il COSV (Zucchello e Piotti 1991; Porro e Zucchello 1991). Altri organismi italiani che hanno recentemente elaborato materiali e studi sulle metodologie valutative e sulla valutazione dei propri interventi sono ad esempio l'ACRA (1988), Africa 70 (Frazzoli e Carugi 1990), il CIPSI (Bottignole 1989), ancora il COSV (Giudici 1990 e Vicario 1991), l'ISCOS (Nardi 1991) e soprattutto la FOCSIV (1987a, 1987b, 1990, 1991).

(4) La funzione valutativa non dovrebbe essere dunque solo una tappa fra le altre del "ciclo di progetto", ma quasi una "chiave di lettura" privilegiata per l'identificazione, la progettazione e la gestione di interventi di cooperazione.

(5) Troppo spesso lo stesso concetto di valutazione, al di là delle sue applicazioni concrete, assume una valenza negativa di controllo, inquisizione, sanzione. Solo raramente la valutazione è intesa come mezzo per accrescere le capacità progettuali delle ONG e più in generale di tutti gli attori coinvolti in processi di cooperazione allo sviluppo.

(6) Le quattro ricerche sono state effettuate nel periodo settembre 1990 - febbraio 1991 e sono state successivamente raccolte in un unico volume con i seguenti titoli:
Inchiesta sui problemi e le attività di valutazione delle ONG italiane, a cura di Francesca Declich, Sandro Guiglia, Sergio Marelli;
La valutazione nel quadro delle caratteristiche e metodologie proprie alle ONG europee, a cura di Genevieve De Crombrugghe;
Strategie, metodologie ed attività valutative delle ONG e delle organizzazioni di base del sud, a cura di Maria Donata Rinaldi e con la consulenza di Maria Teresa Cobelli e Piero Kwan-Kai-Hong;
La valutazione dei programmi di cooperazione allo sviluppo realizzati dagli organismi internazionali con le ONG, a cura di Raffaele Ippolito, Giovanni Finocchietti, Gianfranco De Stefano.

(7) Un secondo fascicolo, realizzato a cura del Gruppo di lavoro misto ONG/DGCS (*Ricerca sugli strumenti valutativi per i programmi ONG: considerazioni generali, sintesi delle ricerche svolte e prospettive per la seconda fase*, COCIS, Roma 1991), si propone di fare il punto sullo "stato dell'arte" in materia di ONG e valutazione, di ampliare la riflessione al di là degli esempi presentati e di aprire il dibattito sulle prospettive di ricerca, le proposte operative e gli obiettivi finali del progetto.

(8) Al seminario, svoltosi a Roma nei giorni 14 e 15 giugno 1991, hanno partecipato 115 persone, fra cui i rappresentanti di 43 ONG italiane. Il successo dell'iniziativa è stato assicurato sia dalla quantità che dalla qualità degli intervenuti e degli interventi. La necessità di interrogarsi in modo serio ed approfondito sul tema della valutazione, di disporre in breve tempo di metodi e strumenti adatti alla tipologia e alle caratteristiche delle ONG italiane, è apparsa in tutta la sua evidenza ed urgenza. Questo è tanto più vero in una fase in cui la stessa DGCS si prepara a rispondere all'introduzione anche nel nostro paese della normativa CEE sulla valutazione, con la rielaborazione e l'adattamento di strumenti quali il *logical framework* (griglia di analisi logica) per la presentazione, la gestione e la valutazione dei progetti di cooperazione.

(9) In particolare sul *logical framework* e sulle sue più recenti applicazioni e revisioni, cfr. AGCD 1991; CIDA 1990; GTZ 1987; Mundere 1981, Nastri 1991; NORAD 1989b; Offermans 1991. Se da una parte le metodologie basate sull'uso di una procedura unitaria e coerente di formulazione e valutazione dei programmi contribuiscono ad una sempre maggior razionalizzazione nelle procedure inerenti le attività di cooperazione, dall'altra l'applicazione del modello logico all'esperienza delle ONG richiede uno sforzo di adattamento progressivo nella direzione di una maggior flessibilità che tenga conto della specificità dei programmi ONG.

(10) Le metodologie basate sull'autovalutazione, la co-valutazione e la valutazione partecipativa sono nate in gran parte dall'esperienza di cooperazione e di impegno delle ONG e delle organizzazioni di base del Sud e del Nord. Cfr. fra gli altri: Bhasin 1981 e 1986; Case 1990; DDA 1991a; Douet 1988; Easton 1984; Egger 1990; Flament 1988; Feuerstein 1986; Lecomte 1985, 1987 e 1988; Oakley 1988; PACT 1986; Willot 1982.

(11) Cfr. Beaudoux, De Crombrugghe, Douxchamps, Guéneau, Nieuwkerk 1990 (di cui sarà presto disponibile una traduzione italiana a cura del COSV).

(12) A questo proposito, cfr. ad esempio quei saggi o studi elaborati sulle ONG al di fuori del mondo delle ONG, nell'ambito sia delle organizzazioni internazionali che delle agenzie di cooperazione governativa: Amselle e Gregoire 1983; Buzzard e Edgcomb 1987; Cameron e Cocking 1991; Caporal e Richard 1985; CEE 1981; Cernea 1988; FFHC/AD-FAO 1988; Gianotten 1985; Longwe, Clarke, Torvinen e Vuorela 1991; NORAD 1989a; Olson 1984; Verhagen 1987; World Bank 1990 e 1991.

(13) Nel corso di un seminario organizzato dalla rete internazionale di ONG FORUM e svoltosi recentemente a Konolfingen (Berna), c'è stato un ampio dibattito fra i partecipanti (nella maggior parte dei casi, rappresentanti di ONG europee e canadesi) sulla possibilità o anche l'opportunità di valutare le ONG ed i loro programmi. Alcuni, infatti, hanno messo in dubbio l'opportunità di applicare alle ONG ed ai loro

programmi metodi e griglie di valutazione, considerati troppo rigidi e cogenti rispetto alle caratteristiche principali di questi organismi: la flessibilità, la capacità di modificare e di adattare di volta in volta i propri programmi al contesto locale e alle esigenze dei singoli attori dello sviluppo. Altri invece, hanno affermato la necessità di disporre e di saper utilizzare metodi e strumenti valutativi che garantiscano una sia pur minima "verificabilità" delle azioni, quasi per controbilanciare la tendenza delle ONG ad una certa aleatorietà ed indeterminatezza nella programmazione e nella gestione degli interventi.

(14) Sul rafforzamento dei partner del Sud e il ruolo delle ONG del Sud e del Nord, cfr. Bottignole 1989; Cernea 1988; CESAO 1984; Douet 1988; Egger 1990; Kagiso 1990; Rahaman 1988; Russo 1988; Vincent 1983 e 1988; UNV 1989.

(15) Sulla valutazione della partecipazione, cfr. Bhasin 1981 e 1986; Case 1990; Feuerstein 1986; Oakley 1988; Salmen 1987.

(16) Cfr. Beaudoux, De Crombrugghe, Douxchamps, Guéneau, Nieuwkerk 1990; DDA 1991; OCDE 1989.

(17) Sulla valutazione dei programmi di educazione allo sviluppo, cfr. Case 1988; CEE 1991; Keehn e Knieb 1987; Voorbraak 1988. La maggior parte delle ONG italiane ed europee affiancano alle attività di sostegno e cooperazione nei PVS, azioni e campagne di sensibilizzazione ed educazione allo sviluppo in Italia.

(18) Cfr. BIT 1990; Cappugi 1990; Casley e Lury 1981; Casley e Kumar 1987; Coullet 1980; Finsterbuck e Wolf 1981; Pira 1986.

(19) La distinzione fra i concetti di "progetto", "programma" e "processo" è logica più che cronologica. Manca una bibliografia specifica, ma per alcuni spunti interessanti di riflessione cfr. Salmen 1987; Servicio Colombiano 1989; Sethi 1987; Verhagen 1987.

(20) La riflessione sugli strumenti finanziari alternativi al co-finanziamento di un progetto, è ancora embrionale e poco sviluppata nell'ambito delle ONG italiane. Il ricorso al sistema dei fondi flessibili e rotativi, ai prestiti e alle garanzie bancarie, ai fondi aperti e al finanziamento del funzionamento delle strutture locali di sviluppo, è molto più esteso in altri paesi (ad esempio, la Svizzera o la Germania). Solo recentemente, la DGCS ha finanziato un insieme di micro-realizzazioni nell'ambito di un'unica Convenzione stipulata fra il MAE e le Federazioni di ONG italiane: se nei principi la Convenzione è sicuramente uno strumento di finanziamento più agile e rapido del progetto inteso in senso tradizionale, in realtà la sua applicazione pratica risente ancora di una certa pesantezza burocratica ed amministrativa che non sembra contribuire ad accelerare i procedimenti.

(21) Per alcune indicazioni metodologiche ed operative sull'eventuale introduzione di strumenti alternativi al progetto e sulla critica allo strumento "progetto" come unica possibilità di cooperazione allo sviluppo, cfr. Esman e Uphoff 1984; FOCSIV, CeDAC e IPD 1986; Lecomte 1987; Tilakaratna 1988; Uphoff 1984; Verhagen 1987.

(22) Sulla valutazione delle capacità e dei livelli evolutivi propri di una organizzazione, cfr. due interessanti esperimenti avviati in Senegal dalla FONGS (Federation des ONG du Senegal), con la consulenza di Bernard Lecomte (FONGS 1991a e 1991b). Naturalmente questa metodologia può applicarsi - e sarebbe auspicabile che lo fosse - sia alle

ONG e ai partner del Sud, che alle ONG e alle organizzazioni di cooperazione del Nord.

(23) La Guida si propone di descrivere, analizzare e promuovere la funzione "valutazione" in tutte le fasi del "ciclo di progetto": non è quindi tanto un manuale per la progettazione e la gestione di interventi di sviluppo, quanto uno strumento che fa della valutazione la chiave di lettura di tutto il progetto.

(24) Obiettivo della Guida non è tanto di descrivere la situazione attuale in materia di ONG e valutazione, quanto promuovere presso le ONG italiane, soprattutto quelle finora meno esperte, metodi e strumenti partecipativi per la programmazione, la gestione e la valutazione dei programmi.

(25) Cfr. fra gli altri: Ahmad 1981 e 1982; Borrini 1991; COCIS 1989, 1990, 1991a e 1991b; MAE/DGCS 1989; Muraro 1982; Panos 1987; Pearce, Barbier e Markandaya 1990; Pretty 1991; IUCN, UNEP e WWF 1991; World Bank 1991.

(26) La bibliografia sul *Gender Planning* e *Gender Evaluation* ha raggiunto negli ultimi anni livelli quantitativi e qualitativi considerevoli. Cfr. AIDOS 1984; BIT 1985; CEE 1990; CENSIS 1991a e 1991b; CIDA 1986 e 1991; Colombo 1985; COSV 1988; Dixon 1980; FAO 1990; Lingen e Nutgeren 1990; Norwegian Local Authorities 1991; Pomeranzi 1990; UNDP 1987; Wallace e March 1991.

(27) Sul conflitto fra identità ed *i*dealità delle ONG e limiti e regole imposte dai finanziatori, cfr. fra gli altri Guéneau 1988; Lecomte 1989; Robinson 1991; Verhagen 1987.

(28) Obiettivo della ricerca del Gruppo di lavoro misto ONG/DGCS è anche tener conto delle due polarità che si esprimono, spesso si incontrano e talvolta si scontrano nel processo di cooperazione allo sviluppo: da una parte le esigenze organizzative, politiche, amministrative ed anche burocratiche degli enti internazionali e governativi di finanziamento del Nord, dall'altra i bisogni e gli interessi degli interlocutori, governativi e non governativi, del Sud.

(29) Sugli indicatori ed i criteri di valutazione, cfr. AMIRA 1983; Cattai e Ceragoli 1984; Grootaert 1991; Pannuti 1985; Seshamani 1991; Techno Serve 1989; UNESCO 1984; UNRISD 1990.

(30) Ad esempio in Belgio, la federazione di ONG INTERCODEV, e in Svizzera UNITE', che riceve un finanziamento annuale dall'agenzia di cooperazione governativa DDA per svolgere un servizio di consulenza e di formazione centralizzata a beneficio delle ONG associate.

(31) Sull'importanza di una formazione specifica alla valutazione, cfr. la ricerca sulle ONG italiane e quella sulle organizzazioni di base del Sud, svolte a cura del Gruppo di lavoro misto ONG/DGCS nel corso della prima fase della "Ricerca sugli strumenti valutativi per i programmi ONG" (1991).

(32) La mancanza di una conoscenza adeguata e di informazioni sufficienti sulle metodologie e gli strumenti valutativi, è stata indicata dalle ONG italiane intervistate nel corso della prima fase della ricerca come una delle cause principali per una loro ridotta, o addirittura nulla, attività valutativa.

(33) In Italia sono state avviate alcune esperienze di riflessione e di formazione alla valutazione a cura della FOCSIV, che organizza periodicamente seminari ed incontri sul tema, con la consulenza di specialisti in metodi e strumenti di valutazione e di autovalutazione, quali Bernard Lecomte o Jean-Pol Flament.

(34) Vedi la già citata attività di formazione alla valutazione finanziata dalla DDA svizzera per le ONG associate alla federazione UNITÉ, o analoghe esperienze organizzate nei paesi del Sahel a cura dell'ONG internazionale SIX S.

(35) La stessa composizione del Gruppo di lavoro misto ONG/DGCS, l'organizzazione del seminario intermedio di riflessione e di valutazione in vista della seconda fase del lavoro, la produzione di una "Guida di orientamento metodologico" alla valutazione dei programmi e l'elaborazione di un modulo formativo specifico, contribuiscono alla caratteristica di ricerca-intervento, finalizzata ad offrire strumenti concreti per migliorare il lavoro delle ONG, di questo progetto.

ACRA, *Giornate di valutazione dei programmi di cooperazione*, Gallarate, 26-27 novembre 1988

AGCD, *Manuel pour l'application de la Planification des Interventions par objectifs (PIPO)*, Bruxelles, Mars 1991

Ahmad Y., *Evaluating the Environment*, UNEP, 1981

Ahmad Y., *Analysing the options*, UNEP, 1982

AIDOS, *Questionario sulla valutazione dell'impatto sulla condizione delle donne dei progetti di cooperazione*, Roma, 1984

AMIRA, *Etat des travaux sur les indicateurs de transition*, AFIRD, 1983

Amselle J.L., Gregoire E., *Actions Frères des Hommes dans l'Est de la Haute-Volta, Republique Française*, Ministère pour les Relations Extèrieures et la Coopèration au Dèveloppement, Aout 1983

Beaudoux, De Crombrugghe, Douxchamps, Guéneau, Nieuwkerk, *Guide méthodologique pour l'appui aux actions de développement (Co-financement CEE-ONG)*, COTA, Bruxelles, 1990

Bhasin K., *Elaboration des projets avec la participation de la population*, FAO, 1981

Bhasin K., *Are we on the right track? Report of a workshop on participatory evaluation*, FAO, 1986

BIT/ILO, *Procédures pour la conception et l'évaluation des projets de l'OIT*, Genève, Mai 1981

BIT/ILO, *Evaluation des activités pratiques de l'OIT concernant les femmes*, Genève, Novembre 1985

BIT/ILO, *Schéma sugger - Rapport d'une mission d'évaluation d'un projet*, Genève, Janvier 1986

BIT/ILO, *Directives concernant la formulation et la présentation des descriptifs de projet*, Genève, Février 1988

BIT/ILO, *Les incidences socio-économiques des projets de coopération technique ayant trait au développement rural*, Genève, 1990

Borrini G. (ed.), *Lessons learned in Community-based Environmental Management*, ICHM, Roma, 1991

Bottignole S., *Sostegno ai gruppi di base nei paesi del Sud. Guida per interventi, CIPSI*, 1989

Branca F., D'Arca R. (a cura di), *Salute per tutti? Esperienze e valutazioni da un'area rurale della Somalia*, CISP e Franco Angeli, Milano, 1992

Buzzard S., Edgcomb E., (ed.) *Monitoring and Evaluating small Business Projects. A step by step guide for provate development organizations*, PACT, 1987

C.A.C., *Principes directeurs pour la conception et l'utilisation du suivi et de l'évaluation*, IFAD, Rome, 1984

Cameron C., Cocking J., *The evaluation of NGO activities: organisation, methodology and results*, paper prepared for the DAC expert group on Aid Evaluation, O.D.A., room document n.6, October 1991

Caporal H., Richard J., *Les actions de l'association française des Volontaires du Progres au Rwanda*, Republique Française, Ministère pour les Relations Extèrieures et la Coopèration au Dèveloppement, Janvier 1985

Cappugi L., *Monitoraggio e valutazione dei progetti*, Cooperazione, Luglio-Agosto 1990

Case D., *The community's toolbox. The idea, methods and tools for participatory assessment, monitoring and evaluation in community forestry*, FAO, Rome, 1990

Case R., Andrews M., Werner W., *How can we do it? An evaluation training package for development education*, Interaction, 1988

Casley D.J., Kumar K., *Project Monitoring and Evaluation in Agriculture*, The World Bank, 1987

Casley D.J., Lury D.A., *A Handbook on Monitoring and Evaluation of Agriculture and Rural Development Projects*, The World Bank, 1981

Cattai G., Ceragoli G.,*I l nodo dei criteri di valutazione: un tentativo di scioglierlo, V*olontariato, 6-7, 1984 (AC)

Cattaneo A., *La valutazione dei programmi di cooperazione sanitaria. Manuale per l'autoapprendimento*, CUAMM, Padova, 1988

CEE, *Evaluation ex-post des projets de développement rural integré realisés avec l'aide du FED en Afrique Noire. Synthése et conclusions*, Bruxelles, 1978

CEE, *Evaluation comparative de projets co-financés avec des ONG et de micro-réalisations*, Bruxelles, 1981

CEE, *Evaluation de la Coopération au Développement financée par la CEE. Vademecum*, CEE, Bruxelles, 1989

CEE, *Gender and Development: a practical guide (draft)*, CEE, Bruxelles, September 1990

CEE, *Evaluation of Development Education Projects co-financed by the European Community. Synthesis Report*, Bruxelles, April 1991

CENSIS, *Donne e Cooperazione Internazionale (pre-print)*, Franco Angeli, Milano, 1991a

CENSIS, *Donne e Cooperazione Internazionale: Guida per la valutazione dell'impatto dei progetti di cooperazione sulle donne*, Roma, 1991b

Cernea M.M., *Non Governmental Organizations and Local Development*, World Bank Discussion Papers, Washington, 1988

CESAO, *Démarches, méthodes et moyens pédagogiques en vue d'amener des paysans-formateurs concevoir, programmer, animer et évaluer une session paysanne d'analyse d'un problème du milieu*, (dattiloscritto), 1984

Chevel M., Le Gall M., *Manuel de l'évaluation économique des projets. Méthodologie*, Republique Française, Ministére pour les Relations Extérieures et la Coopération au Développement, 1984

CIDA, *Guide for the use of the Logical Framework Approach in the Management and Evaluation of CIDàs International Development Projects*, CIDA, Evaluation Division, 1990

CIDA, *Guidelines for integrating W.I.D. in project design and evaluation*, Programme Evaluation Division, 1991

COCIS, Campagna N/S, Osservatorio di impatto ambientale, *L'impatto ambientale, sociale e culturale della cooperazione non governativa italiana*, Atti del seminario, Cortona, 20-24 novembre 1989

COCIS, Campagna N/S, Osservatorio di impatto ambientale, *La valutazione di impatto ambientale nella cooperazione allo sviluppo: guida per la selezione iniziale dei progetti*, COCIS, 1990

COCIS, Campagna N/S, Osservatorio di impatto ambientale, *Sviluppo rurale negli Afram Plains*, COCIS, 1991a

COCIS, Campagna N/S, Osservatorio di impatto ambientale, *La valutazione di impatto ambientale nella cooperazione allo sviluppo. Seminario sulla valutazione preliminare dei progetti (Metodologie)*, Bologna 21-22 giugno 1991b

Colombo D., *La condizione femminile nel Terzo Mondo e la progettazione all'interno della cooperazione italiana*, Palombi, Roma, 1985

Correze A., *Les besoins des femmes dans un projet de développement. Méhodologie d'évaluation*, IRAM, Journées Internationales sur l'Evaluation des Programmes de Vulgarisation-Développement, ENFA, Toulouse, 5-6 Avril 1990

COSV, *Valutazione del progetto "Sviluppo rurale integrato per la promozione femminile a Say -Niger"*, COSV, 1988

Coullet G., *Déroulement théorique de la vie d'un projet de développe-*

ment rural de sa conception à son évaluation finale, FAO, Rome, 1980

CUAMM, *La valutazione dei programmi di cooperazione sanitaria del CUAMM. Aspetti tecnico-professionali*, CUAMM, Padova, 1986

DDA, *Miroir, mon beau miroir, dis-moi... L'auto-évaluation (AE) dans la coopération au développement*, Service de l'Evaluation, Mars 1991a

DDA, *Viabilité des projets de développement, Cahiers Thématiques de la serie: Instruments de Travail pour la Planification*, l'Evaluation, le Suivi et l'Application (PESA), Juin 1991b

Dixon R., *Assessing the impact of development projects on women*, A.I.D. Programme Evaluation, USAID, 1980

Douet H., *L'auto-évaluation dans les actions de développement. Pratique et réflexion*, IUED, Genève, 1988

Easton P., *L'education des adultes en Afrique Noire. Manuel d'auto-évaluation assistée*, Karthala-ACCT, Paris, 1984

Egger P., *Auto-évaluation et groupements paysans: présentation et bilan d'un exercise au Mali*, BIT, Geneve, 1990

Esman J., Uphoff N.T., *Local organizations: intermediaries in development*, Cornell University Press, 1984

FAO, *Guidelines for the Evaluation of Technical Cooperation Projects*, Evaluation Service, 1984

FAO, *Women in Agricultural Development: FAO's plan of action*, Rome 1990

Feuerstein M.T., *Partners in Evaluation. Evaluating development and community programmes with participants*, Mc.Millan, 1986

FFHC/AD-FAO, *Evaluation Report. NGO support for local agricultural rehabilitation initiatives*, FAO, Rome, 1988

Finsterbusch K., Wolf C.P., (eds.) *Methodology of Social Impact Assessment*, Hutchinson Ross Publishing Company, 1981

Flament J.P., (a cura di) *Pedagogie de l'auto-évaluation animée d'un groupe de base*, COSPE, Firenze, 28/11 - 2/12/1988

FOCSIV, *Resoconto del seminario sulla valutazione*, Brescia, 17-22 novembre 1986, Focsiv, 1987a

FOCSIV, *Séminaire: l'évaluation des projets et les relations entre les partenaires dans un projet*, Focsiv, 1987b

FOCSIV, *Formazione alla pedagogia animata dei gruppi di base*, Maguzzano, 2-7 luglio 1990

FOCSIV, *Valutare in una prospettiva partecipativa*, seminari di Bernard Lecomte, Focsiv 1991

FOCSIV, CeDAC, IPD, Seminaire: *La formation au partenariat dans les projets de développement*, Bouar (Republique Centrafricaine), 17-28 Janvier 1986

FONGS (Federation des ONG du Senegal), *Premier bilan des capacités des associations membres de la FONGS. Cadre Méthodologique pour le renforcement des capacités des associations*, (dattiloscritto), Mai-Septembre 1991a

FONGS (Federation des ONG du Senegal), *Synthése des besoins en appuis des associations membres*, Document d'Orientation, Atelier du Conseil General de la FONGS, (dattiloscritto), 5-6 Septembre 1991b

Foubert C., *Evaluation Report of the FFHC/AD Programme of Support for Agricultural Development Initiatives by Farmers' Associations in Sierra Leone*, FAO, Rome, 1987

Frazzoli S, Carugi C., *Valutazione finale della 1a fase del progetto di sviluppo rurale del Nord Mirria (PSRNM/1)*, ottobre 1986 - aprile 1990, Milano, agosto 1990

Freud C., Durufle G., Richard J., *Un bilan de l'aide au développement. Synthése des évaluations*, Republique Française, Ministére pour les Relations Extérieures et la Coopération au Développement, 1985

Freud C., Durufle G., Richard J., *Une évaluation de l'efficacité de l'aide en longue periode. Rapport au ministre Delegué chargé de la Coopération au Développement*, Republique française, Ministere pour les Relations Extérieures et la Coopération au Développement, 1986

Gianotten V., *Notes sur les méthodologies de l'évaluation*, FAO, Rome, 1985

Giudici C., *Riabilitazione di un quartiere spontaneo a Bamako*, COSV, 1990

Grootaaert C., *Indicators for monitoring the social dimension of adjustment*, Rabat, 1991

Gruppo di Lavoro ONG/DGCS, *Ricerca sugli strumenti valutativi per i programmi ONG*, COCIS, Roma 1991

GTZ, *Initiation aux éléments de la méthode ZOPP*, dattiloscritto, 1987

Guéneau M.C., *L'évaluation, reves et réalités. Résultats d'une enquete sur l'évaluation menée au sein de 20 Ong*, CCFD, Paris, 1988

IFAD, *Monitoring and Evaluation: the move towards in-depht evaluations and a closer country focus*, Annual Report, Rome, 1989

Kagiso Trust, *From opposing to governing. Papers and discussions from the Kagiso Trust Conference*, Johannesburg, January 1990

Keehn M., Kniep W., *So you want to evaluate? Building Evaluation into Program Planning for Development Education*, Interaction, 1987

Kwan-Kai-Hong P., Lecomte B., *Elements de reflexion sur la formation des cadres expatriés et locaux pour des projets d'appui à l'autopromotion*, Septembre 1989

IUCN, UNEP, WWF, *Caring for the earth: a strategy for sustainable living*, IUCN, Gland, 1991

Lecomte B., *Propos sur l'auto-évaluation*, dattiloscritto, 1985

Lecomte B., *L'aiuto progettuale*, ASAL, Roma, 1987

Lecomte B., Douet H., *L'évaluation participative: état de la question*, GTZ, Service Evaluation, 1988

Lecomte B., Kwan-Kai-Hong P., *Pourquoi evaluer par les acteurs concernés eux-memes?*, Fiches de synthése de l'atelier "Coopération et autopromotion", Genève, 1989

Lingen A., Nugteren M., *Thematic Evaluations on the integration of women in rural development: evaluation of nine projects financed by the European Development Fund. Synthesis Report*, BMB, FEMCONSULT, The Hague, Netherlands, October 1990

Longwe S., Clarke R., Torvinen L., Vuorela U., *The Finnish Volunteer Service in Zambia: Evaluation Report*, Service Centre for Development Cooperation (FVS), Helsinki, 1991

MAE/DGCS, *Primary Environmental Care: a strategic approach for Community-based Environmental Management*, room document, DAC Working Party on Development and Environment, OECD/DAC, Paris, November 1989

Maugin V., *Aspetti teorico-pratici sulla valutazione di un programma sanitario*, CUAMM, 1991

Mundere S., *La grille d'analyse logique*, IPD, Douala, 1981

Muraro G., *Ruolo e modalità tecniche dell'analisi economica nella valutazione di impatto ambientale*, Economia pubblica, 10-11, ottobre-novembre, Franco Angeli, 1982.

Nardi T., *L'autosviluppo possibile*, Edizioni Lavoro, Roma 1991

Nastri R., *Predisposizione di modelli di progettazione e controllo di iniziative di aiuto. Rapporto preliminare*, Comitato Consultivo, Gruppo di lavoro III, EIDOS, Giugno 1991

NORAD, *Guide to Planning and Evaluating NGO Projects*, Oslo, 1989a

NORAD, *The Logical Framework Approach (LFA). Norad's Handbook in Objectives Oriented Project Planning*, Oslo, 1989b

Norwegian Association of Local Authorities, *Mobilizing women in local planning and decision-making*, Ministry of Foreign Affairs-Ministry of the Environment, Oslo, 1991

Oakley, P., *The Monitoring and Evaluation of Participation in Rural Development*, FAO, Rome,1988

OCDE/OECD, *Viabilité des programmes de développement: recueil des enseignements tirés des evaluations*, Paris, 1989

OCDE/OECD, *A review of donors' systems for feedback from aid evaluation*, Paris, 1990

OCDE/OECD, *Selected Issues in Aid Evaluation*, Paris, 1991

ODA, *The Evaluation of Aid Projects and Programmes*, University of Sussex, 7-8 April 1983

ODA, *The Evaluation Activities of the Overseas Development Administration 1976-1986*, London, 1986

Offermans M.B.J., *Rapport bibliographique et de synthèse sur la Méthode du Cadre Logique (Logical Framework Approach)*, dattiloscritto, Bruxelles, 1991

Olson C., Gow D., Koehn K., Jackon D., Doan P., Yabes R., *Private Voluntary Organizations and Institutional Development*, DAI (Development Alternatives Inc.), 1984

PACT, *Participatory Evaluation: a users guide*, PACT (Private Agencies Collaborating Together), 1986

PANOS Institute, *Towards sustainable development*, Russell Press, Nottingham, 1987

Pearce D., Barber E., Markandaya A., *Sustainable Development*, London Environmental Economics Centre, 1990

Pannuti N., *Valutazione dei progetti: criteri che evolvono*, Cooperazione, 51, 1985

Pira V., (a cura di) *Aspetti metodologici e di gestione dei progetti di volontariato*, MLAL, Roma, 1986

Pomeranzi B. M., *Guida per la valutazione ex-post delle iniziative di cooperazione in termini di donne e sviluppo*, in: "Valutare lo sviluppo", a cura dell'IPALMO, Franco Angeli, 1991

Porro A., Zucchello G., *La valutazione dei progetti socio-sanitari*, intervento al seminario organizzato dal COSV, estratto dal documento di valutazione del progetto "Laboratorio regionale di igiene ed epidemiologia", COSV, 16 Marzo 1991

Pretty J., Sandbrook R., *Guidelines for Aid agencies on sustainable development at the Community Level: Primary Environmental Care*, room document, DAC Working Party on Development and Environment, OECD/DAC, Paris 1991

Rahaman A., *The challenge of promoting people's self-reliance*, BIT, Geneva, 1988

Robinson M., *Evaluating the impact of NGOs in the rural poverty alleviation*, intervento al seminario CISP del 28 giugno 1991, dattiloscritto

Russo L., *International cooperation and the institutional strenghtening of non-governmental development organizations in Africa: an inquiry conducted in several DAC member countries*, OECD/OCDE, Paris, June 1988

Salinari R., *Sulla valutazione dei progetti sanitari ONG*, GVC, 1989

Salmen L.F., *Listen to the People. Participant-Observer Evaluation of Development Projects*, Oxford University Press-The World Bank, 1987

Santo Pietro D., (ed.) *Evaluation Sourcebook for Private Voluntary Organisations*, American Council for Voluntary Agencies for Foreign Service, 1984

Seshamani V., *Socio-economic indicators for monitoring the development impact of Zambia's adjustement programmes*, Rabat, 1991

Servicio Colombiano de Communicaciòn, Evaluaciòn desde los usuarios: una practica de educaciòn popular, Bogotà 1989

Sethi H., *Refocusing Praxis*, UN-UNDP, 1987

TECHNO SERVE, *Measuring Our Impact. Determining Cost-Effectiveness of Non-Governmental Organisation Development Projects*, Norwalk, Connecticut, 1989

Tendler J., *Turning Private Voluntary Organizations into Development Agencies. Questions for Evaluation*, USAID, 1982

Tilakaratna, *L'animateur au service du développement rural participatif*, BIT, 1988

UNDP/PNUD, *Participation de la femme au développement. Politiques et procédures*, New York, 1987

UNESCO, *Project Evaluation: problems of methodology*, Paris, 1984

UNESCO, *Operational Projects Evaluation. A dossier of Sample Evaluation Tools and Materials*, Central Evaluation Unit (C.E.U.), Paris, 1990

UNIDO, *Project In-Depth Evaluation. A Briefing Kit*, April 1990

United Nations, *Guidelines for Project Evaluation*, New York, 1972

United Nations, *Monitoring and Evaluation: guiding principles*, IFAD, 1985

UNRISD, *Some reflections on human and social indicators for development*, Geneva, 1990

UNV, *Evaluation of Project RAS/86/074. Strenghtening of Indigenous and Government Bodies promoting Self-Reliance at the Community Level in the Asia Region*, Geneva, September 1989

UNV, *Guidelines on the revised planning, monitoring and reporting systems at the UNV*, Geneva, January 1991

Uphoff N., *Analyzing Options for Local Institutional Development*, Rural Development Committee, Cornell University, USAID, 1984

Verhagen K., *Self-help Promotion: a challenge to the NGO community*, CEBEMO 1987

Verhagen K., *Evaluation in Partnership: attractive utopia ou deceptive illusion?*, CEBEMO, 1989

Vicario A., *Esperienze di comunicazione sociale a Capo Verde*, COSV 1991a

Vincent F., *Etude-capitalisation de l'expérience MYRADA*, dattiloscritto, 1983

Vincent F., *Pour un autre partenariat: des relations nouvelles entre*

ONG et avec les gouvernements, Genéve, Juin 1988

Voorbraak D., *An evaluation of development education projects cofinanced by the European Community*, CEE, Bruxelles, 1988

Wallace T., March C. (eds.), *Changing Perceptions: Writing on Gender and Development*, OXFAM, 1991

WFP/PAM, *Field manual, Section XIII "Evaluation"*, Rome, 1987

Willot P., *Une centaine de fiches pour la pratique de l'auto-évaluation*, dattiloscritto, 1982

World Bank, *Agricultural Research and Extension. An Evaluation of the World Bank Experience*, Washington, 1985

World Bank, *How the World Bank works with Non-Governmental Organizations*, Washington, 1990

World Bank, *Cooperation between the World Bank and NGOs: 1990 Report*, International Economic Relations Division, January 1991a

World Bank, *Environmental Assessment Sourcebook*, Environment Dept., Washington, D.C., 1991b

Zucchello G., Piotti B., *Programma sanitario nel Mashonaland West-Zimbabwe: valutazione*, COSV, 1991b

Is sustainability an attainable goal?

Centre for Development Studies/South Research

Table of contents

Introduction
1. Methodology
2. Results of the research
3. Conclusions
Notes

La ricerca effettuata dal Centre for Development Studies e South Research per Coprogram espone i risultati di uno studio comparato di 28 progetti di organizzazioni non gorvernative fiamminghe in Africa (sette in Tanzania, undici in Rwanda e dieci in Zaïre) sul tema della sostenibilità. Tra i risultati dell'analisi è da rilevare la partecipazione del gruppo obiettivo alla formulazione del progetto, e non solo alla sua gestione, quale elemento fondamentale per raggiungere un maggior grado di sostenibilità dell'intervento di sviluppo. Sebbene lo studio non intenda giungere a conclusioni analitiche generali, il gruppo di ricerca ha compiuto un importante sforzo di sintesi nel produrre un'estesa checklist in forma di questionario, riprodotta integralmente alla fine del'articolo

---

La ricerca è stata effettuata in collaborazione con varie organizzazioni del Belgio, Rwanda, Tanzania, e Zaïre, ed ha visto la partecipazione di esperti provenienti dai suddetti paesi. In particolare lo studio è stato diretto dai seguenti ricercatori:

Hugo Couderé (coordinatore), lavora presso il Centre for Development Studies a Ufsia, Università di Antwerp
Charles Keremano, lavora come consulente ed è vice presidente dell'ARDI (Association Rwandaise pour la Promotion du Developpement Intégré), Kigali,Rwanda
Nsunbu Badika Lukau, è direttore dell' APRODEC (Association pour la Promotion du Developpement Endogène des Communautés de base), Mbanza-Ngungu, Zaïre
Joseph Ndaro, è lettore presso l'Institute for Rural Development Planning, Dodoma, Tanzania
Kambanza Tabaro, è direttore del BECA (Bureau d'Etudes et de Formation pour la Conservation des sols et l'Alimentation au Kivu), Bukavu, Zaire
Bob Peeters e **Dirk Van Esbroeck**, lavorano presso il South Research, Leuven Belgio

Introduction

In June 1990, COPROGRAM initiated an extensive review of the sustainabity of projects which received support from Flemish Non-Governmental Organisations (NGO's). The research was assigned to the Centre for Development Studies, University of Antwerp - UFSIA, and to South Research.

The first step was to start a dialogue with the NGO's, members of COPROGRAM. It was decided to undertake the study in three countries (Tanzania, Rwanda and Zaire), on condition that the local organisations in these countries agreed with the initiative. Eventually, twenty-eight projects were prepared to participate in the study: seven projects in Tanzania, eleven projects in Rwanda and ten in Zaire.

The concept of sustainability was discussed and the research methodology was developed in collaboration with the NGO's and at a later stage with the local partners. The study was undertaken by a team comprising three researchers from Belgium and four resident researchers, whose names had been suggested by the local partners.

After the completion of the methodological framework the field research was prepared by studying available project documents. This desk study was followed by a visit to each of the projects. After analysing the collected information, four reports were prepared, one per country and the present document. The latter gives a general overview of the conclusions of the study.

The primary goal of the research programme is to arrive at general conclusions on the process of sustainability of development projects. This results form a cumulative study of the outcomes of individual projects. The programme's objective is not to present recommendations in regard to individual projects which were studied, nor to evaluate the relevance or impact of any individual project to the development of the country in which it was implemented.

The report is divided into three parts. The first discusses the methodology employed. Secondly, the results of the study are presented. The checklist developed and used by the study is attached.

Methodology

1.1 An Outline of the Methodology

In this study we have used the DAC-OECD definition of sustainability [1]: "A development program is sustainable when it is able to deliver an

appropriate level of benefits for an extended period of time after major financial, managerial, and technical assistance from an external donor is terminated".

This definition emphasizes the continuation of the benefits and not the continuation of the project as such.

In relation to this the DAC-study emphasises "self-reliance" rather than "self-sufficiency" of a development programme. In other words the programme has to have the capacity to mobilise the necessary means in a permanent way. These means are not necessarily to be generated within the programme itself. They can originate from external donors or from regular government finance.

It is necessary to clarify what are understood to be the "benefits", as used in the DAC definition. The benefits aimed are those as described in the projecct goals.

This research also explores two more general development aims. These two aims are often specific to an NGO's vision of development. The first aim is the idea that sustainable development should emanate from local structures. This is why many NGO's pay special attention to local institutional development. The second aim is the ecological effects of development. We illustrate this aspect of development by a quotation from the Brundtland report. In this report development is said to be sustainable when it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs[2].

The factors that this study looked at for their influence on sustainability can be grouped into three categories[3]:

- *the context factors*: these factors can only be marginally influenced by the project, but do have an important impact on the sustainability of the development effort. We have identified the following context factors: the macro-economic situation ,the government policy, institutional development, the socio-political and cultural environment, the ecological environment and unexpected events;
- *the project characteristics*: these are the factors that one can influence before the beginning of the project, but that are fixed once one has decided to execute the project. Project characteristics we have considered are: the local partner-organisation, the target group, the region the sector, the degree of innovation, the duration, the scale and the complexity of the project;
- *the project system factors*: these factors are to a large extent determined by the project itself. Our assessment of these factors follows the project cycle, namely the design, the execution (management, orga-

nisation, participation, institutional set-up, financial factors) and the "after-care" of a project.

The research model that has been elaborated tries:

- to assess the sustainability of the project benefits. These benefits are the realisation of project objectives on the one hand and the impact on institutional and ecological development on the other hand;
- to determine which factors of those described above are influencing sustainability.

Schematically the research model can be presented as follows:

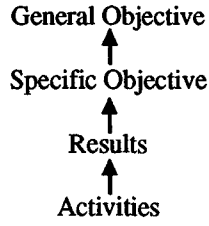
(DEPENDENT VARIABLE) SUSTAINABILITY	(EXPLANATORY VARIABLE) Sustainability is influenced by context factors, project characteristics and project-system factors.
* measured as the evolution of the realization of the goals of the project on two levels: -the specific purposse of the project; -the output of the project; * measured as the evolution of -the local institutional developmen;t -the ecological effects. The results of the project are measured (if possible) at two moments in time: at the end of the support and after the withdrawal of the support (at the time of the evaluation).	* context factors: -the macro-economic situation; -public policy; -institutional development; -the socio-political and cultural context; -unforeseen events; * project characteristics: -partners; -target group; -region and sector; -degree of innovation; -duration; -scale and complexity; * project system factors: -project design project preparation and planning quality of the goal system proportion between local and external element -project execution organisation and management participation and institutional set-up financial factors -project "after-care".

The left side of this scheme reflects the first part of the analysis, in other words the "measuring" of the durability of the project benefits.

In order to assess sustainability of the project aims, the research based itself on the project "logic"[4].

A project develops activities through which it is hoped that particular results can be achieved. These results should lead to the achievement of the project goal. It is believed that by achieving the specific project objective this would have a positive effect on the general development of a particular region (the general objective).

Scheme:



Even if no explicit use has been made of this framework, in every project such logic has been implicit. Before the project has begun, activities have been decided upon in order to reach certain objectives.

The *sustainability of the activities* are not explicitly studied as often these activities have to become superfluous in order to reach sustainability at higher levels i.e. at the level of results, specific or general objective. If activities have to be sustainable their sustainability can be checked by looking at the achieved results.

Sustainability at the level of the overall objective was not taken into account because such an analysis of the impact of the project on a region was beyond the scope of this study.

The research team studied not only the *sustainability of the benefits* (goals) as defined by the project, but also investigated if there was a sustainable positive influence on the local institutional development and the ecological situation.

In order to measure *the sustainability of the institutional development*, the research analysed in how far the project supported the strengthening of the institutional environment. With regard to this study we attempted (whenever it was relevant) to pay attention to four forms of organisation: the traditional and informal forms; "modern" grass-roots or non governmental organisations; the market system; the state in general the administration in particular[5].

To measure ecological sustainability special attention was

given to water and energy use. At the same time emphasis was placed on how possible negative effects of the project would affect the carrying capacity of the eco-system. For example: pollution, erosion, soil exhaustion, silting, deforestation ,etc.[6] The starting point was to establish if the development opportunities of future generations would be diminished because of the proposed development.

To summarise, sustainabitity has been studied in two ways; on the changing effectiveness of the projects (at two levels, results and specific aims) and on the basis of changes in the institutional and ecological environments. The right side of the scheme above lists three groups of factors which could affect sustainability. In order to measure sustainability as well as the explanatory factors, a number of research tools were developed.

For all project benefits an analysis was made of the situation at three specific moments; at the start of the project, when foreign support ended, and the time of research. The following chart was developed.

The sustainability of project goals

	At start of the project	At stopping of external support	x years after stopping of external support	Trend
Project purpose				
Project output				

Each project was given a code which was entered into the trend column. This was based on how far the project had been able to achieve its aims over time.

In order to measure ecological and organisational sustainability a similar chart was used.

In order to get an overall picture of the sustainability of the projects the findings concerning the goals and the institutional development were combined into a general sustainability variable. On this basis projects were given a high, medium or low score.The context-factors for each country were discussed on the basis of available statistics and up to date studies. The results are described in a context-document.

To describe the project characteristics and project system factors a detailed check list with a coding system was developed. By comparing the sustainability score with the findings (scores) related to the

explanatory factors, the hypothesis which provide explanations as to why projects become sustainable have been verified.

	At. start of. the project	At stopping of external support	x years.after stopping of external support	Trend
Local institutional development: •market •state-administration •parastatals •NGOs •other organisations in civil society •traditional organisations				
Ecological effects: •vegetation •deforestation •animals •soil •water •energy •refuse •pollution				

1.2 Application of the Developed Methodology

The application of the methodology had a number of restrictions. Firstly, the sample was not random but was determined by the participating organisations. The only criterion was that it would concerne projects which were already " handed over". Strictly speaking three of the tweny-eight projects did not meet this criterion.

The selective choice of the sample reduced the general applicability of the conclusions. This limitation is particularly relevant to sustainability success-rates. For insiance, if the results of the study would indicate that approximately one third of the projects scored badly, this would not necessarily mean that the same results will be

found in relation to the total number of projects supported by Belgian NGO's.The non-randomness of the sample did not prohibit a correct analysis of the factors required to achieve sustainability. There are sufficient differences in sustainability within the sample which can be related to differences in explanatory variables. Furthermore it was possible to compare the results of this study with those of three other studies previously mentioned.

The methodology allowed one to collect comparable information from twenty-eight projects in a relatively short period of time and to use the information effectively. The check list together with the coding protocol became essential tools.

The use of the chek list had a few restrictions. A check list does not descrive processes easily. In order to measure sustainability project situations were compared at three different periods. By measuring the explanatory factors it was impossible to give due attention to changes over time. It was also difficult to describe qualitative infortmation using a check list.

The compilation of a check list was based on the assumption that a certain amount of data was available on the projects. This was not always the case. It was difficult to reduce the complexity of some projects in order to "fit in" with the questions raised in the check list. Individual narrative reports were used by the evaluators to fill in gaps in the check lists.

Finally, it was very difficult to evaluate ecological susstainability. There were too few projects who paid explicit attention to ecological factors. In some cases this was justified by the character of the project. Furthermore, the analytical framework was not sufficiently developed to deal with ecological factors.

2.
Results of research

The presentation of the findings of the research follows the same pattem as the research model. Firstly, the sustainability of the projects is reviewed and later the factors which infuence sustainable development.

2.1 Observed sustainability

As explained above the sustainability of the project's objectives together with the sustainability of institutional development were com-

bined into a general "sustainability score". In the following table an overview is given of the different scores for each country.

Country	low	medium	high	total number of projects
Tanzania	1	4	2	7
Rwanda	6	1	2	9
Zaïre	1	6	2	9
Total number of projects	8	11	6	25

A score for sustainability could only be given to twenty-five out of the twenty-eight projects involved in the research.Three projects were not fully "handed over". From the table it can be noted that 32% of the projects scored low, 44% received a medium score and 24% scored well. There was a marked difference in scores between different countries.

Surprisingly, it appeared that projects in Rwanda were less sustainable than those in Zaïre and Tanzania. Certainly Rwanda had a large number of projects that scored less well. Perhaps one reason why Zaïre and Tanzania scored well was because their projects were able to attract external funding independently. But, there are other important reasons which shall be discussed later in this report.

Projects whose aims had become sustainable were also found to be institutionally well developed. Very few projects were able to extend institutional sustainability heyond the actual project.

Not withstanding the limitations imposed by the framework of the research, it is, however,obious that projects that were clearly positively ecological influential were projeects which explicitly included environmental aspects in their objectives.Only three of the twenty-eight projects (one in every country) had actually done so.

There were four projects (two in Tanzania and one project in Rwanda and Zaïre respectively) which had an adverse effect on the environment. It was difficult to judge the ecological impact of the other twenty-one projects. Either because their character was such that they didn't effect the ecology or it was impossible to assess their impact using this research methodology.

Two important issues should be mentioned here. Firstly, it is obvious that concern about the ecology has not yet reached the operational level. There is a lack of tools to incorporate ecological issues

into project planning. Secondly the small scale of a project hides its possible future ecological impact. This makes it necessary to define a clear ecological policy and to incorporate this into all projects.

2.2 Explanatory Factors of the Observed Sustainability

Contextual factors are very influential on the sustainability of projects. Although a project may not be able to influence or alter these factors it is important that contextual factors be identified. There is more chance that the intervention will be sustainable if these factors are known and taken into account.

Between the three countries involved in the study the contextual factors vary greatly. Common factors however are the limited development opportunities and the reduced buying capacity of the population.

The Zaïrian economy is in a mess. A defunct infrastructure, a non functioning tertiary sector, high inflation, erratic foreign exchange rates, etc. makes it very difficult to establish economic activities.

For projects in Zaire it is very difficult to reach financial sustainability. Most projects are able to reach semi-financial sustainability, through the use of own funds as well as funds secured outside the country. Such "sustainability" means that the project can continue but remains dependant on external donors.

The economic situation in Tanzania reached an economic "crisis" in the late 1970's - beginning of the 1980's. At the moment the country is enjoying a period of limited economic recovery which makes new initiatives possible. Although the economy has become more dynamic the country remains very poor and the financial capacity of the state limited. The latter has a negative influence on the sustainabitity of various projects. Better levels of sustainability have been achieved by projects who took the difficult economic situation of the government into account and investigated alternative strategies to improve their independence from the state. One project is an exception. It concerns a training centre which fits perfectly into government policy and is now managed and financed by the Ministry of Education.

Until recently, Rwanda's economy was very stable. The economic potential of the country is limited and extremely dependent on agriculture. In the past ten years the income received through the export of agricultural produce has been invested in the service sector.

The research has shown that the contextual factors are well

known to the projects in Rwanda. But many projects do not succeed in taking the contextual factors into account or to adjust project activities accordingly.

Two other issues have to be mentioned:

- most Rwandese projects have difficulty in obtaining financial support after the project has been "handed over".
- financial planning, especially for economic projects, are not so detailed as those in Tanzania and Zaïre.

The Zaïrian State has had very little influence on the activities of the NGO's. Up to ten years ago, non-governmental initiatives were dominated by the churches and financed mainly through foreign donors. From the beginning of the 80's a number of local NGO's have been created. Zaïrian intellectuals, supported by foreign donors and service organisations, coordinate and organise local initiatives. Most of these NGO's are very new and are in search of a suitable institutional framework.

Until verv recently the Tanzanian State had a great deal of influence on NGO's. Initiatives at the local level were nearly always channelled through State or Party structures. The State or Party were therefore involved in every NGO initiative. During the last few years this State monopoly has been reduced. More and more initiatives are able to develop outside the control of the authorities.

As a result most projects face problems with their institutional development and have difficulty finding the necessarily skilled personnel. Complex projects cannot find a suitable structure or cannot build an apparatus to support the project. Projects who promote institutional innovation and are flexible enough to adjust to the changing situation are also more sustainable.

The Rwandese State through a policy of decentralisation to village level, created an excellent climate for the emergence of NGO's. One negative side of this decentralisation policy was that it was not accompanied by a change in attitude of the bureaucrats. In most cases, decentralisation has been used to improve the channelling of govemment directives to the local structures. Problems at the local level seldom reach the upper echelons. It is the large number of NGO's who fulfil this function. The different interpretations of "decentralisation" does lead to, not openly expressed conflict between the NGO's and the authorities.

The positive socio-economic climate, strict govemment policies and the growth of local NGO's have attracted many foreign donor

agencies. Apart from the positive aspects of this, there are also negative aspects which allect the sustainability of the projects:

- a large number of local NGO's have realised considerable growth over recent years without an accompanying strengthening of their institutional capacity;
- some organisations have adopted an attitude of dependency, the "they will come and solve it for us" attitude is not positive for improved sustainability;
- the economic projects in particular do not pay sufficient attention to planning, preparation and follow-up.

Apart from this, the recent political instability in the country has had a negative impact on projects in certain regions.The study indicated that contextual factors played an important role in assisting projects achieve sustainability. Although proiects cannot influence contextual factors the study does indicate that the potential sustainability increases, if these factors are known and recognised and if the proiect is flexible and able to adjust to the often changing context. There is evidence that projects can be sustainable even if initiated in very difficult circumstances.

Noting the very different contextual factors at play in the countries studied, the criteria for suitable projects will be different. To attempt to make a project completely financially self sufficient is presently not possible in the Zaïrian context. The search for institutionally capable organisation in Tanzania is important because of the recent openness of the Government towards this sector. Projects in Rwanda seem to be the least sustainable. This is in part explained by an overestimation of the context-factors, by insufficient analysis of these factors and by the failure to sufficiently take them into account.

The projects studied belonged to different economic and social sectors. Taking the projects as a whole, 25% developed activities in different sectors at the same time, 25% developed artesanal or industrial activities, 14% where involved in education and only 11% in agriculture. The remaining 25% delivered services such as water and health care.Twelve of the projects (43%) where clearly market oriented. The remainder can be classified as social projects.

When comparing sustainability across sectors no large differences can be noted. It is worthy to note that educational projects score above average and industrial (artesanal) projects below average. In general, interventions directed at the market have greater difficulty becoming sustainable than those in the social sector Of the five large

integrated projects only one received a good score on sustainability. Moreover the sustainability of this project is based on foreign support and therefore rather fragile. Complexity does seem to have a negative influence on sustainability. This issue shall be developed later in this paper.

No less than 18 of the 28 projects (64%) work with a local NGO. Others work with a church , the government , foreign NGO's and a cooperative. One project forms part of a joint venture between a local authority and a Belgian NGO. The four projects working with a church as partner are in Zaïre.

In Rwanda one can generally speak of "real" local NGOs. Some of the local NGOs linked to projects in Zaïre are strongly related to church organisations. In Tanzania the influence of the governrnent on one important NGO is fairly significant.

No major differences in the potential for sustainability can be found in relation to the character of the local partner. More experienced partners score better. It is noticeable that two projects who work exclusively with the authorities and actually form part of these authorities received very high scores. Local NGOs in Rwanda have more problems in achieving sustainable results.

Ten Belgian NGOs were involved with the twenty-eight projects that were studied. Four of these were Catholic inspired, four were "pluralistic" and two were linked with two different political movements. Seven of the ten have had direct operational involvement with some of the projects they financed. In eleven of the twenty-eight projects no European personnel was involved. In the other seventeen projects, there was either an "NGO-cooperant" or a Belgian residing in the country

The level of operational involvement of the Belgian NGO had no clear influence on the sustainability of the project. In general the presence of Belgian personnel did not improve the sustainability of the project, in some cases it was quite the contrarv. This was partly due to the fact that Belgian personnel are mainly involved in more complex projects which scored low on sustainability. It is also possible to make a distinction between Belgians who have already had a long experience in that particular country and the average NGO-cooperant.The projects in which experienced personnel were involved received a better score.

The longer the duration of support by Belgian NGOs the less durable the project. However, because it is usually the more complex projects which received the long term support, it is difficult to get a clear picture of the relation between duration of the support and sustainability. It is clear that long term foreign support tends to develop cer-

tain habits and do not promote mechanisms to increase independence for projects in the long term.

The "target group" of the projects is often only vaguely defined. The impact of this on sustainability is indirect. In many cases the buying capacity of the target population is overestimated. In social projects this affects the possibility for participation and the capacity for self financing. In economic projecis this results in an insufficient turnover or by the fact that the project benefits other social groups other than the target group.Unclarity in describing the target group is not only linked to income group, often a gender analysis is absent. It is striking that a gender analysis is only made in "women's projects" defined and executed by women. For other projects either none or an insufficient gender analysis is carried out. It is also interesting to note that the "women's projects" generally score higher then average on sustainability.

It is important to state that the concept "target group" is not always a useful one. It is possible to have different levels of target groups, such as producers and consumers. More importantly in some prjoects the concept "target group" is not even wanted. The words "target group" point to those involved. This does not fit in the framework of a project started by the dynamic of a certain group.

Despite the general understanding that innovation has a negative effect on sustainability, the study indicates the opposite to be true. Institutional as well as content innovation has had a positive influence on sustainability in Zaïre. Also in Tanzania institutional innovation had a positive influence on sustainability. The results of innovation are less obvious in Rwanda.

In only a few cases was the project formulation undertaken by the target group. Generally project formulation was carried out by people who had close ties with the target group or by institutions who were involved in development work such as the municipalities ("communes") in Rwanda. The more the groups or institutions know about the target group and the closer their involvement in the execution of the projects, the greater the potential for sustainability.

In most of the projects studied, the participation of the target group in the formulation of the project had no positive influence on sustainability. An exception to this are the economic projects where the participation of the target group during project formulation did have a positive impact on sustainability.

An analysis of target group participation highlighted the following issues:

- the content given to participation varied from project to project but

was oftenrestricted to requesting advice or the presentation of an action plan;

- there is no structure or organisational form for reaching the target group, let alone a method to enable the target group to participate in project formulation;
- in some instances participation during project formulation is impossible because of the character of both the project and the target group;
- conditions imposed by donor agencies and the way in which projects are formulated does not allow for target group participation.

Thorough planning is necessary but not a sufficient condition to achieve sustainability. Effective planning means that the objectives of the intervention are clearly described and activities are planned in advance.

Despite the fact that integrated projects are well planned, many are not sustainable. Most often their goals are very ambitious and their complexity makes that even thorough planning does not lead to sustainability.

To concretise objectives and state what activities are required in advance is often a problematic task. In most cases the planning is done intuitively by a few individuals and not in collaboration with those involved. If plans are developed by people who have an understanding of the character of the project and are clearly involved in implementation then an intuitive pianning of objectives and activities does not harm sustainability. This is only the case when projects are small and not too complex and the link between planning and reality remains clear.

There is a positive relationship beween the existence of institutional planning and the degree of sustainability. For larger, more complex projects this relationship is not so obvious. Even though institutional development had been included as part of project activities, the sustainability score remained low. The requirements that this type of project sets are not realistically matched with the existing institutional capacities.

Many projects encounter difficulties in operationalising activities designed to develop aninstitutional framework. Few projects actively consider the needs and activities necessary toestablish such a framework. Many incorrectly assume that the exiting framework is sufficient and guarantees the conditions for continuity.Projects that had explicitly taken up the "handing over" in their objectives were the mostdurable. In these types of projects clear agreements have been made for the "handing over". It must be noted that in such projects the task descriptions of the

various parties involved were balanced and clearly defined.

Projects of more than five years duration were often more complex projects, that did not reduce the influence of the foreign NGO. A feeling of distance and dependency was created with the other parties which was difficult to do away with once the project was handed over.To delay the hand over by creating additional activities does not give the desired results in most instances

The quality of internal management was very important. Quality is determined by:

- clear and well defined tasks for those responsible for the project;
- good intemal communication;
- the participation of all members of the project team in important decision-making.

If one of these elements is lacking then sustainability will be affected.The same can be said for the aspects which should enable project monitoring. These are the following:

- intemal reporting;
- regular evaluations and adjustments to programming;
- effective financial management with a clear accounting system;
- regular evaluations of the results.

It is important to note that the above mentioned factors which facilitate a good control of the project processes are often absent. Especially those factors which allow for a good financial management are often missing

Most projecis in which an attempt has been made to involve the target group in management score low on sustainability. Further analysis indicated:

- that participation is often wanted by those responsible for the project but not "demanded" by the target group;
- there is a general assumption that if participatory channels exist these shall be automatically utilised. No consideration is given to a learning process linked to participation. Only one project paid attention to leadership training;
- the demands on participation in management are underestimated;
- the complexity of many of the projects excluded the participation of the target group.

Suitable training for project office bearers is not generally included, but is necessary in almost all of projects. Often, only shortly before the moment of handing-over, one come to realise that additional training is necessary. Not only technical but also managerial training is required. Projects which pay attention to this type of training have high durability scores.

Most projects which were not sustainable also had problems attracting and motivating suitable personnel. Apart from this, the structure of the projects was not clear at the time of "hand over". No or few links had been established with other organisations.

In most cases the selected **approach and technology** could be managed by the project team. However, in some of the projects the technology introduced was difficult for the target group to handle. If no attempt was made to make the technology more accessible for them, the sustainability was in jeopardy.

Nearly all projects had a very high level of foreign financial aid. Projects in Rwanda and Zaïre developed mechanisms which made it possible to cover the working costs after the "hand over" period. In Tanzania it was often, wrongly, assumed that the government would continue financing the project after "hand over".

Very few projects succeeded in working out mechanisms to build up sufficient capital to cover re-investment (depreciation) costs. Even in the cases where these mechanisms do exist they are not sufficient to cover re-investment. Especially in Zaire it is difficult for projects to become financially independent. In many cases, not only the financial capacity of the target group was over estimated but also the managerial capacities necessary to maintain and manage a system to recover costs and cover depreciation.

Economic projects manage to thrive and run cost-effectively when the produce is sold to a more affluent sector of society. Still most projects do not manage to include all the depreciation costs in the price. For projects supplying the less affluent consumers, not all production costs can be included in the price, if a supply to these consumers has to be maintained.

In most countries the commercial planning of projects is not very well developed. Market studies, an analysis of working and investment costs are seldom done. Planning is mostly done on an intuitive basis.

Although mechanisms for recuperation of all costs are not always effective, it is worth pointing out that projects which spent most time working these through are more sustainable.

Projects in Rwanda are less able to attract extra financial

means after "hand over"; this has a negative impact on sustainability as defined in this study.

In most cases it was difficult to evaluate the quality of the follow up of projects. Follow up has apparently very little impact on sustainability. A project should be able to function independently at the time of hand over. If this is not the case then follow up will prove to be of very little value.

3. Conclusions

It must be stressed that this study is a "summative" evaluation of different project-experiences. The first aim of the study is to come to some conclusions regarding the sustainability of development projects in Rwanda, Tanzania and Zaïre that are supported by Belgian NGOs.

Further it is important to emphasise the methodological limitation of this study. Firstly, the sample was not random chosen but proposed by the various organisations involved. Secondly, although well prepared, the research tools proved to have limitations for evaluating complex projects as well as for analysing ecological sustainability.

Despite these limitations, an analysis of the findings allowed us to draw the following conclusions with regard to sustainability of the projects.

Of the projects studied, 32% scored low, 44% achieved a medium score and only 24% scored well. The results varied considerably from country to country. It is significant to note that projects in Rwanda scored below average.

Sustainability of the project aims is clearly related to institutional sustainability Only projects whose project goals included ecological impact did in fact have a positive influence on the environment. Only three of the twenty-eight projects (one in each country) did so.

The explanation of achieved sustainability is complex. In other words, sustainability is only realised through the correct interrelationship of three types of explanatory factors:

- context;
- project characteristics (which type of project for a specific context?);
- project system factors (how to function in a specific project in a specific context?).

Context factors have an important influence on sustainability. The level of sustainability depends on how well the project has adjusted to the context in which it functions. Research results point out that projects which operate in a difficult context can still achieve high levels of sustainability.

Non-sustainable projects often over estimate the positive aspects of the context in which they function. They do not sufficiently take into account the limitations of the contextual environment (economic, institutional,...).

It is very difficult to provide a successful "type of project", because context factors differ not only from countrv to country but also from region to region. Flexibi lity is required, both geographica lly and in time because of the constantly changing proiect context.

Sustainability is not linked to specific sectors. Both economic and social projects can be sustainable. It must be stated however, that there are more economic projects in the "less sustainable" category. To start an economic project to support a social project has to be undertaken verv carefully. Instead of this it appears to be more effective to develop systems which recuperate costs and attract additional external resources(subsidies).

Large, complex projects often face difficulties. They seem to be too demanding for the existing, established local capacity The development of local capacity is therefore of primary importance For this such aspects as, training, institutional development and local capital accumulation should be considered.

Sustainability is not dependent on the type of local partner (church, state, NGO, etc,). More importantly are the specific possibilities and experience that the local organisation has in relation to specific sectors in a specific context.

A more precise description of the target group results in increased involvement and improved sustainabitity This was illustrated by the "women's projects" which clearly scored higher on sustainability.

Innovation, especially institutional, is an asset for improving sustainability.

The following project system factors have been identified as having a positive influence on sustainability:

- attention given to the quality of project formulation;
- institutional development of the project being integrated into the project aims;
- clear agreements established at the onset concerning the handing over of the project;

- from the onset, mechanisms have been developed to enable the project to achieve financial self-sufficiency;
- attention paid to the quality of internal management;
- effective follow-up systems eslablished;
- attention given to the training of project responsibles.

A remarkable conclusion of this study is that the participation of the target group during the formulation of the project nor their involvement in the management has a positive influence on the sustainability of the project. Related to this are the following comments.

The character of certain projects (e.g. educational projects) do make the participation of the target group in the formulation of the project less appropriate or even impossible.

Most projects in the study are not grass-roots initiatives. Projects are often formulated by people external to the target group. The target group does not demand or claim the right to participate.The target groups participation is more seen in terms of rnobilisation.

The conditions necessary to enable the target group to participate in project formulation and management are often under-estimated. In order to realise these conditions the target group has to:

- be sufficiently emancipated;
- have a minimal financial capacity;
- have some insight into the conditions imposed by the donor agency(s);
- have an understanding of the complexities of the project(s).

NOTE

(1) OECD. *Sustainability in Development Programmes: a Compendium of Evaluation Experience.* Selected Issues in Aid Evaluation - 1. Paris, OECD, 1989, p.7.

(2) The World Commission on Environment and Development. *Our Common Future.* University Press, Oxford, 1987, p. 8.

(3) These factors are mentioned in the DAC-paper. Two other sources are: - a German study ordered by the German Ministry of Development Cooperation: SCHUBERT B. *Die Nachhaltigkeit der Wirkungen von Agrarprojekten. Weltformum Verlag,* Köln, 1984; -a recent (1989-1991) Dutch study on the results of their rural development programme: I.O.V., *Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling, Evaluatierapport 1991,* DGIS, Den Haag 1991.

(4) The project logic is presented in the first column of the logical framework of the project.

(5) For a discussion of the importance of institutional diversity see: LELE U. Designing Rural Development Programs: Lessons from Past Experience in Africa, in Economic Development and Cultural Change.

(6) See a.o. REDCLIFT M. *Sustainable Development.* Methuen London 1987 and CONROY C. & LITVINOFF M. *The Greening of Aid: Sustainable Development in Practice.* Earthscan Publications Ltd., London, 1988.

Perceived sustainability of project goals

	At start of the project	At handing-over[a)]	...years after handing-over	Trend
Project purpose				(a)
Project output				(b)

[a)]Handing-over equals stopping of external support (financial, personnel,..)

Perceived sustainability of institutional and ecological dimensions of development

	At start of the project	At handing-over	...years after handing-over	Trend	
Local institutional development: - market - state-administration - parastatals - NGOs - other organizations of civil society - traditional organizations				(c)	(d)
Ecological effects: - vegetation - forest - animals - soil - water - energy - waste - pollution				(e)	

N°	P	Aspect	Present characteristics of partner organization			Score
1		Name				
2		N°of years working				
3		Juridical status	since when:			
		personnel		men	women	total
4 5 6 7 8		Staff non-staff temporal				
9		Yearly budget	Start: Present:			
10		Sort	government=1, non local ngo=2, local ngo=3, grassroot-organization =4, church or church related=5, cooperative=6, trade union=7, other =8:....			
11		Comment on important changes of the partner during the project				

N°	P	Aspect	Situation of partner organization at the start of the project
12		Main activities before supporting this project	
13		Link with target group of the project	
14		Link with other organizations	
15		Strength and weakness (cfr. checklist DAI)	

N°	P	Aspect	Characteristics and situation of project region	Score
16		Country		
17		Region		
18		Location	rural=1, rural/urban=2,urban=3	
19		Description with the following points of attention: climate, soil, population, economic activities,physical infrastructure,social infrastructure, ongoing development projects, government policy.If possible, compare this aspect with national average. Indicate most relevant elements and trends with respect to project.		
20			Global development potential of region	

N°	P	Aspect	Project Sector	Score
21		Sectoral description of the project as a whole	agriculture: (10) industry: (20) commercial project: (30) banking,saving,credit: (40) public health: (50) education: (60) service project: water (71) habitat (72) other (73) *multicomponent*: (80)	
22		Sectoral description of part of the project under research (leave empty if the same)	agriculture: (10) industry: (20) commercial project: (30) banking,saving, credit: (40) public health: (50) education: (60) service project: water (71) habitat (72) other (73) multicomponent: (80)	
23		Market orientation	• market oriented activity (1) • partial market interference with activities (2) • no market interference (3)	

N°	P		**Project sector**
24		Comment on project sector and market orientation	

N°	P	Aspect	**Target group**	Score
25		Describe the situation of the target group in comparison with local situation and national average, with respect to: economic activities, control over production means, income, education, gender, ethnic belonging, religion, age, group, special groups such as handicapped		
26		Global position of target group		
27		How many people are reached	directly	
28			indirectly	
29		and in which way?		

N°	P	Aspect	**Degree of innovation**	Score
30 31 32			• The project is similar to an existing project (1) • The project can fall back on previous experience (2) • The project is a pilot experience (3)	
33		Comment		

N°	P	Aspect	**Duration of the project**	Score
34 35			• Total duration of the project in years • Duration of external (Belgian) support in years	
36		Comment		

N°	P	Aspect	Scale and complexity of the project	Score
37		Sectoral scope	one specific activity (1) several activities within one sector (2) a whole sector (3) activities within two sectors (4) activities within several sectors (5)	
38		Geographical scope	village or smaller (1) ward or division (2) district or several divisions (3) regional (4) national (5)	
39		Financial volume	average budget of one year	
40		Number of personnel	yearly average	
41		Comment on scale and complexity		

N°	P	Aspect	The Process of project preparation and project planning	Score
42 43 44		Project identification	• In how far is the project the outcome of a systematic analysis, including the ponderation of alternatives? • In how far is the project the response to the expressed need of the target-group? • In how far is the project compatible with the priorities of the government?	
45 46		Compatibility and trasparency of the motivs of the different groups	• The degree of compatibility of project goal of the concerned: • The degree of trasparency of real motive of the the concerned:	
47 48		Quality of project preparation	• Has the feasibility of the project been analyzed? • Has a detailed operational plan been elaborated?	
49		Comment on preparation and planning of the project		

N°	P	Aspect	Quality of the project design	Scr.
50 51		Quality of intervention- logic	•The degree of clarity and operationalization of goals and activities •The degree of coherence of goals and activities	
52 53 54		Target group orientation	•The degree of explicit target group orientation: (• Are the desired changes operazionalized on the level of the target group?) •How much attention has been paid to gender specification?	
55 56 57 57 58		Appropriateness of the project design	•With respect to capacities of Belgian NGO •With respect to capacities of local partners • With respect to capacities of target group • With respect to capacities of target group (•With respect to duration of project support)	
59 60 61 62		(Appropriateness of scale and complexity)	(•With respect to capacities of Belgian NGO) (•With respect to capacities of local partners) (•With respect to capacities of target group:) (•With respect to duration of project support)	
63		Institutional development	Is institutional development explicity taken up by the project?	
64		Handing-over	Has the shopping of the external support been taken into account in the formulation of the goals ?	

N.	P	Aspect	Quality of the approach	Score
65 66 67 68		Compatibility with context-factors	•Appropriateness of the approach with respect to economic situation: •Appropriateness of the approoach with respect to socio-cultural context: •Appropriateness of the approach with respect to institutional context: •Appropriateness of the approach with respect to technological context:	
69			•Appropriateness of the approach with respect to ecological context	
70		Comment on quality of goal system		

N°	P	Aspect	**The relation between external support and local input**(1)	Scr
71 72		Project idea	•By whom has the original project idea been formulated? •Is this idea taken up as such by the project?	
73 74 75 76 77		The share of all groups concerned in project pre paration	•Belgian NGO •local NGO •beneficiares •authorities •other:	
78 79 80 81 82		The share of all groups concerned in project execution	•What was the financial share of the Belgian NGO? •What was the operational share of the Belgian NGO? •local NGO •beneficiares •authorities •other:	
83 84 85		The foreign dependency of the project	•What was the foreign currency% of the total project budget? •In how far were methods used foreign dependent? •In how far was technology used foreign dependent?	

N°	P	Aspect	**The relation between external support and local input** (2)
86		The relation between the scale and the complexity of the project on one hand the local institutional basis on the other (qualitative assessment)	
87		Comment on the relation between external support and local input base	

N.	P	Aspect	**Management and organization (1)**	Scr.
88 89		The correspondence between planning and execution	•The degree of correspondence between initial planning and activities: (•The degree of correspondence between intermediate planning and activities:)	
90 91 92 93 94 95		The assessment of the utilized means: personnel	•Were their technical capacities appropriate? •Were their human capacities appropriate? •Was their social adherence compatible with the target group?(sex,religion,language...) •Could they identify themselves with the project? •How was their motivation? •Was suitable personnel available at the right moment?	
96		The assessment of the utilized means: equipment	•Were project equipment and other material means available for a smooth functioning of the project?	
97 98 99		The assessment of the utilized means: technology	•Was the choice of technology appropriate -with respect to local technological knowledge? -with respect to cultural and social acceptance? -with respect to local management capacities? -with respect to the economic environment?	
100 101 102 103		International organization	•Was there a clear definition (demarcation) of tasks and responsabilities? • Was there internal communication? •What was the quality of the leadership of the project? •Was there a participation of the project-team in important project-decisions?	

N.	P.	Aspect	Management and organization (2)	Scr.
104 105 106 107 108 109 110 111		The steering of the project	•Was there an internal reporting system? •Was there a regular programming and replanning? •Was there a good and regular financial management? •Were there any in-between evaluations? •What was the quality of the execution of the planned activities? •Was there technical or methodological support from: -the external partner? -the local partner (if different from project)? -other institutions or persons?	
112 113 114 115 116 117		Explicit activities in function of period after handing-over	•Material investments? •Financial mechanism to promote continuity? •Techical formation? •Management formation? •Formal strengthening of local organizations? •Ensuring external support mechanisms?	
118 119 120 121 122 123 124		The situation of local structure at the time of handing-over	•Were there sufficient material means for the continuation of the project? •Were there sufficient qualified personnel for the continuation of the project? •Did the necessary mechanisms for the running of the project exist? -planning and monitoring: -clear project structure: -contacts with other organizations: •Was there a system that favors accountability with respect to the target group? •Is there a formal recognition of the project?	

N.	P.	Aspect	Management and organization(3)	Score
125 126 127		Unexpected events within the project	•Did unexpected events occur that had an influence on project evolution? - during the period of external support: - after external support stopped: •What were these events and what was their influence?	
128		Comment on management organization		

N	P	Aspect	**Local partecipation and institutional embedding** (1)	Score for different groups			
129 130		The participation of all groups concerned -decision taking	•Did the different groups partecipate in: -initial decision taking: -interim decision taking:				
131 132 133 134		-execution	•Did the different groups contribute in -labor: -money: -kind: •Did they partecipate in the project-administration?				
135 136 137 138		-benefits and negative effects of the project	•Did they partecipate in -the economic benefits (increase income, consumption, means of production): -the social benefits (education, training, social service): -the personal benefits (self-esteem, social position, political power): -the drawbacks:				
139 140		-evaluation and reprogramming	•Did they partecipate during evaluation? •Could they influence the project-reprogramming through informal channels?				

N	P	Aspect	**Local participation and institutional embedding** (2)	Men	Women
141 142 143 144 145 146 147 148		Qualitative aspects of the participation of the target group	•Was their participation: -forced ? -mobilized ? -spontaneous ? • Were there any material incentives for participation ? -directly (-indirectly through representation?) • How important were the project activities in the live of the participants? • What was the degree of empowerment through this participation?		

N°	P	Aspect	**Local participation and institutional embedding**(3)	Scr.
149 150 151 152 153 154 155 156 157 158 159 160		Institutional embedding	•The relation of the project with the government and governement policy: -Was the project recognized by the governement? -Was the project in agreement with government policy? (-Was the project actively supported by the government?) •The relation with the target group and the embedding in the socio-cultural environment; -Did the project goals correspond with the socio-cultural values? -Was there a "cultural distance" between the local partner organization and the target group? -Was there a "cultural distance" between the project collaborators and the target group? -What was the quality of the communication between project collaborators and the target group? -Did the target group perceive the project as "theirs"? -Was the project making use of existing local structures and is it strengthening them? •The project and its larger environment: -Was the project linked with broader consortia? -What was the quality of the link with the Belgian partner (NGO)? (-External support mechanisms)	

N°	P	Aspect	**Local participation and institutional embedding**(4)
161		Comment on local participation and institutional embedding	

N°	**Financial factors**: How was the project financed during the last year before handing over?						
	Aspects	Costs	Own income	Loans	Subsidies		
					Belgian NGO	Government	Other
	Investment	(162)	(166)	(170)	(174)	(178)	(182)
	Personnel	(163)	(167)	(171)	(175)	(179)	(183)
	Functioning	(164)	(168)	(172)	(176)	(180)	(184)
	Total	(165)	169)	(173)	(177)	(181)	(185)

N°	**Financial factors:** How is the project presently financed?						
	Aspects	Costs	Own income	Loans	Subsidies		
					Belgian NGO	Government	Other
	Investment	(186)	(190)	(194)	(198)	(202)	(206)
	Personnel	(187)	(191)	(195)	(199)	(203)	(207)
	Functioning	(188)	(192)	(196)	(200)	(204)	(208)
	Total	(189)	(193)	(197)	(201)	(205)	(209)

N°	P	Aspect	**Financial factors:**(3)	Score
210 211 212		Finance mechanisms in wiew of the ending of external support	• Were there at the moment of handing-over: - mechanisms for local capital formation? - mechanisms for cost-recuperation? - possibilities for other external financing?	
213		Comment on financial factors		

N°	P	Aspect	**Project "after-care"**	Score
214 215 216		Project "after-care"	• Was there any follow-up of project-working after handing-over by: - the Belgian NGO - the local partner (if not same as the project)? - other organizations ?...	
217		Project "after-care"	Describe the follow-up and support of the different partners after handing over (personnel, finance, advice, logistical support, ...)	

N°	P	Aspect	Indicators for economic and commercial sustainability(1)	Score
218 219 220		business planning: the market	•Was there sufficient knowledge of the market (supply, competition, demand, prices, etc.)? •Was there an elaborate distribution-system? •Was there any sales promotion?	
221		business planning: the production	•Was there a clear policy for the purchase of stocks? •See also next page.	
222 223 224 225		business planning: finance	•Was there sufficient and clear information on the needs for capital? - for investments: -for functioning and personnel (working capital) •Was there sufficient and clear information on the formation of costs? -overheads (fixed costs): -variable costs:	

N°	P	Aspect	Indicators for economic and commercial sustainability(2)		Score
			At the end of external support	x years after the end of external support	trend
226		turnover			
227		profit or loss			
228		liquidity: moving assets/ short term debt			
229		solvability: own capital/ total capital			
230		return: profit (loss)/ total capital			
231 232		business planning: the production •What is the production capacity? (actual amount) •What is the actual occupation? (%)			

N°	P	Aspect	**Economic and commercial sustainability**
		Comment on economic and commercial sustainability	

Dates of Field Visits	**Information on data**
Data Sources	

The numbers in the sustainability checklists refer to a Coding Protocol elaborated by the Centre for Development Studies and South Research and that is not inserted in this article.

The checklists have different types of questions. Some questions ask for a qualitative assessment or a name, others ask for a number, a percentage or an amount. However a lot of questions ask for a rating. In general the following four-level rating schedule will be used:

code	Meaning		
0 1 2 3	very low low adequate well	no little yes yes	none low average very high
U NA	Unknown Not applicable		

Il monitoraggio dei progetti di sviluppo della pesca artigianale: l'esperienza di un progetto del Cisp in Colombia

Francesca Declich, Carlo Tassara

Indice

Introduzione
1. La pesca artigianale nella cooperazione allo sviluppo: alcune questioni generali
2. La situazione del settore pesca in Colombia
3. Caratteristiche del progetto e dell'area
Note

Il contributo di Declich e Tassara rappresenta la prima parte di un lavoro di analisi di monitoraggio del progetto integrale di pesca artigianale che il Cisp sta conducendo in Colombia. Nell'articolo che appare in questo numero, viene delineato un quadro sintetico ma esaustivo dello stato dell'arte nel settore della pesca artigianale, proponendo una sintesi della conoscenza progettuale e valutativa accumulata a livello settoriale e regionale. Nella seconda parte dell'articolo, che verrà pubblicato sul prossimo numero di Forum, si procederà ad un esame più specifico del piano di monitoraggio del progetto e degli strumenti utilizzati. Nell'articolo viene evidenziata la necessità strategica di operare nel settore ponendosi in un'ottica di sviluppo integrale che non si limiti ad un semplice, trasferimento di tecnologie ma persegua il miglioramento della qualità della vita nelle comunità dei pescatori.

Francesca Declich, antropologa, ha realizzato ricerche sul campo in Somalia e studi di valutazione in Africa e America Latina. Attualmente svolge attività di ricerca presso la London School of Economics, dove ha conseguito un Master of Science.

Carlo Tassara, Vice Direttore del CISP, è responsabile per i progetti agro-alimentari in America Latina e nei Caraibi. Ha realizzato studi di perfezionamento in America Latina (Universidad Nacional Autonoma de México e Universidad Central de Venezuela) e conseguito il Dottorato in Teoria e Ricerca Sociale presso l'Università "La Sapienza" di Roma.

Introduzione

Il presente saggio costituisce un tentativo di descrivere in modo sintetico lo stato dell'arte nel settore della pesca nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e di dare conto di una esperienza concreta del CISP in Colombia, soprattutto per quanto relativo al monitoraggio di un progetto in corso di realizzazione.

Trattandosi per l'appunto di una attività in corso, non si pretende in questa sede di tracciare un consuntivo o una valutazione finale del progetto, quanto piuttosto di richiamare l'attenzione ed offrire alcuni spunti di riflessione sulle caratteristiche di un settore relativamente poco conosciuto al di fuori del circuito degli addetti ai lavori e sulle problematiche connesse con il suo monitoraggio.

Per quanto relativo ad un esame sistematico della bibliografia esistente sul monitoraggio e la valutazione della pesca artigianale si rimanda ad una scheda recentemente pubblicata su Forum Valutazione (Tassara, 1991)[1].

1.
La pesca artigianale nella cooperazione allo sviluppo: alcune questioni generali

Le caratteristiche tecniche, sociali ed economiche della pesca artigianale sono molto eterogenee nei diversi contesti nazionali e ambientali nei quali viene praticata. In termini generali, può comunque essere definita come la realizzazione di attività estrattive delle risorse idrobiologiche disponibili nelle acque costiere o continentali (fiumi, laghi, lagune). 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 (Rusque, 1986).

Circa la metà degli oltre 90 milioni di tonnellate di pesce prodotto annualmente proviene dai paesi in via di sviluppo (PVS) (FAO, 1991), e 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 o d'alto mare, la pesca artigianale utilizza soprattutto risorse umane e materiali disponibili nei

paesi d'origine, richiede minori investimenti e costi di gestione, e dimostra spesso un migliore trasporto costi/benefici, contribuendo alla autosufficienza alimentare dei PVS (Ben-Yami e Anderson, 1987). 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 necessarie nel settore artigianale (Onesti, 1989).

I benefici sociali indotti dallo sviluppo della pesca artigianale hanno una diretta incidenza sul miglioramento della qualità della vita di migliaia di persone (FAO, 1989).

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 (Chávez, 1986).

Per quanto riguarda il contesto della cooperazione allo sviluppo, va detto che la pesca artigianale è un settore la cui crescita - in termini di priorità e risorse ad essa dedicate - è piuttosto recente[2].

All'ottimismo, caratteristico di tutte le fasi iniziali, è seguita la progressiva consapevolezza dell'esistenza di alcuni vincoli che limitano lo sviluppo del settore come, ad esempio:

- il raggiungimento del massimo sfruttamento della biomassa di alcune specie;
- l'estrema difficoltà di ottenere importanti risultati produttivi con l'acquacoltura in paesi senza una tradizione specifica;
- la sopravalutazione dell'importanza del trasferimento di attrezzature e tecnologie (flotta, impianti a terra, metodi di pesca);
- la sottovalutazione di fattori quali la formazione di risorse umane e il sostegno alla costituzione di sistemi di gestione.

1.1 Indicazioni che emergono dalle esperienze realizzate

A partire da un primo bilancio delle esperienze realizzate negli ultimi 10-15 anni, è possibile estrapolare le principali caratteristiche differenziali del settore e, pertanto, alcune indicazioni operative per il futuro (P. Spliethoff, N. MacPherson e M. Peña, 1990).

É importante sottolineare, in primo luogo, che la pesca artigianale è un settore molto articolato e caratterizzato da una estrema complessità. Per chi la pratica, infatti, essa costituisce di solito soltanto una

tra le diverse attività produttive nel contesto di complesse strategie economiche di tipo adattivo (Corsetti, Motta e Tassara, 1990) di cui fanno parte anche i servizi (costruzione e riparazione di reti e imbarcazioni), l'agricoltura, l'allevamento, la commercializzazione e che sono caratterizzati da una divisione di compiti a base sessuale. In tale contesto, risulta fondamentale il ruolo di altre attività non direttamente produttive (educazione, salute, energia, etc.).

Vanno poi segnalati alcuni elementi peculiari rispetto ad altri settori produttivi: l'alto grado di incertezza nella stima degli *stock* disponibili; la notevole dipendenza-interazione rispetto all'ambiente naturale (stagionalità, maree), alle infrastrutture esistenti (porti, strade, centri di stoccaggio) e ad altri fattori "esterni" (valori culturali, strutture socio-economiche, fattori macro-economici); la proprietà comune e il libero accesso alle risorse, che comportano, da una parte, accentuati conflitti sociali ed economici e rischi costanti di sovra-investimento e, dall'altra, la presenza attiva di un agente regolatore e controllore (lo Stato) nello sfruttamento delle risorse; l'esistenza di una molteplicità di prodotti (1 specie=1prodotto) con prezzi e domanda molto diversi e fluttuanti; le tecniche estrattive, infine, sono complesse e poco "trasparenti" nei confronti dei non addetti ai lavori.

Lo status sociale e politico della pesca, inoltre, è uno tra i più bassi. I pescatori - soprattutto quelli artigianali - sono di solito individualisti, poco organizzati e marginali da un punto di vista socio-economico. Parallelamente, il settore della pesca ha un basso livello gerarchico tra le priorità di sviluppo dei governi locali. Nella maggior parte dei casi questo implica: il sottodimensionamento in termini di risorse umane e finanziarie; la scarsa capacità di assorbire gli investimenti e il trasferimento di tecnologie veicolati dalla cooperazione; l'assenza di una politica settoriale chiara ed efficace.

Sulla base di queste considerazioni analitiche, tra gli orientamenti attuali degli enti finanziatori e degli altri soggetti coinvolti (ONG, agenzie di sviluppo, governi e interlocutori locali), possono essere segnalati i seguenti.

La necessità strategica di dare priorità operativa al sotto-settore artigianale, che coinvolge una molteplicità di soggetti e *target*, secondo un'ottica di sviluppo integrale che persegua il miglioramento della qualità della vita nelle comunità di pescatori (educazione, salute, servizi). In questo contesto è opportuno: a) dare grande importanza alle donne, che svolgono un ruolo decisivo nelle attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti ittici e sono i soggetti più sensibili nella promozione dello sviluppo comunitario; b) prevedere la partecipazione diretta dei beneficiari e delle loro comunità alle diverse fasi del

ciclo del progetto; c) abbandonare l'assunto secondo il quale il miglioramento della qualità della vita costituisce un risultato diretto dell'aumento del reddito[3].

Il superamento dell'ottica che concepisce lo sviluppo del settore come perseguibile attraverso un semplice trasferimento di tecnologie, attrezzature e *know-how*, inoltre, implica un atteggiamento diverso nei confronti dei sistemi tradizionali di cattura, credito e commercializzazione. Nella maggior parte dei casi, infatti, si tratta di sistemi molto importanti e complessi con i quali non è opportuno entrare in competizione con la prospettiva di sostituirli nel breve periodo. Al contrario, le innovazioni vanno introdotte in modo graduale e "rispettoso" degli equilibri esistenti. É auspicabile, quindi, una maggiore flessibilità nella realizzazione dei progetti, tale da consentire di investire in attività diverse dalla pesca per migliorare le condizioni di vita nelle comunità di pescatori e, al contempo, di gestire le attività in modo graduale e modulare, ed essere così in grado di assorbire l'alto livello di incertezza relativo alla produzione.

L'importanza decisiva del fattore umano, già segnalata in precedenza, implica, da una parte, la necessità di curare particolarmente la qualità del personale espatriato e locale e del supporto erogato dagli uffici centrali e, dall'altra, di investire nella formazione di pescatori, tecnici e quadri.

L'insieme delle considerazioni fin qui riportate, suggerisce l'utilità di un approccio multi-disciplinare che tenga in considerazione variabili e competenze di tipo diverso: tecnico-settoriale, ma anche sociale, culturale, economico e ambientale.

2.
La situazione del settore pesca in Colombia

Come in molti altri paesi in via di sviluppo, in Colombia la pesca artigianale occupa un posto di primo piano nel più ampio contesto del settore ittico. La totalità della produzione in acque interne, o pesca continentale, proviene infatti da questo sotto-settore che, considerando anche la sua partecipazione alla pesca marittima, fornisce al paese circa il 70% della produzione totale (circa 120.000 tonnellate nel 1991) ed oltre il 90% del pesce destinato al consumo interno.

La maggioranza della produzione artigianale viene commercializzata fresca, mentre solo piccole quantità vengono congelate o comunque elaborate per la conservazione. Le tecniche di trattamento

utilizzate sono di solito rudimentali e il prodotto che ne risulta non sempre è di buona qualità. Anche in questo paese, infatti, la pesca artigianale è caratterizzata da una scarsa autonomia operativa, da un basso livello tecnologico e da una grande intensità di lavoro umano. Si calcola, ad esempio, che in Colombia operino almeno 120.000 pescatori artigianali[4] e che, con la loro attività, oltre a sostenere direttamente i circa 700.000 membri delle rispettive famiglie, generino una media di tre posti di lavoro ciascuno.

La pesca marittima invece impiega tecniche più sofisticate e di conseguenza, è appannaggio prevalente della pesca industriale. L'unica pesca d'alto mare realmente importante in Colombia è quella dei gamberi e - da poco tempo - del tonno, che possono contare su imbarcazioni[5], impianti di conservazione e trasformazione e forme di commercializzazione in sintonia con gli standard tecnici e qualitativi del mercato internazionale[6]. É importante osservare inoltre che viene esportata la quasi totalità della produzione di gamberi (circa 5.000 tonnellate annue), nonché di crostacei e molluschi (circa 1.000 tonnellate), verso il mercato nordamericano (70%), giapponese ed europeo (30% in totale).

Ciò implica un paradosso abbastanza frequente nei paesi in via di sviluppo, e cioè la minore attenzione che viene dedicata al mercato interno - quindi, al consumo nazionale - e la concentrazione delle risorse economiche disponibili per il potenziamento dei settori che producono per l'esportazione. Il consumo di pesce in Colombia è infatti tra i più bassi del mondo: viene attualmente stimato in circa 3,1 chilogrammi all'anno per persona e costituisce una fonte importante di alimentazione soltanto nelle comunità costiere e rivierasche. Tale situazione è dovuta tra l'altro al costo elevato del pesce, derivante dai problemi di commercializzazione e distribuzione che, oltre a influire in maniera rilevante sui costi finali, non permettono la disponibilità del prodotto in tutto il paese.

Il potenziamento della pesca artigianale può dunque essere considerato un obiettivo prioritario sia per lo sviluppo complessivo del settore che per l'ottenimento di un significativo incremento nella disponibilità di prodotti ittici per il consumo nazionale. Tale considerazione si fonda sull'analisi della situazione attuale e, soprattutto, degli equilibri esistenti tra pesca d'alto mare e pesca artigianale.

La pesca industriale infatti si identifica sostanzialmente con prodotti che - essendo costosi e ricercati - hanno un mercato esclusivamente di esportazione e non contribuiscono alle necessità alimentari del paese. La pesca dei gamberi, ad esempio, implica tecniche estrattive e conservative particolari, motivate tra l'altro dagli standard imposti dai mercati finali, che non sono facilmente applicabili alla cattura di

altre specie. La risorsa "gamberi", è già ampiamente sfruttata e non è prevedibile un ulteriore aumento della produzione, almeno per quanto riguarda la pesca estrattiva. Esistono, invece, eccellenti prospettive per l'acquacoltura di questa specie. Va infine tenuto presente che la pesca industriale - avendo un più alto contenuto tecnologico - dà lavoro soltanto a 3.000-4.000 persone (delle quali 2/3 imbarcati e 1/3 "a terra") e implica forti investimenti iniziali.

La pesca artigianale è orientata alla estrazione di specie più economiche - quindi accessibili alla maggior parte della gente - e adotta tecniche e metodi di pesca le cui caratteristiche di base, seppur passibili di notevoli miglioramenti, le rendono semplici, poco costose e facilmente reperibili. Questo tipo di pesca, come già segnalato, dà lavoro ad un numero molto elevato di pescatori stagionali che potrebbero essere stimolati a dedicarsi interamente a tale attività. Anche perché le risorse potenziali di una pesca artigianale avanzata, come ad esempio il tonno[7] e alcune specie di profondità, sono suscettibili di notevoli incrementi produttivi.

In sintesi, si può affermare che la pesca artigianale dispone oggi di risorse umane abbondanti e di un minimo di infrastruttura di base. Queste attraverso uno sforzo coordinato del governo colombiano e della cooperazione internazionale ed una contenuta quantità di investimenti, potrebbero essere progressivamente riconvertite nella spina dorsale di un sistema produttivo di media scala in grado di far fronte efficacemente alle necessità del mercato interno e, nel lungo periodo, di consentire al paese di raggiungere una maggiore autonomia alimentare.

Una strategia alternativa, che peraltro ha già mostrato la sua insufficienza in altri paesi in via di sviluppo, è quella di limitarsi ad operare intensi investimenti per l'ampliamento del raggio d'azione della flotta di pesca d'alto mare e per la costituzione delle infrastrutture necessarie per il trattamento e la commercializzazione del prodotto (porti adatti alle imbarcazioni di alto mare, grandi impianti per il congelamento del prodotto, fabbriche di scatolami e conserve, etc...). Gli evidenti limiti di questa impostazione sono costituiti, in primo luogo, dalla estrema difficoltà nel reperire le risorse economiche necessarie all'interno di un paese in via di sviluppo e, in secondo luogo, dalla marcata vocazione alla esportazione dimostrata dalle aziende che operano nella pesca industriale. L'esperienza dell'Ecuador, ad esempio, dimostra come il rafforzamento della pesca industriale non abbia comportato un significativo aumento del consumo nazionale di prodotti ittici (Ceplaes, Espol, Ildis. 1987).

Se l'esigenza è quella di avviare un processo di trasformazione della pesca artigianale in una fonte di reddito nazionale, la strada da

seguire deve essere quella di favorire lo sviluppo simultaneo e armonico della pesca artigianale e di quella industriale. Si tratta cioè di perseguire una strategia globale tenendo in considerazione fattori che sono insieme economici, sociali ed eco-biologici.

Economici: perché i costi di infrastruttura e gli investimenti iniziali per la pesca industriale sono incomparabilmente più alti di quelli necessari per la pesca artigianale e perché, se la prima - sostanzialmente orientata alla esportazione - può svolgere un ruolo importante per l'acquisizione di valuta estera e per il riequilibrio della bilancia dei pagamenti, è la seconda che apre migliori prospettive per maggiore disponibilità di proteine animali per il consumo interno (FAO, 1983).

Sociali: perché i benefici indotti dallo sviluppo di quest'ultima hanno una diretta incidenza sul miglioramento della qualità della vita di migliaia di persone in condizioni di povertà. I pescatori artigianali, infatti, sono tra i settori sociali più poveri e marginali: hanno un reddito bassissimo, vivono in alloggi precari privi di qualunque servizio, patiscono la mancanza di assistenza medica e di adeguate vie di comunicazione, hanno grandi difficoltà ad accedere a qualsiasi tipo di istruzione e formazione professionale.

Eco-biologici: perché, considerando che i sistemi tradizionali sono molto più selettivi, lo sfruttamento ittico industriale si giustifica solo quando permette la cattura di specie in altro modo difficilmente accessibili, per motivi legati alla necessità di tecnologie sofisticate o alla distanza eccessiva dei luoghi di pesca dalle coste.

3.
Caratteristiche del progetto e dell'area

In questo punto vengono sinteticamente presentate le caratteristiche ambientali e socio-economiche dell'area e una nota informativa sul progetto.

3.1 Caratteristiche ambientali

Il Departamento del Magdalena è ubicato nel nord-est del paese, ha una estensione di 23.770 Kmq. e 220 Km. di costa sul Mar dei Caraibi (vedi Figura 1A). La popolazione totale è di 890.934 abitanti suddivisi in 21 municipi.

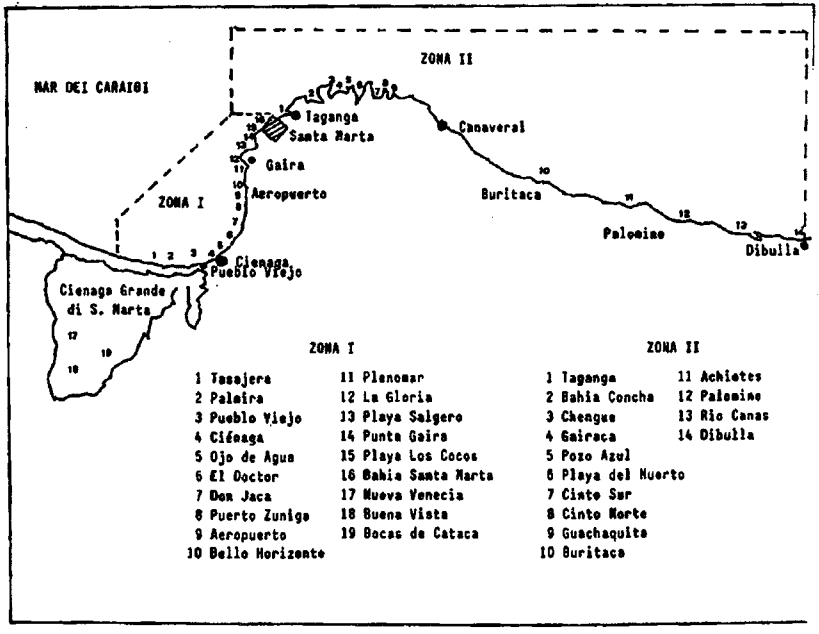
La Sierra Nevada di Santa Marta è il sistema montagnoso prospicente la costa più alto del mondo. I picchi più alti (Cristobal Colon y

Figura 1
Area del programma

1A - Ubicazione Dipart. Magdalena



1B - Principali comunità e siti di pesca



ZONA I

1 Tasajera
2 Palaira
3 Pueblo Viejo
4 Ciénaga
5 Ojo de Agua
6 El Doctor
7 Don Jaca
8 Puerto Zuniga
9 Aeropuerto
10 Bello Horizonte
11 Planomar
12 La Gloria
13 Playa Salgero
14 Punta Gaira
15 Playa Los Cocos
16 Bahia Santa Marta
17 Nueva Venecia
18 Buena Vista
19 Bocas de Cataca

ZONA II

1 Taganga
2 Bahia Concha
3 Chengue
4 Gairaca
5 Pozo Azul
6 Playa del Muerto
7 Cinto Sur
8 Cinto Norte
9 Guachaquita
10 Buritaca
11 Achintes
12 Palomino
13 Rio Canas
14 Dibulla

Simon Bolivar) arrivano infatti a 5.770 metri sul livello del mare.

Il clima presenta due stagioni: una secca (dicembre-maggio) e una umida (giugno-novembre). La piattaforma continentale è molto ridotta, ad eccezione della Bahia de la Ciénaga Grande. La presenza della Sierra Nevada caratterizza la regione per un livello di bio-diversità tra i più alti del mondo.

I tre sistemi eco-biologici fondamentali della costa sono la barriera corallina, le lagune costiere caratterizzate da estesi mangrovieti (la più importante è la Cinénaga Grande de Santa Marta, con una estensione di circa 450 Kmq.), e le praterie di fanerogame. Tali sistemi costituiscono la base del processo di trasformazione dell'energia solare in biomassa (Sanchez e Escobar, 1991).

La Sierra Nevada, Il fiume Magdalena e il Mar dei Caraibi sono elementi che formano il macro-sistema ecologico. Si tratta di sottosistemi interdipendenti che condividono lo stesso flusso di energia che ha origine nella Sierra e nel Magdalena e si dirama nel mare sostenendo altre catene alimentari (Sanchez e Arenas, 1992).

3.2 Caratteristiche sociali ed economiche

Nell'area di copertura del progetto esistono varie decine di villaggi di pescatori e siti di pesca, includendo alcuni stanziamenti palafittici ubicati sulla Ciénaga Grande de Santa Marta, e 17 organizzazioni di base.

Tabella 1

Pescatori, imbarcazioni, produzione e attrezzature

	Siti	Pescatori		Unit prod.		Produz.	Attrezzature più
		P.	O.	CM	SM	(ton/anno)	utilizzate
Zona 1	4	274	220	57	83	903,30	Sciabica/Nasse
Zona 2	7	82	104	20	39	332,43	Rete da posta multifilo Nasse
Zona 3	15	519	878	45	198	1.144,77	Rete da posta monofilo Nasse
Totali	26	875	1.202	122	320	2.380,50	

P = Professionali O = Occasionali/Stagionali
CM= Con Motore SM= Senza Motore

L'attività produttiva si svolge su tre assi geografici principali, con caratteristiche proprie: la Zona 1 Santa Marta-Taganga (4 siti), la Zona 2: Santa Marta-Parque Tayrona-Riohacha (7 siti) e la Zona 3: Santa Marta-Ciénaga-Barranquilla (15 siti).

L'85% dei siti o villaggi è ben collegato con i centri di consumo attraverso strade asfaltate e servizi di trasporto accettabili. Ad eccezione dei siti ubicati nella Zona 2, gli altri dispongono di elettricità e servizi di acquedotto in condizioni più o meno buone. Nella regione esistono, inoltre, 12 celle frigorifere e 31 operatori che si dedicano alla conservazione e commercializzazione di prodotti ittici (A. Fernandez et al, 1991).

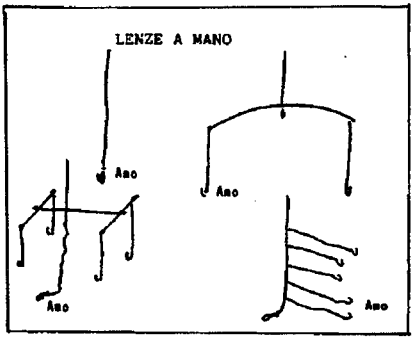
Per quanto riguarda la biomassa disponibile, le principali specie pelagiche (118.000 ton./anno in totale) sono: Machuelo (*Opisthonema oglinun*), Caballa Labra (*Scomber japonicus*), Rabicolor (*Decapterus macarellus*), Raboamarillo (*Decapterus punctatus*), Ojo Gordo (*Selar crumenophthalmus*). Tra le specie demersali, la più importante è il Pargo (*Lutjanus sp*), mentre Sierra (*Scomberomorus sp*) e Mero (*Epinephelus sp*) presentano basse densità. Le campagne di pesca realizzate dalla FAO e dalla Cooperazione norvegese assegnano ai Lutjanidi una biomassa di circa 6.700 ton/anno nel tratto di costa Santa Marta-Golfo de Morrosquillo, concentrata soprattutto nella piattaforma esterna, a profondità variabili tra i 100 e 200 metri.

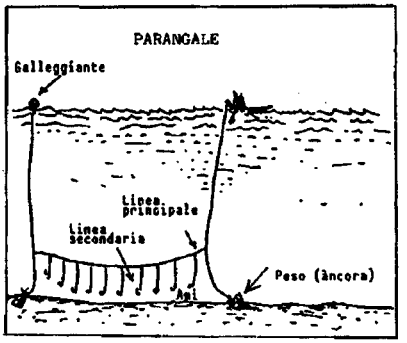
L'inventario delle attrezzature di pesca utilizzate nell'area ha permesso l'identificazione di 358 reti da posta in monofilo, 58 reti da posta in multifilo, 178 sciabiche, 97 parangali e varie centinaia di *longline* e reti da lancio (vedi Figura 2).

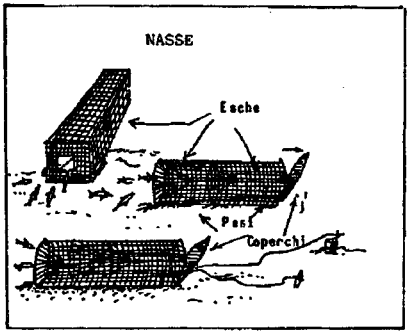
L'analisi degli attuali flussi di commercializzazione indica che circa il 60% del pesce prodotto viene consumato nella regione di Santa Marta, mentre il 40% viene commercializzato verso l'esterno, e precisamente: il 16.2% a Barranquilla, il 14.8% a Bogotá, l'8% a Cartagena e l'1.2% a Bucaramanga. Di solito i pescatori vendono il pesce direttamente sulla spiaggia ad una miriade di compratori indipendenti che, disponendo di poco capitale proprio, muovono piccole quantità di prodotto.

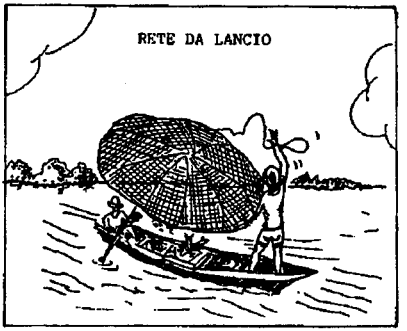
Vi sono infine alcuni grossisti e un certo numero di intermediari che operano per conto dei primi (in tutto circa 500 operatori). In questa situazione, caratterizzata da una estrema frammentazione, la maggior parte del valore aggiunto (tra il 50 e l'80% del prezzo finale) viene captato dalla catena di intermediazione che opera sui grandi compratori (hotel, ristoranti, supermercati e grandi pescherie). Sono stati censiti 132 punti di vendita tra Santa Marta e Ciénaga (A. Fernandez et al, 1991).

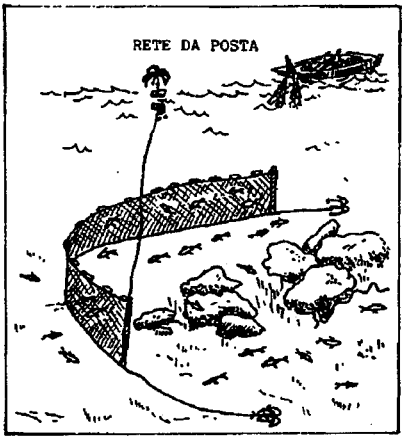
Figura 2
Arti e metodi di pesca utilizzati nell'area del programma

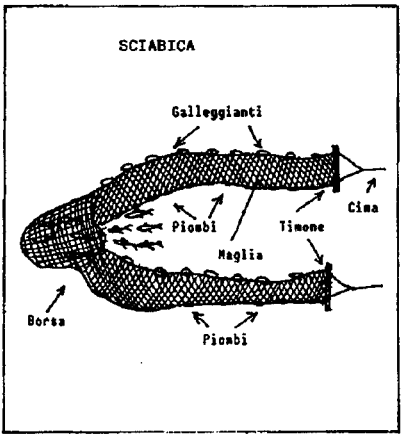












Caratteristiche del progetto

Il Progetto, denominato "Sviluppo integrale della pesca artigianale e costituzione di un CESPA nel Dipartimento del Magdalena"[8], è iniziato nel 1989 con una fase preoperativa e ha una durata prevista di sei anni. Le entità responsabili della sua esecuzione sono il Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) e la Corporación Autónoma Regional del Magdalena y de la Sierra Nevada de Santa Marta (CORPAMAG). Nella prima tappa di esecuzione (fino alla fine del 1990) la controparte locale è stata la Asociación Nacional de Pescadores Artesanales de Colombia (ANPAC).

Obiettivi

Il Progetto appoggia la realizzazione della strategia CESPA (Centri di Servizi per la Pesca Artigianale), formulata dalla Asociación Nacional de Pescadores Artesanal de Colombia (ANPAC) per favorire lo sviluppo della pesca artigianale e il miglioramento integrale della qualità della vita nelle comunità di pescatori artigianali. Tale strategia è stata adottata formalmente dal governo colombiano nel 1988.

Il Progetto in questione sta realizzando un CESPA nel Dipartimento del Magdalena, per sostenere la pesca artigianale costiera - non quella continentale[9] - e raggiungere i seguenti obiettivi generali:

a) creare un centro di servizi, assistenza tecnica e formazione per i pescatori della regione;

b) incentivare le capacità produttive, la conoscenza degli strumenti necessari per un migliore trattamento del prodotto e l'apertura di nuovi canali di commercializzazione;

c) rafforzare le potenzialità organizzative e di auto-sviluppo delle comunità di pescatori;

d) valorizzare le competenze e le professionalità esistenti a livello locale e favorire il coordinamento operativo dei diversi organismi e istituzioni che operano nell'area;

e) contribuire al miglioramento della qualità della vita nelle comunit di pescatori con la realizzazione di campagne per lo sviluppo comunitario.

Gli obiettivi specifici del Progetto sono i seguenti:

a) favorire una maggiore partecipazione dei pescatori e delle donne delle comunità nella struttura di commercializzazione, diminuendo la loro dipendenza nei confronti degli intermediari e dei grossisti;

b) migliorare le attuali attrezzature, sistemi e metodi di pesca o

introdurne di nuovi - tenendo in considerazione l'effettiva disponibilità naturale delle specie esistenti;

c) verificare la possibile diversificazione delle attività produttive, di trasformazione, di commercializzazione con l'implementazione dell'acquacoltura;

d) formare un gruppo di "maestri pescatori" in grado di esercitare un ruolo propulsivo per lo sviluppo della pesca;

e) promuovere il ruolo delle donne nella realizzazione di attività produttive e di sviluppo comunitario.

Area di riferimento

L'area del Progetto, ubicata a cavallo nel Dipartimento del Magdalena e - in minima parte - di quello della Guajira, comprende i tre Municipi costieri di Santa Marta, Ciénaga e Pueblo Viejo (circa 300.000 persone in totale), abitati in prevalenza da comunità di neri e di meticci. Il suo bacino di utenza diretta è costituito dal tratto di costa compreso tra Tasajera e Palomina (circa 120 chilometri), dove si lavora con circa 15 comunità di pescatori artigianali (vedi Figura 1B).

Metodologia

* La partecipazione organica dei pescatori alle diverse fasi di programmazione, implementazione e valutazione delle attività costituisce una priorità strategica e, insieme, metodologica. Per questo, in tutte le comunità vincolate al Progetto, è stata promossa la costituzione di un Comitato di Base dei Pescatori, che coordina tra l'altro, il lavoro di estrazione e di commercializzazione dei membri.
* Esiste poi un Consejo de Programación, Evaluación y Participación (Consejo PEP) composto da due delegati eletti da ciascun Comitato di Base che si riunisce almeno una volta al mese con il personale tecnico del Progetto per valutare le attività svolte e pianificare le nuove.
* Ogni sei-nove mesi si svolge un "Taller de Evaluación y Programación" al quale partecipano almeno quattro delegati per ciascun Comitato di Base.
* Per meglio coordinare le attività, evitare la dispersione di risorse e favorire lo scambio del *know-how*, è stato costituito un Comitato Inter-Istituzionale di appoggio alla strategia CESPA e al Progetto, attualmente composto da una ventina di organismi tra pubblici e non governativi.

Attività principali[9]

Addestramento e formazione: a) gestione cooperativa e amministrazione; b) trattamento e conservazione del pesce; c) commercializzazione; d) tecniche e metodi di pesca; e) educazione ambientale.

Produzione: adeguamento delle imbarcazioni esistenti, dotazione di imbarcazioni tradizionali migliorate e di nuove attrezzature di pesca, monitoraggio della cattura, diversificazione dei prodotti a base di pesce.

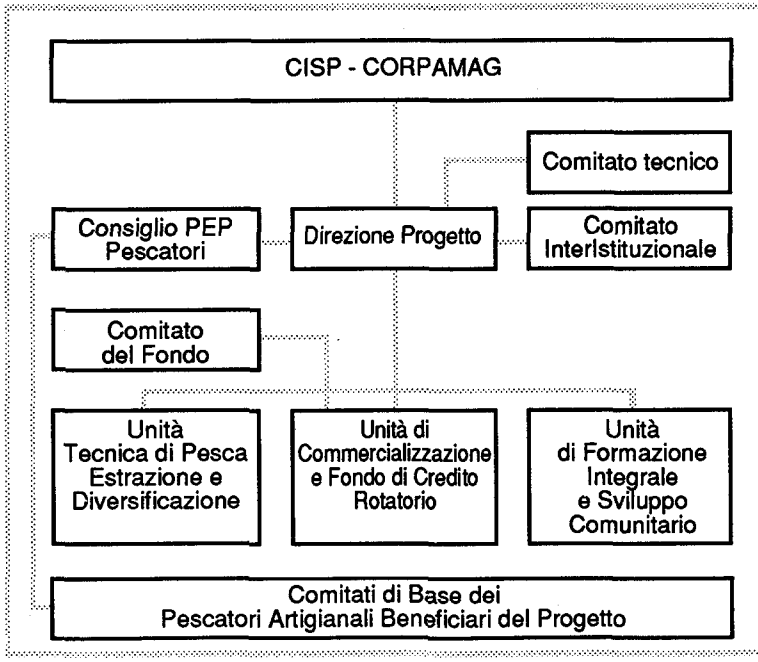
Trattamento e conservazione: costruzione della struttura fisica di un Centro di Servizi per la Pesca Artigianale (CESPA) e dotazione delle attrezzature per la conservazione e il trattamento del prodotto.

Commercializzazione: costituzione di un Fondo Rotatorio, creazione di una rete di captazione e commercializzazione di una parte della produzione delle comunità locali, dotazione di veicoli e delle altre attrezzature necessarie.

Documentazione: costituzione di un piccolo Centro di documentazione sulla pesca artigianale e l'acquacoltura, produzione di video, audiovisivi e pubblicazioni utilizzati anche per le attività formative.

Sviluppo comunitario: promozione delle organizzazioni di base e di attività di alfabetizzazione, organizzazione della comunità, sanamento ambientale, igiene e prevenzione, malattie professionali.

Strutturagramma del progetto



NOTE

(1) Si segnala che i riferimenti bibliografici del presente saggio verranno presentati unitamente alla seconda parte, la cui pubblicazione è prevista sul prossimo numero della rivista.

(2) Per quanto relativo alle risorse di cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea, ad esempio, si è passati dallo 0.6% nella seconda metà degli anni '70 al 7.3% nella seconda metà degli anni '80.

(3) All'aumento del reddito medio, infatti, non corrisponde necessariamente il miglioramento della qualità della vita della popolazione. Se, ad esempio, aumento il reddito di una *houseold* non è affatto scontato che diminuisca il livello di malnutrizione o di mortalità infantile, o che aumenti il tasso di istruzione o migliori la qualità dei consumi. Va rilevato al riguardo che spesso sono proprio le donne a favorire il risparmio e una gestione del reddito che privilegia le necessità primarie (educazione, sanità e igiene, qualità dell'alimentazione e della abitazione).

(4) Dei quali circa 40.000 si dedicano alla pesca marittima in modo permanente, mentre i restanti 80.000 si dedicano alla pesca in acque interne e sono prevalentemente stagionali.

(5) La flotta per la pesca industriale è composta da circa 270 imbarcazioni articolate nel modo che segue: 206 specializzate nella pesca a strascico dei gamberi (due terzi delle quali operano nel Pacifico e le rimanenti nell'Atlantico), 40 (50% nel Pacifico e 50% nell' Atlantico) dedicate alla pesca di scaglie con lenze di vario tipo, 15 attrezzate per la pesca dell'aragosta e di altri costacei e 6 per la pesca del tonno. La pesca di profondità per la produzione di farina di pesce è allo stadio sperimentale e attualmente vi si dedicano poche imbarcazioni (Presidencia de la República de Colombia, 1986).

(6) Questo tipo di pesca, molto redditizio dato l'alto valore commerciale dei gamberi sul mercato internazionale, è stato intrapreso negli anni '50 da imprese nord-europee e viene condotto attualmente da poche grandi compagnie private colombiane che ne hanno rilevato la proprietà.

(7) Ampiamente sottoutilizzate sono le risorse relative al tonno (circa 25.000 tonnellate pescate contro un potenziale prossimo alle 70.000) e alla sardina (poche centinaia di tonnellate pescate contro un potenziale superiore alle 80.000 tonnellate).

(8) Il Progetto è stato diretto dal luglio 1989 al giugno 1991 da Carlo Tassara (CISP) e da Jorge E. Rivera Franco (ANPAC) e, attualmente, da Alessandro Patrone (CISP) e Ismael Acosta (CORPAMAG). Come tutti i programmi di sviluppo, si tratta di una impresa collettiva resa possibile dal contributo e dalla professionalità di molte persone. In particolare, i responsabili del progetto ringraziano Giancarlo Corsetti, Vittorio Roscio e Chiara Venier per la collaborazione prestata durante il lavoro di identificazione; Cornelia Nauen (DG Sviluppo della CCE) e Raffaello Tarroni (Unità Tecnica della DGCS-MAE), per la cortesia e la competenza con le quali hanno fornito preziose indicazioni tecniche; Oscar Ardila, Juan Asís Tejeda, Rubén Dario Cardona, Roberto Fossati, Amira García, Giulia Olmi, Massimo Galanti, Heman Parodi, Lucas Romero e Jorge Enrique Valencia per il lavoro fino ad oggi svolto sul campo. Un ringraziamento particolare, infine, all'Ambasciatore Filippo Anfuso e al Dottor Luciano Colombara, che hanno visitato il progetto in diverse occasioni.

(9) Durante la fase di identificazione del Progetto il CISP e la sua controparte si sono posti due problemi di carattere generale: l'esistenza di alternative produttive alla pesca artigianale costiera e la possibilità di prevedere attività di recupero ambientale della Ciénaga Grande di Santa Marta. La situazione di quest'ultima è stata infatti gravemente compromessa da alcuni fattori principali: la realizzazione di opere infrastrutturali (tra cui due strade e varie canalizzazioni per l'agricoltura) che hanno comportato la diminuzione dell'apporto di acqua dolce, il mutamento dei tassi di salinità e la morte di migliaia di ettari di mangrovie; la contaminazione e la pressione estrattiva dovuta alla popolazione (30.000 persone) che vive sulle rive e all'interno della laguna.
Ricordiamo in proposito che una alternativa, per essere tale, deve soddisfare alcune condizioni che ne garantiscano la realizzabilità, e precisamente:

- garantire benefici analoghi a quelli previsti dal Progetto;

- richiedere costi dello stesso ordine di grandezza;

- avere lo stesso grado di "accettabilità" e interesse da parte della controparte e della popolazione locale.

L'alternativa rappresentata dall'acquacoltura non è stata scartata del tutto, tanto è vero che si prevede di realizzare nel primo triennio studi di fattibilità in alcuni meandri prospicienti la costa per passare poi nel secondo triennio alla fase produttiva. Ciò nondimeno, tale attività non costituiva - e non costituisce - una alternativa globale alla pesca artigianale per le seguenti ragioni:

a) è molto complesso - e spesso impossibile - "riconvertire" i pescatori in acquicoltori;

b) l'area di maggiore interesse per una acquacoltura estensiva è proprio la Ciénaga Grande che, oltre ad avere i problemi ambientali descritti in precedenza, era già oggetto di programmi di acquacoltura del Servicio Nacional de Aprendizaje (Tilapia) e delll'Instituto de Investigaciones Marinas de Punta Betín (ostriche).

Ex-post evaluation of a development project in Nigeria*

Centre for Partnership in Development

Table of contents

Introduction
1. Methods of evaluation of the project
2. The context: adverse externalities
3. The starting process
4. The handing over
5. A Nigerian appraisal

La valutazione del progetto effettuata dal Centre for Partnership in Development, a sette anni dal ritiro del personale espatriato e dalla fine delle attività dell'agenzia di cooperazione, rappresenta un'opportunità piuttosto rara di analizzare gli effetti di lungo periodo di un intervento di sviluppo Interessante il modo in cui i componenti del gruppo di valutazione hanno affrontato il problema della ricostruzione della memoria storica del progetto - problematica comune a tutte le valutazioni ex-post - e le soluzioni da essi sperimentate. Lo studio mette in evidenza alcune circostanze che hanno modificato l'ambiente istituzionale del progetto, determinandone il grado di successo; in questo senso si opera una rilettura dell'intervento di sviluppo in termini della relazione tra variabili macro e quelle legate al micro ambiente del progetto stesso.

DIS è una organizzazione non governativa norvegese che opera nel campo della cooperrazione internazionale e dal 1987 è impegnato, tra le altre attività, in valutazioni di programmi di sviluppo. La valutazione del progetto è stata effettuata dal seguente gruppo di lavoro:

Mr. Achukwu, INAGEC, ha redatto il capitolo *A Nigerian Appraisal*

Trygve Berg, NORAGRIC, ha redatto il capitolo *Adverse externalities*

Olav Helge Angell Nordeng, Centre for Partneship in Development (DIS), ha redatto i capitoli *The Starting Process* e *The Handing Over*

(*) Il presente saggio è una versione ridotta del rapporto *The Abakaliki development project-Nigeria* elaborato dal Centre for Partnership in Development

Introduction

In spring 1961 the following statement was issued by the Board of the Norwegian Church Relief (NCR):

> "The Norwegian Church Relief has for some time considered launching an agricultural Project in Africa. The project is to be Planned in cooperation with the authorities of the selected country. NCR will primarily provide experts to operate the project which will be a self-help enterprise, implying that it will be handed over to the local authorities in due course."

A delegation was sent to West Africa with the object of selecting a suitable country for the Proposed Project. They first went to Ngaoundére in Cameroun where the idea of an agricultural Project was received with limited interest. It was decided, however, that language problems and technical difficulties would make it impossible for NCR to operate a successful project in Northern Cameroun.

The delegation then proceeded to Lagos, where they contacted the Norwegian Embassy as well as the Federal Government and church leaders. By the protestant church leaders the delegation was adviced to go to Abakaliki, a hackward area in Eastern Nigeria. In Enugu they met with the Governor, Sir Francis Ibiam, who was also a prominent person in the Presbyterian Church and a vice-president in the World Council of Churches. He strongly emphasized the need for Christian involvement in the area and indicated that he would be very pleased to have the project located to the Abakaliki area. Abakaliki had heen left behind, and had not benefitted from the education, technical assistance and developmental efforts offered to Eastern Nigeria the previous years. The local population lived under severe hardship. Eventually the delegation on the spot (informally) made the decision to establish the project in Abakaliki. One of the members remained there to provide a site for the project center.

On August 10 the delegation reported to the Board of NCR with a recommandation that Abakaliki be selected as the site for the proposed agricultural project. Plans for the project were to be prepared in consultation with the Protestant Church in Nigeria and the Government of Eastern Nigeria. The recommandation was approved by the Board.

Representatives of the government and the Presbyterian Church helped the Norwegians with the location of project site and the following negotiations with the local community leaders on land lease.

The Norwegian Church Agricultural Project, NORCAP, was

started in Achara-Ikwo in Ezzikwo County Council in January 1962. The local community gave 100 acres of land on lease for the establishment of a center and a nursery. NORCAP was registered under the Church of Scotland (Presbyterian Church of Nigeria) as an agricultural development project. NCR was responsible for the provision of finance and recruitment of senior staff. An advisory Board of Management was formed early 1962 with representatives from the Presbyterian Church, the district and regional authorities, the local community and the NORCAP staff. The final decisionmaking power rested with the Abakaliki committee in Oslo and/or the Board of the NCR.

The main intention of NORCAP was to assist the local population in improving their state of nutrition mainly through development of a more adequate farm production with regard to both methods and types of crops.

It was clearly expressed that the efforts should aim at increasing the production of foodstuffs, improving the farm economy and the state of nutrition. The work should be practical and the activities geared at directly benefitting the practicing farmer and his family.

The project should cooperate with research institutions in Nigeria and operate in accordance with government policies. The self-help principle already mentioned implied that the Norwegian effort would be limited in time, by way of suggestion around 10 years.

The project was not supposed to engage in traditional missionary activities. However, it should be concerned with the spiritual needs of the people and perform its task in a Christian spirit. The missionary preaching was to be the task of the established local church with which the project would collaborate.

1.
Methods of evaluation of the project

The evaluation study consisted mainly of two parts: preparations in Norway and the field visit to Nigeria.

It is always a matter of judgement how much resources should be put into an evaluation of this kind. More resources may improve the methods and increase the quality of the study and the report. A total of 10 manlabor weeks were allotted for this evaluation: 3 to prepare the field work, 5 for the field study itself, and 2 for the completion of reports etc.

The scarcity of time for the evaluation has methodically had

the following consequences (among others): the written material on NORCAP could have been better utilized; the information collected in the field may in part be biased due to the choice of informants or may in other ways have led to a deficient description; the report is less thoroughly prepared, with a less unitary and integrated form, than more time would have allowed. Nevertheless, it seems that the method, with the aforementioned limitations, has been good enough to make the evaluation team aware of aspects of NORCAP from which lessons should be learned.

The mandate for this evaluation was given more than 7 years after the Norwegians withdrew from Ikwo. To undertake an examination of the NORCAP project so many years after its termination has both advantages and disadvantages. On the one hand undertaking the ex post study at a time when time has been given a chance to prove what parts of the project were viable and what were not. The lasting effects of the project stand out clearer than they would have done at an earlier stage. At the same time the transient effects have faded away. What was established by the project has interacted with the surroundings, both at the local and national level, as they really developed after the withdrawal of the expatriates. The result is the situation of today.

In this way the ex post evaluation is valuable as the aim of the project was to contribute to lasting structures and processes. To reassess development projects after such long period is not common. Most often project evaluations are carried out at the time of project completion.

On the other hand it can be difficult to analyze the project itself after so many years. Written sources of information are usually inadequate. Live sources may not be available any more, or their value may have been reduced by the passage of time. The context of the project as it was during the time of its conduct can be difficult to grasp. The correlation between the internal development of the project and the external conditions at the time may be hidden today. Therefore it can be difficult to distinguish between the effects of the project and the effects of unrelated developments in the surroundings (both at the local and at the national level).

The evaluation team also had access to an earlier evaluation carried out during the project period. The University of Nsukka evaluated the strategies of NORCAP to spread information to the local population on new agricultural products and methods in 1976 (Obibuaku, 1976).

The evaluation team was composed of a Norwegian agriculturist, a Norwegian sociologist, and during part of the field work supplemented with a Nigerian who was familiar with the project and its' history. The Nigerian member of the team had extensive knowledge on

NORCAP, its' surroundings and their development. He had been an employee of the agricultural administration in the actual region, and a director of agricultural development projects. He represented an important source of external information on NORCAP.

The Norwegian agriculturist had previously been employed by the NCA as the manager of a NCA development prolect in Sudan. He also had experiences from project evaluations in Africa. The sociologist had no former affiliations with the NCA. None of the Norwegian members had previous experiences with Nigeria.

Former affiliations, initial biases and limited knowledge of and access to sources of information may well influence the ability to perform an impartial evaluation study. There is, for instance, always the danger of choosing a strategy primarily contributing to the confirmation of the members' own initial points of view. With their background the team members have been aware of this and have consciously tried to take such possible pitfalls into consideration.

The terms of reference for this evaluation covers the trainee program, the group farms, and the process of handing over the project. Because the handing over, that is, the end, is closely related to the beginning, that part of the project is also examined.

The preparatory work in Norway before the field visit involved two main sources of information: the written material on NORCAP in NCA files, and people employed by the NCA with experience from the project. In the interviews of former NORCAP personnel we were especially concerned with the commencement of the project and the handing over. Such interviews generally suffer from the fact that memories of the events of 10-25 years ago are less reliable than memories of more recent events. Their opinions are also influenced by the position they have held in the project, and by the role they have played.

The documents in the NCA files mostly contained non-systematized raw material, but also some documents prepared by Odd Iostein Saeter for an earlier evaluation of NORCAP started in 1980, but never completed. This material was used extensively. Generally the documents were deficient. One particular problem has been that part of the material accessible last year while preparing the terms of reference for this evaluation, no longer was available to the team in the summer and fall of 1988 when the actual work was done.

As was to be expected, there was less written information on the early days than on the handing over. This fact has made its' mark on the report. For instance, the NCA's files contain neither the final terms of reference for the Board of Management nor minutes of the meetings of the Board from the period before the civil war.

The effects of the trainee program were assessed through informant interviews on what had happened to those from Ikwo of the participants between 1964 and 1977. Name-lists, totalling about 200 names, were available to the evaluation team.

Information on the group farm scheme and its consequences was collected through informant interviews (with: agricultural scientists at the university of Nsukka, employees at NORCAP not having established themselves as group farmers, representatives of the public authorities at local, district and regional level with knowledge of or experiences with NORCAP through a public position) and interviews with group farmers of early and later established group farms. The team did not set out to achieve a representative sample. It was considered more important to secure a reasonable degree of diversification. The group farmers were interviewed as a group on the farms visited.

Information on the commencement and the handover was also collected through interviews. The team spoke to local chiefs, representatives of the public authorities at different levels, representatives of the PCN from headquarters in Aba, and people from the University of Nsukka. The information collected through these interviews was not totally consistent. There was some degree of diversity both regarding facts and judgments/opinions. Events look different from different positions, the actual events took place a long time ago, and opinions will of course vary both individually and according to position.

In some cases the team was able to check the information on what actually happened against documents. In other cases the information gathered could be compared with information from NCA employees in Norway. It has been important to the evaluation team to avoid factual mistakes in the account of the project.

One can always question the quality of the sample of informants interviewed in the field. Other informants might have provided different information. Two weeks is a short period for a thorough collection of information. On the other hand, the team had access to different kinds of information. Having avoided total dependence on one type of information should increase the chances that the sum of information gathered not be unacceptably biased.

2.
The context: adverse externalities.

The achievements and failures of the project can not be adequately understood unless some adverse externalities are considered. During the eighteen years of operation there were unpredictable changes in the position of the church to which the project was associated. It also experienced civil war and political and economic instability.

In the early 1960s there was a plan of merging the major protestant churches of Nigeria into a great united church. That failed and the churches remained as before During the Nigerian Civil War a number of the local leaders of the Presbyterian Church became heavily involved on the losing Biafran side. Many churches were destroyed and most of the leaders and financial backers of the church lost political influence and in many cases also their properties. The church came out of the war economically and politically weakened.

The project started two years after the independence and enjoyed political stability until two bloody coups in 1966 introduced a period of civil unrest in the country. After the first coup military governors were installed in all the Regions and Colonel Ujukwu became Governor of Eastern Nigeria. After the next coup Colonel Yakubu Gowon appeared as the new Head of State. Ujukwu, however, refused to acknowledge Gowon and remained in power in opposition to the federal government in Lagos.

The following months saw increasing regional tensions in the country. Easterners living in the North and the West returned in an estimated number of 1,8 million, thus becoming refugees in their original home areas. While attempts of finding political solutions to the problems failed, Gowon imposed a blockade on the East in April 1977. In the following month the Federal Government revealed a plan of dividing the country into 12 states splitting the Eastern Region into three and Ujukwu read the Biafran declaration of independence.

Thus NORCAP was found within a new East Central State according to Lagos and within the Republic of Biafra according to Enugu.

In July 1967 the war broke out. The Biafran forces suffered their first defeats at the Nsukkafront in the North and had to give up their capital, Enugu, on the 4th of October. During the early months of 1968 the federal forces were approaching Abakaliki and the Norwegians were advised to leave NORCAP. But they decided to stay and were still present when the town of Abakaliki was captured the 4th of April and

when their own area came under federal control in May. The project was kept operational throughout the war which ended with the collapse of the Biafran resistance in January 1970 after 30 months of fighting.

The post war period is characterized by the oil boom and continued political instability. The oil economy lead to a tremendous growth of the towns. Agriculture stagnated and food importation increased. In 1975 Gowon was followed by Murtala Muhammed after another coup. The Nigerian map of states was redrawn again. The East Central State was divided into a southern Imo State and a northern Anambra State including the NORCAP area. That year saw four different governors in the State where NORCAP is located. The next coup came in 1976 and general Obasanjo took over. After election in 1979 Shagari became president of a civilian government. The following year the Government of Anambra State took over the project.

3.
The starting process

3.1 Goals and strategies

Goals and strategies for the project were to a certain extent developed already in 1960. A committee was appointed by the NCR in fall this year to consider a possible commitment to development aid in a third world country. As to the type of project to engage in, the committee suggested that it be agricultural. The aim was to stimulate a rapid development of the society away from want and hunger, and to activate dormant nationai resources. The committee explicitly emphasizes activities to improve the local diet, encouraging the growth of podding grains or breeding of domestic animais to reduce the lack of protein in the traditional diet. This goal was in brief confirmed in notes from talks between representatives of the Church of Scotland Mission (the Presbyterian Church) and NORCAP, April 28, 1962.

However, different formulations seem to have been present at the time of the establishment of the project. For instance, in the draft Constitution for NORCAP from fall 1961 prepared by the Presbyterian Church the aim of the project more vaguely is proposed to be

> "to provide Christian service by experimenting with improved agricultural methods and training the local community in their use."

In the Abakaliki committee the goal is formulated as follows:

> "The central task of the project is to lift the standard of living in a very backward area." (Minutes from the meeting in the Abakaliki committee, May 30, 1962)

In a report from a visit representatives of the Abakaliki committee made to NORCAP later this year this goal formulation is extended to include the improvement of the health conditions of the people through health and child care, nutrition teaching, and clean water.

Many years later, in a short assessment of the project efforts, the goal of the project is stated:

> "The goal of NORCAP is to give the local population required selfconfidence and ability to work at the same level as others." (Minutes from the meeting in the Abakaliki committee, September 24, 1974)

It seems as though a detailed program or work plan was never developed. The management in Norway and the NORCAP staff tried to adapt the project activities as best they could to the situation in the field and to respond to needs as they arose and were seen, of course within the limitations imposed by the availability of personnel and finances.

The Norwegian delegation that travelled to Africa in July 1961 contacted missionaries of the Presbyterian Church on arrival in the Abakaliki area. The contact with the missionaries gave them the opportunity to participate at a synod meeting where the delegation met with both the missionaries and local church people. The Church of Scotland missionaries had some experience with agricultural projects. It seems they were content that the Norwegians did not arrive with a firmly shaped program, but with the attitude that their projects should be shaped according to the experiences of others and be able to adapt as new experience was gathered and new lessons learned.

This indicates that the Norwegians started the project with a flexible attitude. They seemed open to adapt the outline of the project to the local situation and the local needs.

On the other hand, it may easily become unclear what the project really is about and how it should be run if the mission is not specified. Lack of clarity was criticized by Nigerian authorities in the beginning of the seventies, in the only critical written comment we have come across by the public authorities in Nigeria in the whole of

the project period. The Commissioner for Trade and Industry in EastCentral State criticizes that NORCAP's objectives never had been clearly defined. The context is that of evaluation and future handing over of the project. The Commissioner expresses that

> "one encounters a great deal of difficulties in giving an objective appraisal to the existence and function of this institution, merely because its primary objective does not seem to have been defined. In the same way, the means of attaining this object has also not been clearly stated. One is yet to understand how NORCAP intends to hand over its activities and, in effect, what exactly it is handing over" (Elechi, 1972).

After the NORCAP center was established the main strategies to be followed to disseminate information, knowledge and ideas were outlined in a way that may be summarized in the points below:

I. demonstrations and advice at the NORCAP center. The farmers were invited to see the difference in growth with and without use of fertilizer;

2. involvement of the chiefs on a contract basis. For the first time cultivation of the soil the chiefs were promised machine assistance to prepare the soil, plants and seeds of different kinds, and fertilizer from the center, all at reduced rates, and expert advice during the whole growth period on condition that they followed the instructions given by NORCAP. The surplus value of the production would pass to the chiefs;

3. cooperation with the local schools. NORCAP brought fruit trees to the schools to be planted in the school garden, the pupils being responsible for one tree each. Fertilizer was also provided;

4. a trainee program for young school leavers at the NORCAP center. The program was established in 1964. Hygiene and nutrition eventually became part of the curriculum;

5 a group farm scheme established to give opportunities to ex trainees from NORCAP to make use of their knowledge and skills or to other young prospective farmers in the local community without easy access to land. They were supervised and adviced by NORCAP. The first group farms were established in 1966;

6 extension services given by NORCAP to individual farmers (community farmers), e.g. investigations and advice;

7 health care services ranging from preventive medicine to curative medicine, including pre-natal and post-natal medical care.

Despite the weight put on improving the diet in the goal statements improving nutrition does not seem to have been an emphasized strategy the way the project strategies are described in the written documents. In the documents the goals and means formulations indicate that improvement in nutrition is sometimes considered a goal, sometimes a means.

3.2 The project organization

When the development aid project was to be prepared in the NCR a project body was set up within the organization. This body in Norway later became the Abakaliki committee. This committee was the economically responsible body and also responsible for the main direction of the project.

The NORCAP center had its own organization. A project manager (Norwegian) was the formal leader. The different sections were lead by Norwegians. (The first Nigerian section leader came into office in 1976.) The section leaders were fairly independent. The senior staff meeting with regular and frequent gatherings was the coordinating body.

The power of the Abakaliki committee was executed through extensive communication between NORCAP staff members and especially the chairman of the committee, and through regular consultations between committee re~resentatives and the NORCAP staff at NORCAP. It seems that throughout the first ten years the control of the project activities and their development to a high degree rested with chairman and thus were directed from Norway.

A Board of Management was established to secure the contacts between the Norwegians and the relevant Nigerian bodies both as a means of communication and an instrument of involvement. In addition to NORCAP and the NCR, the authorities in Enugu and in Abakaliki were representd along with the local community and the Presbyterian Church. The Boar had an advisory function and met twice a year. The tasks and functions of the Board are dealt with later in the report.

3.3 The beginning

As mentioned, the project area was as a fact chosen on the spot during the visit the NCR delegation made to Abakaliki in the summer of 1961.

Ikwo was suggested by the Governor, and alternative project areas were not considered. Agronomist and veterinary Edvard Nordrum, who was a member of the delegation, remained in Abakaliki while the others went back to Norway to prepare the case for the Board of the NCR. Nordrum was supposed to continue the planning of the project and get acquainted with the locals, the authorities, and the Church. The Norwegian delegation had already established contact on the top level with the regional authorities through the Governor, Sir Francis Ibiam, who was at the same time a prominent member of the Presbyterian Church, and through James Leach,the Provincial Secretary in Abakaliki. Two Scottish missionaries, Paterson and Hutchison, worked in the local church. They both had experience from agricultural work and mission for the Church of Scotland.

These things happened in the fall of 1961. In the beginning of January 1962 the agreement for the lease of land for the project center was signed. A Board of Management was established in the spring of the same year. The project center was broadly speaking built up in accordance with the suggestions of the NCR Committee of 1960. To start with it seems the intention was to structure the project like a Norwegian college of agriculture, contrary to the propositions of the Committee. This did not last for long, and soon the strategy was changed towards more emphasis on extension work.

As early as in February 1962 the Governor paid the center a visit. Later in the spring NORCAP hosted the prime minister of the Eastern Region. Later this year representatives of the Abakaliki committee visited NORCAP. They also met with the Governor and the Minister of Agriculture as part of the contact between the project and the authorities. Governor Ibiam also visited Norway. In the first period of the project there were frequent contacts between the NORCAP and the provincial and regional authorities.

3.4 External relations

The negotiations on the land lease were carried out with the local leaders, while retaining contact with Ibiam and Leach. The local population seem to have been somewhat skeptical of the project. This attitude of skepticism was not necessarily related to the foreigners coming in, but rather to their experiences with the Government. The locals may have feared that the project was just another attempt to exploit them.

One expression of the skeptical attitude was that part of the population that lived close to NORCAP primarily wanted to work for

NORCAP in order to earn money. They were only to a lesser degree interested in cooperating for development. In December 1961 the chairman of the Abakaliki committee reported that it was not quite clear whether one would acquire the planned site of the project center because the relationship to the local people was "a bit difficult". Nothing was said about the nature of the difficulties or their reasons. In a critique of NORCAP the Commissioner for Trade and Industry, East-Central State, ten years later wrote:

> "the Norwegian missionaries in Ikwo have undergone a great deal of difficulty in, first, trying to understand the people they are serving and, secondly, getting the cooperation of the people" (Elechi, 1972).

He adds, however, that the relationship between NORCAP and the local population had been cordial in all respects. This cordiality is also reflected in the Norwegians' description of the relationship with the local community. It has not been possible for the evaluation team to ascertain more specifically what Elechi referred to in his statement, but he confirms to the team that it was a strong impression at that time. Moreover, he holds that those kinds of difficulties were normally run into by foreigners starting rural development projects in Nigeria at the time.

The starting-up process had two aspects concerning the relationship with the local population: land had to be acquired for the project center and goals and means for the project had to be elaborated. The land tenure system is already accounted for. It seems that the land for the NORCAP center was negotiated for and acquired in a proper manner, in agreement with the traditional leaders, according to customary land tenure. and approved by the Government.

In planning and starting-up a development project it is important to involve the local population. Local participation means to let the needs, plans and priorities of the local people be the starting point. To achieive a reasonable power-balance the local community should get its' share of power from the relief organization, which initially has a lot due to its' position as helper. The different parties should enter into a dialogue. The goal will then be to stimulate people to become masters of their own situation, and to give them a feeling of "ownership" of the project. This increases the project's chance of success.

> "The only way to this ownership is through the participation of small holders and their families, local authorities and others, in the planning as well as the implementation" (Kruse. 1984, p. 10)

It seems that the local community only to a small extent was actively involved in the process of identifying problems, and choosing goals and strategies for NORCAP. This may partly explain the local population's skeptical attitude the first years of the project.

The local community was represented in the Board of Management, but today the impression is that this representation did not function as an effective link between the community and NORCAP. It did not succeed in involving the community in the concrete development of the project. This was not really to be expected as the Board met only twice a year.

In this way the project was perceived as an effort from the outside. It may even have helped keep alive the patriarchal (and therefore lacking indipendence and initiative) attitude traditionally a part of the local culture.

This may also have affected the later development of the project and the degree of responsibility the local people felt and took for the project when the time came for nationalization. An observer put it to the team in the following way:

> "NORCAP cared for them like a good master. When they left, they were still children, without their father."

To establish successful relationship with the locals it would have been necessary for NORCAP to ascertain that the local community was informed and engaged. It might have been profitable to use other channels of influence in addition to the chiefs represented in the Board.

In a booklet on how to communicate rural change and development in Anambra state, published by the Ministry of Information, it is claimed that the traditional communication processes and channels have tremendous potentials in rural development. The conclusion is that in rural communities the opinion leaders, the chiefs, the local organizations such as age grades, isusu clubs and ikwu and umunna meetings can be used to monitor the effectiveness of information transfer from the Government and feedback mechanisms (Okorie, 1986). The same idea could probably fruitfully have been applied to NORCAP.

As a last paragraph the referred article emphasizes that to fulfil his duty or mission, the information officer must understand the rural people - their language, how they think and talk, reason and act. He must understand the beliefs, norms and values as well as the political and legal structures of the rural communities. If these demands apply to indigenous government officers they are even more important to remember in foreign development project, if it is to succeed.

The openness of the project to the participants was to a certain degree reduced and the possibility of communication partly prevented by the fact that the minutes from the staff meetings were written in Norwegian.

From the first moment, contacts were made with the public authorities through the Governor, Sir Francis Ibiam, and the Provincial Secretary, James Leach. At an early stage, contact was established with the agricultural authorities both at the central level and in the district. They were drawn into the project by their representation in the Board of Management. However, this representation was not enough to secure the integration of the authorities in the project.

The project had no formal status in the government system by which the authorities could identify themselves with it. By a former NORCAP staff member the NORCAP was characterized as a state within the state, going its own way. This did not create difficulties in the relationship with the agricultural authorities. Practical cooperation in the district was not possible since the Ministry of Agriculture hardly had any local extension work (one agronomist per 100.000, without enough money to keep the services running properly).

The establishment of formal relations with the government was set downin the guidelines of the project right from the start. This had beenspecified by the committee appointed in the fall 1960 by the NCR to consider a possible commitment to development aid in a third worldcountry:

> "The committee suggests that the project be thoroughly discussed with the authorities and that possibilities are sought for the establishment of a formal agreement with the government of the actual country specifying the responsibilities on the part of the NCR and the government."

Cooperation with the national center for agricultural research was established at an early stage. NORCAP carried on research and develop ment work on a local basis.

That NORCAP did not achieve a mutually responsible cooperation with the Government and the regional administration at a lower level all from the beginning, probably had consequences for the project at a later stage.

NORCAP did not draw the full benefits of the supporting measures that the Government had established for the farmers in the region. NORCAP started importing fertilizer from Norway (Norsk Hydro) instead of taking advantage of the Government arrangements.

The visa problems that NORCAP expatriates experienced from 1973 and onwards seems at least in part to be connected with the fact that NORCAP had no formal position in relation to the Government . The process of cooperation with the Government preparing the take over of the project might have had a different outcome if the Government had considered the project "its own".

As already mentioned the establishment of the project was based on the assumption that real cooperation with the authorities would be possible, and that the project would he handed over to them in due course. It seems that the Government was not willing to involve itself in the project to the extent the Norwegians had anticipated.

The first Norwegian delegation to Nigeria at once got in touch with the Protestant churches. The Governor of the Eastern Region was a prominent member of the Presbyterian Church, and contacts with the local Church were established immediately. NORCAP was registered officially under the Church of Scotland. It was a precondition of the NCR that NORCAP not carry out regular missionary activities, but cooperate with the local Church.

Informants from the Presbyterian Church, during the evaluation team's field visit expressed the opinion that NORCAP was "imposed" on them by the Governor. However, NORCAP established good contact both with the local congregation and the top echelon of the Church. To involve the Church formally from the beginning it was well represented in the Board of Management, the Clerk of Synod holding the chairmanship during the first period of the project.

The way the project got started made the authorities consider it a church project. However, this status is in no way visible in the way NORCAP was treated in formal bodies of the Church. The only appearance of NORCAP in minutes from the Synods before the war, is through the reference to one of the points in the notes from a meeting between NORCAP and representatives of the Church of Scotland Mission in Abakaliki in April 1962 that the Norwegians did not intend to carry on missionary work or establish a new church in the district.

The NORCAP manager met at the Synod in 1963, but from the minutes from the Synod meetings nothing can be read as to whether information was passed to the Synod on the character of the project. It seems that only the local church and the top leadership was involved. This may have affected both the knowledge of NORCAP in the Church organization, the commitment and the participation of the Church in the project, and in consequence the whole decision-making process.

A more truly integrated partnership between PCN and NORCAP might have been beneficial for both in the long run. The Church

had both experiences with agricultural work through different projects of its own and highly qualified people. It is the opinion of the Church that a partnership could have organized the joint resources more effectively and eventually eased the transition process toward national takeover (except for the lack of funds which have been persistent).

4.
The handing over

4.1 Introduction

The ideology of the project, the self-help perspective, implied from the very beginning that the project be handed over to Nigerians in due Course. Toward the end of 1962 the Abakaliki committee gives its support to the idea of negotiating with Nigerian authorities on the handing over .of NORCAP to the Government of Eastern Nigeria, possibly from January 1972.

Such negotiations did not take place before the war. On the contrary, government officials have stated that the project was considered to be that of the Presbyterian Church with no intention from the Government to appropriate it.

Talks between representatives of the NCR, the Abakaliki committee, and the Minister of Agriculture in Enugu took place in spring 1962. From these talks the Norwegians report that the Minister of Agriculture welcomed the prosject. He also made clear that the Ministry could not participate in a project of this kind. The general policy of absolute neutrality prevented the Government from participation in a Project run by a foreign church. But in december the same year the NCR expresse in a report to the Norwegian Development Aid that

> "we have found that we already at this stage of the proiect will have to devote considerable emphasis on involving the Government in the project so that the aid in some years may be reduced and Nigerian personnel be able to take it over."

In 1966 the project was described as being "in the middle of the course". The chairman of the Abakaliki committee stated that there had been discussions "with our African friends" (that is, the PCN) on how to secure the viability of the project activities when the Norwegians had left. The PCN warned against leaving the project in

the hands of the Government, the best Solution for the future being a three-party agreement with which it had some experience.

1. The local community takes on the responsibility for providing land and buildings.
2. The Church assumes the responsibility for providing senior personnel.
3 The Government covers the working expenses.

The civil war brought the possible discussions or negotiations on the handing over to a stop. It became clear that the original idea of handing over was no longer realistic. That the Norwegians remained on the spot during the war allegedly made it possible for them to continue the project when the war was over. Furthermore, there is a Nigerian view that NORCAP, situated in Biafra, was allowed to revive after the war because it early in the war came under federal control and therefore was not perceived as a Biafran institution, which would, otherwise, have led to a closing of the project, (Modalsli, 1970).

The handing over was prepared in several ways during the project period. There were periodically more - of rather less - systematic summaries of and reflections on what had been achieved so far) the actual situation, and the path to follow (e.g. Modasli, 1970 and 1973). The issue of a systematic evaluation of the project appeared with intervals in the Abakaliki committee after the civil war. However, the ideas were not put into practice as long as the project was operative.

4.2 Preparing for the handover

NORCAP had five main strategies in its' efforts to develop a viable enterprise: developing agriculture by the introduction of new techniques, educating the local farmers to understand, apply and, if possible, themselves develop these techniques further, recruiting and educating young Nigerians to take over the management and the running of the project center, improving the health sector and link the project to Nigerian organizations in order to secure an administrative and financial foundation for the nigerianization of the project. Two of these strategies concern manpower development.

The effort to train the local farmers for modern agriculture started as soon as the center was established. In the fall of 1962 almost 60 Nigerians were employed at the center. The idea was to give as many as possible an opportunity to learn from the way the center was

run, by taking in new youngsters all the time and keeping them only for a limited period.

In 1964 the education was formalized. The conclusion there was that the program was successful in that the great majority of those educated remained in their villages and took up farming, possibly in combination with other occupations. Such combinations of occupations prevail in the Ibo area. The education was strengthened by extension workers in the field. Especially those farmers having organized group farms were reached in this way.

There is every indication that what they were taught has had a lasting effect. The techniques that the trainees were taught at NORCAP and by the extension workers are stili in use today, even though the extension work came to an end when the project was handed over. The Marketing League, which took over the administrative responsibility for the extension work did not manage to sustain it.

NORCAP also set out to develop the level of organization in local agriculture. The two most important elements were the rice cooperatives and the group farms. Both kinds of organizations presuppose willingness to cooperate, good management and control. The most important form of control is financial control.

Cooperatives may be self-controlled or externally controlled. They may be self-administered or administered from outside. To the extent that the organizations are managed and controlled from outside the need to educate the members on such matters is not as great as when the organizations run themselves. Democracy presupposes that the members themseives decide about management and that they themselves are able to control the activities. Thus democracy demands education. It demands e.g. knowledge of organizations, decision making and accounting; it demands knowledge of rights and responsibilities of the members and the management.

The trainee program provided the trainees with some knowledge of accounting and planning. The instructions were followed up by advice from the extension workers when the former trainees were established as farmers. Those who had settled on group farms were educated on management as well (by the extension workers). But the instructions only partly prepared the farmers to tackle the challenges of democratic rule of the rice cooperatives.

The farmers were able to run the primary cooperatives, which in some were the same units as the group farms. The Marketing League was too big for the farmers to handle. An advisory handbook was made to help them (Aandstand, 1976), but that was far from enough to enable the farmers to conlrol of the League. Thus the trainee program did not

correspond to the demands put on the farmers when the primary cooperatives were merged into the Marketing League and the League was made independent.

A national takeover would sooner or later demand a Nigerian management. Since there was a lack of agricultural expertise in the country early in the sixties, one had to educate people who could eventually go into leading positions. Three boys from the Ahakaliki province were selected in 1964 to be given the best possible agricultural education. The plan was to give them high school education, practice periods at NORCAP, and further education in the Department of Agriculture at the University of Nigeria. It was also required of the scholarship holders that they spend all their vacations working at the NORCAP center to keep them aware of and up to date on what was happening at the center.

This scholarship program was successful. All three candidates became section leaders in 1976, i.e. the year before the project was handed over to the PCN. Today one of lhem is Vice Principal al the State College of Agriculture Ikwo. Another is a teacher at the same plAce. The third scholarship holder eventually became Commissioner for Agriculture in Anambre State and has since had no affiliation with agricultural education. He was important for the NORCAP as the head of the Ministry of Agriculture al the time of negotiations between the NCA and the PCN on a Government takeover of the project in 1980.

Looking back it seems that this strategy was too dependent on too few people (three). For the project the imporlant thing was that the strategy was successful. Considering what could be learnt for the future, the assessment should be more differentiated. The gamble was that it be possible to direct the lives of three persons for many years, three people on whose shoulders the future of the project rested to a high degree. It may seem bold. It would have been less risky to start out with more candidates to have a reserve in case one or more backed out to pursue some other career.

In addition to this attempt within the project, it would have been natural to see the recruitment of local leaders in connection with the expertise available through the local partners, in this case primarily the PCN.

Three Nigerian partners were important to NORCAP in the process of nationalization: the local community, the Government, and the Church(es).

From 1977, members of the local community were part of the Board of Management. They were chosen by the Board, and did not have any formal status as representatives of the local community. By

then the NORCAP Constitution, which formed the basis for the takeover, had already been completed. It can therefore be said that the local community did not actively take part neither in the shaping of the project at its' commencement nor in the handover process.

Sources in Nigeria have claimed that if the local community, through the political system had been brought into the project as a real partner, so that the local community would have perceived the project as its' own, this would both have simplified the handover process and possibly have averted the catastrophic development of the Marketing League. One may ask if it would have been advantageous for NORCAP to draw on the resources and experiences of local institutions in establishing the Markeling League, and if this could have made it more viable.

Summing up one may say that NORCAP failed to realize an integrated partnership with the relevant authorities all from the beginning in spite of their representation in the Board of Management and other more or less formal contacts belween NORCAP and high level officials.

It is documented earlier in this chapter that the Government was reluctant to involve itself too deeply in the project. As time went by this resulted in a lack of knowledge ahout, and involvement in NORCAP. The process was strengthened by frequent changes of government and therefore of agricultural policy-makers. In the spring of 1974 representatives of the NCR held meetings with the leader of the state government. He "mentioned the importance of establishing clear lines of communication between NORCAP and the authorities". One of the reports of the Abakaliki committee (Raen, I 977) says a lot about how the frequent changes of government complicated the relationship:

> "In as far as the situation for us and the work of NORCAP, there is in general the same amount of goodwill as before amongst those who really know the project. During governor Ochefu's visit to Ezzikwo in November of 1975, he showed a great deal of interest for us and the work performed by NORCAP, about which he obviouslv already knew a lot, even though he had just become governor and was also a relatively young man. He asked for a report on the project. It was sent off to the printer's in February of 1976. Right afterwards governor Ochefu was replaced, and all that he had done was shown relatively little interest.
>
> In the course of the last two years most officials have been replaced or have moved to different states, and the new ones in many cases know nothing about our work."

NORCAP was seen as a church project right from the beginning. The fact that the government had not been involved as a responsible, integrated partner in the project at an earlier stage, naturally came to have consequences at the time of the takeover. Had the government identified itself with the project, there would probably never have been a visa problem.

In Nigeria the evaluation team met with the attitude that had the local community or the government been active partners, then this partner could easily have kept the door opened to Norwegian expatriates. NCA documents say that one at NORCAP, through talks with the government at Enugu, had gotten the feeling that part of the reason for the visa probiem was the projects lack of official status in relationship to the government (Rapport 9/4-1974).

It was unfortunate for the project that the negotiations leading to nationalization took piace at a time when oil revenue was high and agriculture a low priority.

There was a great deal of ambiguety throughout the life of the project as to who would eventually take it over. Seperate negotiations were kept going with both the government and the PCN most of the time. As the relationship between the government and NORCAP turned out, it became clear that the government did not want to take over the project. This was made clear in the course of the negotiations between the NCR, the PCN and the government preparing the way for the handover (see Rapport, February 1975).

Discussions with the PCN regarding takeover started up in 1966. The Church at that time felt it should have the administrative responsibility, i.e the responsibility for finding leaders with "the right servant's attitude",and that the government be financially responsible. (Abakaliki- nytt Nr. 6/66).

The war changed the situation, and had important consequences for the PCN. To a large extent, the Biafran leadership were part of the Church. This led to both individual and collective suffering after the war, with skepticism towards the government prevalent.

The PCN was economically weakened: their money was frozen, Church buildings were destructed. Much of the energy of the Church, after the war, was devoted to reconstruction and legal affairs with the Government.

In 1970 the Chairman of the Abakaliki-committee wrote:

> "Our consultations with the Protestant Church in Nigeria about a gradual transfer of the project them had gone quite far (hefore the war). Now we must start all over, `but we don't know any

party with whom to discuss these issues." (Modalsli, 1970)

It is not clear what status the discussions before the war had in the PCN. They are not mentioned in the minutes from the Synods. On the other hand, it was claimed after the war that the Synod of the Church had set up a standing Committee to make necessary arrangements for the taking over (Note 10/7-1975).

The discussions on the taking-over were resumed in 1971, and a Church sub-committee was formed in 1972 to report on the relations with NORCAP. It does not seem that the issue was debated in the Synod before the committee was appointed. The committee did not therefore have an official mandate. NORCAP is not mentioned in the minutes from the Synod meetings before in 1976. According to a NCR document NORCAP was however discussed by the Synod already in 1973 (Rapport, 9/4-1974):

> "As of today, nobody at NORCAP or in the government believes that this church has the financial resources to run NORCAP. The church is impoverished and probably does not have the personnel resources either. On the other hand, the last Synod meeting expressed impatience with regard to NORCAP. The project as it stands today represents large values, and will also mean a lot to the church by way of prestige."

In talks with representatives of the NCA, the PCN in 1974 expressed concern that taking over might be a problem. At that time the PCN suggested continuing the project as it was, and that transferring it to a party not able to carry it further would not be appropriate (Rapport, 9/4- 1974). The PCN was willing to carry on with the negotiations, but left the issue open for the NCA to decide. The NCR promised to remain in close contact with and to act in agreement with the Church. In the NCR's report the conversation is characterized as follows: "The meeting turned out considerably better than one could have feared." Presumably, this description must be seen on the basis of the lack of patience expressed by the PCN earlier on, and on the basis of the NCR's skeptical attitude towards the PCN.TThe first draft handing over document was produced in fall 1973. It was framed as an agreement between the NCR, the PCN and the Government of East Central State. The further negotiations brought out clear cut differences between the NCR and the PCN. The NCR felt that the PCN was backing out, backing away from responsibility and leaving all the initiative to the NCR. The PCN expressed doubt that they would be allowed by the government to take the responsibility

for something like NORCAP. Memories from the war made the PCN very skeptical to the government. The PCN felt under pressure in its, relationship with the NCR.

Even though the NCR in the course of the discussions with the PCN discovered' attitudes and opinions which "in the long run might seem frightening if this church is to carry forward the work of NORCAP", the recommendation was upheld that the NCR "as far as reasonably possible stick with its' earlier proposals to the Church (Rapport, 11/121974). The fact that the NCR, as a result of the prevalent skepticism towards the PCN, also started separate negotiations with the government, provoked strong reactions from the PCN.

The NCR assured that it was not in a hurry and could wait until it was clear that a competent Nigerian agency could take over the projects established by NORCAP. The NCR prepared a new draft for an agreement, assuming that the Norwegian expatriates have Withdrawn by the end of 1980. The PCN considered this too short a transition period.

It seems the PCN no longer believed the government would be wiiling to finance a project of the Church . In its' comments on the 1975 NORCAP Constitution, the PCN seem to be of the opinion that if they do not take the fuil responsibility for NORCAP, then they see no clear roie at all. The same document also makes it clear that the discussions up to then had not been seen as formal negotiations by the PCN:

> "The discussion and negotiations on taking over of the project by the Presbyterian Church should commence immediately..

And furthermore in another place "the first joint meeting of NORCAP and the PCN took place late November 1975"

A new Board of Management was established in 1976 to carry the negotiations further. Both the NCR and the PCN report that the negotia tions ran smoothly. These negotiations were not easy to organize for the PCN. The structure of the organization dictated that the Synod, coming together once a year, had to make the formal decision on taking over NORCAP. It seems as though the PCN representatives to the Board had not been entrusted with much authority. The members of the Synod were not well informed about NORCAP beforehand. According to those representatives of the PCN with whom the team spoke, the opinions of the members varied widely and were often not only narrow minded, but also badly founded. Considering these factors in the PCN it was oniy to be expected that the negotiations would be slow, and that a lot of time would pass before an agreement could be

finalized. To let the PCN get to know NORCAP better, the NCR suggested direct participation by representatives of the PCN in the work of NORCAP. It seems that this never happened.

In retrospect, it seems clear that the PCN did not have enough information and practical knowledge about NORCAP at the time of the takeover. The Church people the team met with in Nigeria said that at the time of the take-over "the attitude was to maintain the project as it was" (compare to the adopted Constitution). It came as a shock to the NCR in 1978 when Fossland, the project manager, wrote: "At the time of the takeover, the PCN did not really know what they were taking over, and the responsibility involved."

On the basis of the description above, it seems natural to conclude that NORCAP did not succeed in building a good partnership with the PCN as an institution. It had not been made clear from the start that the PCN eventually was to take over NORCAP (even though this was implied quite often by representatives of the PCN, and sometimes by representatives of the NCR during the negotiations in the 70's). But already in 1966, the PCN's role as responsible organization in connection with the future handover to Nigerians became clear.

The civil war changed the PCN's ability to take over NORCAP. The PCN had experience with agriculture. In the sixties the biggest leper colony in Western Nigeria, with extensive agricultural work, run by the lepers, got financial aid from Scotland, and the Church was involved at every level. The PCN considered itself competent to run NORCAP. Ont the other hand, both their financial and administrative resources had heen reduced by the war. This was recognized by both the NCR and the PCN. But the PCN never functioned as an integrated part of the project. Time, actively involving the PCN, and building up their administrative capacity (organizational development), were all necessary before a viable takeover could take place.

The PCN doesn't seem to have received too much assistance with these problems from the NCR. In particular, one gets the impression that the NCR was in a hurry, despite claims to the contrary. The NCR had cooperated with the PCN for many years, but the situation was obviously such that the PCN did not have the resources and the competence to take over NORCAP and run the project according to the intentions and the timetable in the agreement. This gives the impression that the NCR was in a hurry.

The PCN did not appreciate the Norwegian attitude in the negotiations and the handing over. They felt pushed against the wall, and there were situations where they felt that the Norwegians acted behind their back. They got the impression that the Norwegians felt

they had overstayed. That the war had forced them to be there up to that time, but that they now were impatient to move out. There is no indication that the NCR at any point tried to work as a team with the PCN to discover to what extent the PCN was in fact ready to take over NORCAP, and how the resources and competence of the PCN could be enhanced to safeguard the future of NORCAP, and that the project he run in accordance with the aims and objectives already laid down. All this was left for the PCN to discover hy itself.

There were two separate strategies to secure the financial foundation of NORCAP after nationalization. One was to make parts of the project economically self sufficient. The other was to secure lasting external subsidies. The last year before the takeover an attempt was made o make the group farming scheme independent both economically and administratively, while accepting that the activities at the center would be dependent on external subsidies.

The farmers economic situation was good because of the work of the ricecooperatives. The main problem in trying to make this part of the project economically self sufficient was to build a viable organization to take care of the financiai issues, and coordinating it with arrangements already in existence at the national level.

The civil war and its' consequences for among others the PCN, the frequent changes of government and NORCAP's failure to establish integrated partnerships with relevant Nigerian bodies, caused difficulty in securing the necessary financial subsidies for the rest of the project. Throughout the period of negotiations after the war it must have seemed obvious that the PCN would not be able to finance the further conduct of the project. The PCN hoped for a while to be able to secure sufficient subsidies from overseas to cover the day-today expenses, but it didn't work out that way. In the course of the negotiations, the representatives of the PCN to the Board expressed:

> "the main point was not whether or not the PCN will take over NORCAP, but rather the financial responsibility (Minutes from the Synod Meeting, 1977).

In addition we have already pointed to the fact that the PCN did not before the handover know the full scope of activities (nor the financial responsibility involved). The result of the negotiations was the NORCAP Constitution which states:

> "the NORCAP Board will secure funds for the smooth running of the project"

This statement alone could not solve any problems

The PCN's difficult financial situation after the war was public knowledge, also at the center at Ikwo. The Norwegians in NORCAP reported that uncertainty and pessimism spread among the Nigerian employees of NORCAP as people got to know that a handover to the PCN was being planned. This atmosphere was not a good one in which to continue working.

The government had made it clear that it did not want to take over the project. The NCR attempted to start separate negotiations with the government to secure sufficient finances for the project after nationaliza tion, but this provoked sharp reactions within the PCN. In the course of the triangle negotiations between the government, the PCN and the NCR, the government was not willing to promise anything. In general, the government seemed to have a positive attitude, but there was no basis for an agreement securing sufficient finances for NORCAP. The PCN was skeptical to the government. They were interested in financial assistance, but doubted that the government would accept to finance the project without also controlling it.

The result was that the financial basis for the continuation of the project, for the period after the Norwegian withdrawal in 1980, and in accordance with the NORCAP Constitution, had not been secured by the time the PCN formally took over the project in the fall of 1977.

Two major organizational structures were built up to form a platform on which to continue the project. The first was the NORCAP Board made up of representatives of the PCN, the NCR, the local population and the government in Enugu. The other was the Ikwo Multipurpose Cooperative Marketing League Ltd., formed by the primary cooperative societies,the group farmers and some other farmers joining together. This organization was to coordinate the farmers sales of rice and their purchases of production materials. The League could also negotiate with the government to get credit for the farmers.

A cooperative organization at this level, established without time for extensive testing, was in any case a vulnerable solution. As to the NORCAP Board, it was supposed to ensure that the different Nigerian parties involved in NORCAP felt their responsibilities and cooperated under the direction of the PCN, and in cooperation with the NCR. The NORCAP Board proved unable either to safeguard the interests of the local community, or to ensure the continuation of the project according to the guidelines set forth in the NORCAP Constitution. The different parties in the Board did not become integrated partners in the project from the start. It seems reasonable to believe that this made it difficult for the Board to function as it was intended to do.

4.3 The transition period

The transition period was meant to be the period of joint management with a gradual withdrawal of the Norwegian efforts, but with a Norwegian manager to the end. The Norwegian staff were to maintain an advisory role toward the Marketing League, and the NCR participated as a partner in cooperation through the NORCAP Board.

As time went by, mistrust and suspiciousness developed both between the League and NORCAP, and between the League and the group farmers. To safeguard the community program for the future it was administratively taken away from the NORCAP center and placed under the jurisdiction of the League. This made also the community program suffer under the weak and unreliahle leadership of the League.

The terms of reference states that "the Board decides on policy-matters forming long-term project intention and the year by year programme." If was the hope of the NCR that the Board gradually would take over the responsibility for the project. However, "to have this Board to function is a long process" (NCR letter to James Leach 5/7-1978).

The PCN had formally taken over the responsibility of the project. The PCN was not optimistic about the Situation and, as judged by the Norwegians, did not seem to involve itself too much in the running and future of the center. The NORCAP manager in July 1978 reported fo the Synod that so far no executives of the PCN had been seen at NORCAP, neither those responsible for the economy nor the director of the projects. The manager asked for the PCN's intentions with NORCAP in the future. During this meeting it bacame more clear fo the Church what it had in fact taken over. This shock resulted in an official statement, presented fo the Board early in 1979, that it had "become apparent to the PCN that the onerous responsibility for NORCAP's management and financial backing is presently beyond the capabilities of the Church."

The Church proposed that NORCAP evolved into primarily a Christian community, but supported by agriculture, and within "a realistic Nigerian budget." The Government in Enugu and the Ikwo Local Government would still not involve themselves economically in the project, thus the total financial responsibility rested with the PCN.

The PCN proposal was not developed more specifically in the following period, something that left the NORCAP management with great frustration. In the middle of the year the project manager in a letter to the NCA in Oslo expressed his frustration with the situation in a severe attack on the way the PCN was handling policy matters and the

NORCAP future. He strongly adviced NCA to pull out according to the schedule.

The situation at NORCAP was not made easier in the transition period by the fact that the NCR partly recruited unexperienced Norwegian staff in a critical phase of the project. One of them wrote back to the head quarter in Oslo: "It is imcomprehensible fo me that the NCA takes the chance of sending rookies like us down here. As it is we have to spend a long time to become acquainted, before we can achieve anything at all" (letter from Halvor Haugan 30/7-1979).

In this tight corner the PCN toward the end of 1979, in harmony with the Board, started negotiations with the Government of Anambra State on a handing over of NORCAP to the Government.

NORCAP was seen by the relevant partners in cooperation as something organized and managed from outside. It never became an integrated part of the joint Nigerian effort to develop the conditions of the people. With a high degree of likeliness it would have made it easier for the project to continue along the lines of operation of the period the Norwegians ran it, and secured a smoother handing over process, if NORCAP had been able to work out more of a mutual partnership with the local community, the (changing) Government(s), and with the Church.

Neither a satisfactory management nor a firm financial basis was secured when the project was handed over to the PCN in 1977. For the PCN to manage it properly a longer transition period would have been required, given the the actual circumstances under which the process took place. Still the economic situation of the PCN would not have made them able to finance the project.

On the other hand, a handing over to the Government would not necessary have been the preferred solution. The evaluation team received no unanimous view in Nigeria with regard to how the project would have turned out if the Government had been the Nigerian partner to take over NORCAP. One of our informants, professor Ijere at the University of Nigeria, Nsukka, expressed the opinion that to hand NORCAP over to the Government would have been to hand it over to everyone and nobody. The Government at that time did not have the manpower, entrepreneurship, or will to maintain a project like NORCAP. The officers were not trained to live in the bush. They were likely not to take a true responsibility for the project and its future as they could be transferred to some place elsewhere any minute. Decisive for such a project was to have a committed leadership, which the Government at that time would not have been able to provide.

5.
A Nigerian appraisal

A review of NORCAP's activities at Ikwo (1960 1980) provides a classical example of damage that could be done to a well intentioned project as a result of simple acts of commission and omission. Our investigations reveal that NORCAP came into Ikwo around 1960 after Consultations with a Christian body in Lagos who then established Contact with Dr Ibiam, the Governor then of East Central State (Nigeria) of which Ikwo was part.

Dr. Ibiam, acting both in his capacity as then Governor of the State and a very prominent member of the Presbyterian Church, then attracted NORCAP to Ikwo, a community which was essentially Presbyterian. The Presbyterian Church had won the hearts of that locality through their effort in salvaging twins. Before then, it was the Custom that all twins were killed at birth and the Presbyterian Church, through the activities of people like Hutchinson and his predecessors ran maternity homes and ensured that twins were protected and in some instances trained till they became useful to the community. One of such twins is Dr. Ozoh who was finally trained as a Medical Doctor in Scotland and in the 1970's was the Chief Medical Officer for East Central State.

Needless to add therefore that though not as important as establishing economic projects like farms, the contribution of the Presbyterian Church was extremely useful to the Community and went a long way into endearing that Church to the people it served. The Presbyterian Church was successful in this area because it worked very closely with the Ministry of Health and the Local Administration who gave them maximum support due to the enlightened status of some of its staff. In the case of NORCAP however, our investigations reveal that though the process of acquisition of the land on which the project was sited was carried out in accordance with the established norms, and in consultation with the local elders. There was no evidence that in planning and day to day execution of the project, the community leaders who provided habitat for the project, were adequately involved. It was not until after the Nigerian disturbances that mutual confidence was established between the recipients i.e. Ikwo people and NORCAP's team at Ikwo. The mutual confidence arose from the fact that during the disturbances NORCAP remained at Ikwo and rendered invaluable assistance to the inhabitants that did not flee from Ikwo, proving beyond doubt that they were by no means agents of exploitation of the State Government.

As regards the government agencies particularly the Ministry of Agriculture, in the process of our investigations, we were able to interview Mr. O.C.Menakaya who recently retired as the Chief Agricu ltural Officer for Anambra State. At the time of the arrival of the NORCAP team, he was already Assistant Director of Agriculture in charge of Extension. He admitted during our discussions with him that he did not in fact know of the existence of NORCAP at Ikwo Until 1966. This revelation bears testimony to the level of isolation in which the NORCAP team operated at Ikwo, More interesting is the fact that because of the concentrated nature of the work of NORCAP at Ikwo, better results were obtained as against those attained by the Ministry of many years of that Ministry's extension services. This also generates a level of jealousy on the part of the Ministry staff.

This disparity in achievement of course emanated primarily from the fact that the Ministry's policies (for political consideration) demanded that their limited resources were spread out thinly over a very wide area, resulting in low level of attainment with respect to modernisation of traditional agriculture. NORCAP as a body made contact with only the rebels in the Ministry (including the author) who were violently opposed to the Ministry's extension methods. This apparent antagonism on the part of the Ministry, in terms of cost, meant that NORCAP operated at higher cost since participants of their programme were denied of things like heavily subsidised fertilizer and other agricoltural inputs which in presence of good consultations would have gone a long way into reducing the cost of operation of NORCAP. The Ministry as it were, saw NORCAP as a competitor in its area of activity.

With this lack of involvement of the Ministry with NORCAP's work at Ikwo, it is not strange therefore that NORCAP experienced problems like difficulty in obtaining visa and perhaps entry permit for items they required for their activities at Ikwo. Under normal circumstances, the Ministry of Agriculture would have applied for the requisite facilities through the Federal Ministry of Agriculture who normally would have approached the relevant Federal Ministry.

Also worthy of note is the fact that following the civil disturbances from 1970 onwards, the East Central State and afterwards Anambra State has had constant changes of Governors or Executive Heads. Under such circumstances, it is always the duty of the appropriate Ministry to brief the incoming administration about the activities of its Ministry and all agencies participating in their activities. There is abundant evidence that due to the fact already mentioned that this was not done by the Ministry of Agriculture which then leaves every incorning Chief Executive in doubt as regards the position of NORCAP. The

situation was even worse when the change is preceded by entire change of government such as characterised the period under review. Each incoming administration comes with a pre-conceived idea that everything done by the preceding government must be proved wrong and as such acts of preceding governments remained matters of grave suspicion until proven right. NORCAP's grave period of trial coincided with this period culminating in their handing over of the project in 1980. This period unfortunately coincided with the period when the graduates to whom they had given scholarship were returning to take oositions in the project.

Ikwo community is quite an important community for the community's contribution to the Nigerian growth process by way of food supply. If NORCAP had carried the community at the level it should have done then, the community would have been extremely vocal at the time of distress at NORCAP. There is not evidence that this happened, thus confirmng our suspicion that the integration of the local leaders to NORCAP's scheme was held at a level below the prerequisite.

The present plight of the group farmers and their central marketing organisation is worthy of mention. The group farms were turned over to the Ministry of Commerce under the pretext that it was much easier to obtain loans from that Ministry as against the Ministry of Agriculture. One is not so sure that the rejection of group farms by the Ministry of Agriculture has not emanated from spill-over of the antagonism discussed in prevailing paragraphs. Nonetheless, the group farms and the cooperatives are presently in serious plight having defaulted in payment of loans obtained from a Central government financing organisation in Enugu. Here again, one would have expected that a Ministry with sufficient interest in food production could have looked into the matter and used all its might in ameliorating the sufferings of the group farmers and their Central marketing organisation.

In the process of our investigation, we were able to interview Mr. Ifejika who was the Divisional Officer for Ikwo at the relevant period and who is now Deputy Director General in Anambra State Liaison Office in Lagos He Confirmed the following:

a) that the plight of the group farms and the Co-operative marketing organisation, emanated from poor supervision of activities, thus confirming as it were that had the Ministry of Agriculture taken sufficient interest in the affairs of the groups farms and the Cooperatives, the group farms would have continued to function without problems. He also confirmed that the Ministry of Agriculture can even now take positive steps to salvage the group farms, realising as we all do that it is in the interest of everybody for them to continue with their

productive activities now that Nigeria is placing a lot of emphasis on agriculture;

b) that though land acquisition for the group farms was carried out in accordance with prevailing rules and customs, and in consultation with the elders, the likelihood of problem arising from the large scale holding which houses the individual group farms could quite easily cause problem in the near future in view of the fact that he had already settled a few of such land matters while he was the Divisional Officer. This therefore emphasises that if the group farms and the co-operatives could wriggle out from their predicament, the future holds promise for more problems part of which would have to do with the size of the land which the various groups now occupy.

Lessons we should learn from the above is that external donors need to follow a systematic procedure if doubts are to be avoided in the execution of their programmes.

i) Ideally, requests should emanate from the recipients and where like in the case of the NORCAP project, this did not happen, exhaustive consultation must be carried out with the recipients who as far as possible should in fact be involved even in advisory capacity at all - stages of execution so that no one is left in doubt at any stage as regards who does what.

A typical example is the Ministry's programme of maze production conducted by Ministry agency, Agricultural Development Authority (A.D.A.) of the then East Gentral State where it became necessary to constitute an advisory committee made up of representatives of different owners of the parcels of land on which the project was executed. This, A.D.A. found extremely healthy that when the Authority finally pulled out from the project due to unforeseen exigencies, the management committee continued to run the project along the lines already established.

ii) Where the project cuts across functions already assigned to Ministry agencies like the Ministry of Agriculture, Ministry of Health, etc., representatives of such Ministries should be involved like in the case of (i) and should in fact be members of Advisory Committee to the project. It is this involvement that would make them take their share of blame or glory for failure or success of the project.

In conclusion, there is no doubt whatsoever that NORCAP has done excellent work at Ikwo, and the project for a long time, would

remain a reference point in that general area. It is in the interest of all concerned that the work already done is not lost to posterity.

I am of the considered opinion that positive steps should be taken to ensure that the excellent NORCAP's effort does not go in vain. To this end, we have had an interview in the process of our investigation with the Commissioner of Agriculture in Anambra State, who has indicated areas where he urgently needs assistance for the School of Agriculture at Ikwo. With this discussion at the background, I seriously recommend that the school be assisted by the Norwegian Church Aid in the establishment of a laboratory for the school, particularly soil and food laboratory.

Also arrangements should be made for occasional visits to the school in the capacity of visiting lecturers, for competent Norwegian lecturers on sabbatical so as to keep alive the wonderful spirit which prompted the establischment of NORCAP at Ikwo. The Church should use this opportunity of offering further assistance to reconcile the School with the past activities of NORCAP at Ikwo In other words to get the School to integrate what remains of NORCAP programme in their general curriculum for the School. The building for the laboratory is already up What remains now is the supply of scientific appliances for the establishment of the laboratory.

Also in the process of our investigations we held discussion with prof. Ijere, Head of the Department of Rural Development, University of Nigeria Nsukka. Being aware that both the group farms and the cooperative marketing unit established by NORCAP are already in turmoil, the need exists for re-evaluation of the structure and alignment of the functional extension bodies. We were told at the School of Agriculture that the co-operative marketing agent of the group farms or maybe the group farms themselves, are already aligned to the Ministry of Commerce for purposes of obtaining loans.

To my mind, there is an urgent need for re-alignment of the various productive groups possibly with the Ministries from which they would derive maximum benefit. Credit, as you are aware, is a single input into agriculture I am almost certain that prof. Ijere and his team, if commissioned, would finally come out with a restructuring programme for the groups that would enhance continuity. In other words, I am recommending that the University of Nigeria will be commissioned to review and restructure the functional groups left behind by NORCAP.

The present administration in Enugu, from all indications is poised for an aggressive pursuit of agricultural development for Anambra State. In my considered opinion, this is just the right time to act in order to put once more NORCAP's aspirations at Ikwo back on course.

La valutazione: come, perché, per chi?

Marina Moretti

Indice

Introduzione
1. Le tecniche di valutazione: caratteristiche e limiti
2. L'analisi economica: la tecnica dei prezzi ombra e il metodo degli effetti
3. L'analisi sociologica
4. L'analisi di impatto ambientale
5. Alcune considerazioni finali
Note e riferimenti bibliografici

Con l'articolo di Marina Moretti continua il nostro impegno a offrire contributi di riflessione è di sintesi sugli strumenti della valutazione. Nel saggio vengono illustrate le varie tecniche di analisi, frutto di diversi approcci disciplinari; così la valutazione viene discussa dal punto di vista delle tecniche e degli obiettivi di analisi economico-finanziaria, da quello dell'analisi sociologica,e da quello dell'analisi di impatto ambientale. La rassegna delle tecniche di analisi è preceduta da un inquadramento di carattere generale, volto a comprendere il significato delle diverse metodologie, alla luce del ruolo della valutazione all'interno dei progetti, dei suoi obiettivi,e dei suoi destinatari. L'esame delle metodologie intende fornire un riferimento sintetico ma rigoroso delle varie alternative esistenti, sottolineandone il campo di applicazione più appropriato ed i limiti metodologici più significativi. Il saggio , semplice e sintetico, sottolinea la problematicità di una visione monolitica della valutazione che trascura la molteplicità delle pratiche valutative e l'applicabilità di ognuna a particolari fattispecie, in presenza di vincoli specifici.

Marina Moretti, dottoranda in economia politica presso la Oxford University, collabora presso l'Università Bocconi di Milano con l'Istituto di Studi Latino Americani (ISLA) ed ha collaborato con l'Ufficio Centrale di Valutazione del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP).

Introduzione

La divulgazione dell'uso delle pratiche valutative nell'analisi di progetti e programmi di investimento - la crescente consapevolezza della valutazione come elemento necessario all'evolversi di strategie operative e finanziarie - pone di fronte all'esigenza di soffermarsi su alcune premesse di carattere teorico al tema "valutazione".

L'obiettivo in questa sede è quello di chiarire la valutazione da un punto di vista metodologico. La valutazione viene trattata come concetto che unisce in sé una molteplicità di tecniche di analisi, tra loro differenti ed in continua evoluzione, e la scelta metodologica come una decisione di particolare importanza, e di estrema difficoltà, nel *design* della valutazione.

Il campo di applicazione ed i limiti metodologici delle diverse tecniche valutative vanno d'altro canto compresi alla luce del ruolo della valutazione all'interno dei progetti, dei suoi obiettivi e, correlati a questi, dei suoi destinatari. Di qui quindi la necessità di inquadrare la trattazione metodologica, del come della valutazione, all'interno di una riflessione più ampia sul perché ed il per chi della valutazione.

Lo scopo principale delle valutazioni è di servire gli interessi dei finanziatori, delle unità decisionali ed operative, e dei beneficiari, nel migliorare le strategie di investimento e di utilizzo delle risorse (scarse) disponibili. La valutazione è un processo che comporta l'osservazione, l'analisi e l'apprezzamento (in termini sia quantitativi che qualitativi) di un progetto o programma, per trarne insegnamenti di carattere particolare e generale sulle strategie di investimento e la realizzazione dei fini prefissati.

La valutazione si pone tre obiettivi più specifici:

(a) permettere la contabilizzazione rigorosa dell'utilizzo delle risorse;

(b) fungere da strumento politico e di gestione;

(c) verificare il reale raggiungimento degli obiettivi previsti.

L'accento sulla contabilizzazione viene posto primariamente dai finanziatori - il primo gruppo di destinatari della valutazione. Si richiede, ai fini di una disponibilità continuativa del finanziamento, che gli esecutori rendano conto dell'uso efficace ed efficiente dei fondi messi a disposizione. Efficace, in relazione alla sua capacità di raggiungere i risultati e gli obiettivi prefissati; efficiente, nel senso di consentire la produzione di tali risultati con l'impiego del minor numero possibile di *input*.

Il secondo ed il terzo punto costituiscono un insieme di obiet-

tivi più vasti e strettamente correlati, al servizio degli altri due gruppi di utenti della valutazione: le unità decisionali ed operative da un lato, ed i beneficiari dell'intervento dall'altro. Tre attributi fondamentali della valutazione, la completezza, l'obiettività e la retroattività, possono essere d'aiuto per illustrarne la portata ed i limiti.

Completezza. Perché le valutazioni possano rendersi strumento utile alle unità decisionali ed operative, si richiede che il processo valutativo sia il più possibile completo, cioè che prenda in considerazione tutti i fattori rilevanti per il successo o il fallimento del progetto. Questo compito è tanto più difficile quanto più gli effetti del progetto, spesso incerti, non si manifestano che a lungo termine. La completezza dei risultati delle valutazioni è spesso ostacolata dalla frammentarietà e limitata affidabilità delle informazioni disponibili. Questo problema - tipico, ad esempio, di interventi in paesi in via di sviluppo - deriva essenzialmente dalla mancanza delle risorse e del tempo necessari per colmare lacune imputabili a difficoltà nella raccolta dei dati.

Obiettività. Esiste nelle valutazioni una componente di soggettività, spesso dovuta alla scarsità delle informazioni, che può mettere in dubbio l'affidabilità stessa delle analisi. Si è soliti ricorrere, ai fini di un recupero di credibilità, a personale esterno alla concezione ed all'esecuzione del progetto, che affianca il personale interno garantendo imparzialità e spesso arricchendo la valutazione di prospettive e di riflessioni nuove. È inoltre desiderabile includere nel gruppo di valutazione un'ampia rappresentativa di discipline, comprendenti sia le scienze sociali che le materie tecniche.

Retroattività. Perché la valutazione non si riduca a mero esercizio accademico, è necessaria la disseminazione dei risultati a livello decisionale. La valutazione deve essere, in primo luogo, uno strumento operativo efficace ai fini dell'implementazione del progetto: può fornire le informazioni necessarie all'esecuzione e, tramite meccanismi di *feed-back*, può individuare e consentire di risolvere problemi che sorgono durante l'esecuzione. Inoltre, la retroattività permette al progetto di svolgere la sua funzione-pilota, cioè di fungere da esperimento sul funzionamento di meccanismi economici e sociali. I dati di *performance* del progetto vengono assorbiti nella definizione di nuove politiche e strategie di intervento, attraverso un sistema informativo che permette il *feed-back* e l'apprendimento necessari per formulare obiettivi rilevanti e per adottare strategie efficaci.

Vista in questa ottica, la valutazione dovrebbe essere intesa come un continuum di attività incrementali concernente i bisogni, l'esecuzione e l'impatto dei progetti, piuttosto che come un evento specifico e puntuale. Il concetto di valutazione assume di fatto, nella prati-

ca della sua applicazione ai progetti, una forma ed una funzione diversa in relazione al momento in cui viene effettuata. Se pensiamo al progetto come allo sviluppo di diverse fasi poste in successione logica - secondo quello che viene comunemente indicato come "ciclo del progetto" - possiamo associare a ciascuna fase un tipo specifico di valutazione. La fase di **pianificazione** comporta un lavoro preliminare di valutazione, che ha lo scopo di fornire informazioni utilizzabili per l'individuazione di progetti prioritari, sulla base di una conoscenza approfondita della dimensione dei bisogni e della loro localizzazione. In fase di **appraisal**, o valutazione ex-ante, l'analisi si indirizza all'identificazione dell'alternativa ottimale, in termini di fattibilità tecnica ed istituzionale, di tolleranza ambientale, di efficienza economica, di impatto sulla comunità beneficiaria[1]. Le valutazioni effettuate durante la fase di implementazione - che ha inizio con la mobilitazione delle risorse per l'esecuzione del progetto - sono volte alla raccolta di informazioni sulla conformità del progetto al suo *design* iniziale e sul raggiungimento del *target* di popolazione designato. Queste analisi, dette di "monitoraggio", vertono essenzialmente su problemi legati alle attività operative, allo scopo di apportare in tempo utile le correzioni necessarie. Le **valutazioni ex-post**, infine, hanno luogo quando la fase di implementazione si è conclusa ed il progetto è divenuto operativo. La loro funzione principale è quella di identificare i fattori che hanno ostacolato o facilitato - ed in quale misura - l'ottenimento dei risultati, fungendo così da supporto informativo per la pianificazione, il *design* e l'implementazione di interventi futuri. In questa fase vengono inoltre effettuati i controlli e le verifiche contabili, dal momento che i costi finanziari dell'investimento sono conosciuti con certezza.

1.
Le tecniche di valutazione: caratteristiche e limiti

Da quanto detto finora, è chiaro che, se da un lato si rende necessario un approccio sistematico alla valutazione - secondo tecniche ben definite e di comprovata validità -, dall'altro i metodi vanno adattati in modo flessibile agli scopi di ciascuna valutazione. Esistono infatti numerose tecniche utilizzabili per l'analisi di uno stesso intervento, nessuna delle quali, tuttavia, è in grado di soddisfare ogni finalità e tipo di valutazione.

Le tecniche esistenti riflettono, in generale, approcci disciplinari differenti. L'iniziale interesse per le metodologie di matrice strettamente economico-finanziaria è stato affiancato, a partire dai primi anni settanta, da una crescente attenzione rivolta all'applicazione dei metodi delle scienze sociali allo studio di progetti e programmi. Oltre alle discipline aziendalistico-finanziarie ed all'economia politica, si parla di ricerca sociologica, di antropologia e psicologia sociale, di scienze politiche. Sono stati anche introdotti in queste strutture di analisi elementi tipici delle scienze naturali e dell'ingegneria, con particolare riferimento alle interazioni con la realtà ambientale ed alla dimensione tecnologica degli interventi.

I concetti tratti da queste discipline si concretizzano in diverse tecniche di analisi che è possibile classificare, per grandi gruppi, come economico-finanziarie, sociologiche, istituzionali, tecnologiche, ed ambientali.

L'analisi economico-finanziaria si concentra sul concetto di efficienza allocativa[2], a livello sia di calcolo privato che di profittabilità nazionale. Le analisi assumono scarsità di risorse ed interventi competitivi nell'allocazione dei fondi disponibili. L'entità dei benefici viene valutata in rapporto ai costi necessari a completare il progetto ed a renderlo operativo, e su questa informazione si basa il giudizio di convenienza dell'investimento.

La dimensione sociale degli interventi costituisce il *focus* dell'**analisi sociologica**, che si concentra su quattro principali questioni: (i) le caratteristiche socio-culturali e demografiche della comunità beneficiaria; (ii) l'organizzazione delle attività produttive nella comunità; (iii) l'accettabilità culturale del progetto, inclusa la sua capacità di adattamento al comportamento ed alle necessità dei beneficiari; (iv) la strategia necessaria per assicurare il sostegno e la partecipazione della comunità locale alle attività del progetto.

Il raggiungimento degli obiettivi dell'intervento dipende, in larga misura, dalle capacità politico-amministrative delle istituzioni responsabili: donde l'**analisi istituzionale**, che si occupa di valutare la competenza delle istituzioni locali, la natura ed i tipi di qualifiche, l'organizzazione interna e la presenza di sistemi di incentivi.

Elementi economici, sociologici, istituzionali ed ingegneristici sono parte dell'**analisi tecnologica**, che si occupa non solo della fattibilità tecnica del progetto - dimensione, locazione, distribuzione temporale delle attività -, ma anche della scelta della tecnologia appropriata e dell'esame degli impatti di una data tecnologia sulle strutture sociali preesistenti.

Infine, l'**analisi ambientale** studia le conseguenze di progetti

e programmi sull'ecosistema, concentrandosi in particolare su considerazioni quali[3]: (i) la determinazione della capacità di carico dell'ambiente; (ii) la valutazione di strategie alternative rispetto a determinati criteri ambientalistici; (iii) la selezione di politiche del territorio con riguardo alle aree vulnerabili, l'interazione tra usi paralleli, e gli effetti moltiplicativi di lungo periodo sullo sviluppo territoriale; (iv) la posa in opera di strutture stabili di controllo ambientale.

Un finale chiarimento, prima di passare all'esame delle caratteristiche delle principali tecniche di valutazione, concerne il rapporto tra le diverse tipologie di progetto e le metodologie ad esse applicabili. Una prima classificazione degli interventi fa riferimento alla loro distribuzione geografica, ed in particolare alla loro localizzazione in paesi avanzati o in via di sviluppo. Nel contesto dell'assistenza allo sviluppo, le tecniche di valutazione sono modificate affinché si rendano appropriate, da un lato, alle caratteristiche specifiche dei paesi in via di sviluppo, dall'altro, alla relativa scarsità di risorse finanziarie e di personale qualificato. Inoltre, la crescente attenzione rivolta alla dimensione sociale dello sviluppo e la necessità di avere un riscontro continuo tra le attività di cooperazione ed il loro effetto sulle popolazioni che ne hanno beneficiato, hanno spinto in anni recenti verso una applicazione maggiore di approcci qualitativi legati alla ricerca sociologica. Parimenti, assumono una particolare rilevanza nei paesi in via di sviluppo concetti come quelli di tecnologia appropriata e di capacità istituzionale.

Una seconda classificazione degli interventi, rilevante ai fini della scelta metodologica, si basa sulla struttura settoriale dei progetti o, più in generale, sulle caratteristiche dell'*output*. Tra le varie proposte avanzate nella letteratura, è di particolare interesse quella di Chervel (1987) di classificare i progetti sulla base della situazione dell'economia con e senza l'intervento. Vengono definiti "non specifici" i progetti per i quali esistono alternative di approvvigionamento del mercato o di fornitura del servizio. É questo il caso tipico dei progetti direttamente produttivi, ma anche di interventi in altri campi, come quello sociale (istruzione, sanità, abitazioni, etc.), quando prevedano il miglioramento o potenziamento di servizi già esistenti. Sono invece "specifici" i progetti per i quali la soddisfazione della domanda interna è legata alla realizzazione del progetto, poiché non esistono alternative all'ottenimento dello stesso bene o servizio. Gli interventi appartenenti a questo secondo gruppo, specie quelli volti alla soluzione di problematiche sociali, si prestano in misura maggiore alla applicazione dei metodi di analisi sociologica. Mentre metodi rigorosamente quantitativi, in particolare quelli economici, risultano più appropriati - e di più immediata applicazione - ad interventi nei settori produttivi dell'economia.

2.
L'analisi economica: la tecnica dei prezzi ombra ed il metodo degli effetti

L'analisi costi-benefici è la più consolidata, e la più nota, tra le tecniche di valutazione economica. Inizialmente elaborata come metodo di selezione tra investimenti alternativi, ed in seguito adattata alle necessità di valutazioni ex-post, essa basa il giudizio di convenienza dell'investimento sulla sua efficienza allocativa, a livello dell'economia nel suo complesso. Il contributo del progetto al benessere sociale viene determinato tramite il calcolo dei cosiddetti "prezzi ombra", che stanno ad indicare l'**effetto ultimo sul benessere sociale di una variazione nell'offerta netta di un dato input o output** [4].

L'analisi costi-benefici pone le sue basi teoriche nell'economia del benessere, secondo la quale in condizioni di concorrenza perfetta l'allocazione delle risorse sulla base dei prezzi di mercato risulta necessariamente efficiente[5]. In questa situazione, i prezzi ombra da utilizzarsi nella valutazione sarebbero semplicemente i valori di mercato degli *input* e *output* del progetto, in grado di individuare la variazione del benessere aggregato (cioè dell'economia nel suo complesso) generata dal progetto. Tuttavia, la concorrenza perfetta è un concetto che non appartiene al mondo reale, a causa dell'esistenza di forme di mercato particolari (ad esempio, oligopolio o monopolio), di tasse e sussidi governativi, di esternalità, di rendimenti di scala non costanti, di informazione imperfetta. Non essendo possibile garantire la concorrenza perfetta, i prezzi di mercato non sono più in grado di indicare il costo e beneficio sociale dell'utilizzo e della produzione di diversi beni e servizi. I prezzi correnti devono quindi essere corretti allo scopo di ottenere i prezzi ombra rilevanti.

La letteratura esistente sull'analisi costi-benefici si sofferma estensivamente sulla derivazione dei prezzi ombra in particolari mercati - beni commerciabili e non commerciabili, lavoro, capitale, valuta estera. Squire (1989) identifica, a questo proposito, tre diversi livelli di sofisticazione delle analisi. Mentre il primo, più semplice, comporta l'utilizzo di tecniche di equilibrio parziale (nelle quali viene considerato un solo settore dell'economia), il secondo deriva i prezzi ombra in un contesto di equilibrio generale (con la considerazione dell'economia nel suo complesso), e consente quindi di cogliere importanti ripercussioni del progetto su altri settori. Il terzo livello di sofisticazione consi-

dera addizionalmente gli effetti sull'economia di variazioni del *budget* fiscale indotti dalla realizzazione del progetto[6].

In tutti i casi sopra citati, l'utilizzo della variazione nel benessere aggregato come metro di selezione pone in primo piano la questione della distribuzione dei benefici netti. Anche in una situazione di concorrenza perfetta, infatti, esistono diverse allocazioni ottimali, cui sono associate differenti distribuzioni del reddito. Inoltre, qualora non siano realizzabili politiche fiscali in grado di riequilibrare le distorsioni indotte dal progetto nell'economia, il progetto stesso esercita effetti sulla distribuzione del reddito, che vanno ad aggiungersi a quelli di pura efficienza allocativa. L'esplicitazione dei giudizi di valore connessi alla scelta di una particolare distribuzione del reddito costituisce l'elemento distintivo del filone "sociale" di analisi costi-benefici. In questo approccio[7], il valore del progetto non dipende solo dai benefici netti generati, ma anche dalla loro distribuzione tra i beneficiari. Ai flussi di reddito determinati dal progetto vengono assegnate diverse ponderazioni, secondo i gruppi sociali o geografici ai quali sono diretti, cosicché il trattamento dell'equità viene direttamente introdotto nel criterio di selezione.

Strettamente correlata all'analisi costi-benefici è l'analisi costi-efficacia, che ricerca l'alternativa di minor costo in grado di raggiungere un determinato obiettivo, per dati vincoli di bilancio. In altre parole, l'analisi costi-efficacia richiede che i costi ed i benefici siano quantificati, ma che solo i costi siano espressi in termini monetari. Ad esempio, per un programma di distribuzione gratuita di testi scolastici, i risultati dell'analisi saranno espressi in termini di: aumento medio di un voto nel giudizio scolastico, per ogni x lire di costo del programma.

Il metodo costi-benefici è considerato superiore a quello costi-efficacia, in quanto permette, tramite l'utilizzo di indicatori sintetici [8], di confrontare progetti tra loro anche molto differenti, per settore, tipo e dimensioni dell'*output*, etc. L'enfasi posta sulla monetizzazione limita tuttavia il campo di applicazione del primo ad interventi che comportano rilevanti spese in conto capitale, con benefici suscettibili di valutazione monetaria: tipicamente, progetti di sviluppo industriale ed ingegneristico (ad es., strade, dighe, telecomunicazioni) ed interventi di natura economica (ad es., tassazione, regolamentazione del commercio estero).

Il secondo è ritenuto più appropriato nel caso di interventi sociali, dove solo una parte degli *output* previsti può essere ragionevolmente monetizzata, e gran parte dei benefici sono espressi in termini di risultati attuali piuttosto che in valori monetari. Nel campo della sanità pubblica ad esempio - si prenda il caso della costruzione di un ospedale

- l'analisi costi-benefici suggerirebbe di monetizzare i benefici derivanti da un migliorato livello di salute della popolazione beneficiaria. É tuttavia estremamente forzato (per quanto senz'altro rigoroso) utilizzare tecniche economiche per calcolare il valore di anni addizionali di vita, o di una vita più sana. É chiaro che la decisione su interventi di questo tipo si basa su obiettivi di carattere intrinsecamente politico, ovvero sulle priorità espresse a livello di pianificazione nazionale. Lo scopo della valutazione diviene quindi quello di quantificare i costi necessari a raggiungere dati obiettivi, di confrontarli con i fondi disponibili, ed infine di consentire una scelta razionale tra gli interventi alternativi.

Il metodo degli effetti costituisce un approccio diverso all'analisi economica, e consiste nel calcolare, risalendo la catena di produzione, i flussi di reddito generati dal progetto in capo ai diversi agenti economici (imprenditori, lavoratori dipendenti, Stato, settore esterno, etc.). Il metodo comporta la determinazione degli effetti dell'intervento sull'economia nazionale, simulando l'inserimento del progetto al suo interno (studio dell'economia **con** il progetto). Il confronto con una situazione di riferimento - la soddisfazione della stessa domanda interna senza il progetto - permette poi di calcolare i benefici netti, ovvero i redditi supplementari per ciascun agente.

Ogni progetto si caratterizza in base all'investimento (i cui *input* sono distinti in importazioni e valore aggiunto nazionale) e alle variazioni di reddito generate dalla realizzazione e dal funzionamento del progetto per le diverse categorie di agenti (si assume, in generale, *surplus* sul mercato del lavoro). Il procedimento di calcolo consiste nella trascrizione dei dati dell'economia e del progetto secondo le voci della contabilità nazionale. A livello di economia, il valore di ciascun bene prodotto viene espresso in termini di importazioni e valore aggiunto contenuti in una unità di prodotto disponibile per la domanda finale; lo stesso procedimento viene seguito a livello di progetto, dove i dati concernono la domanda potenziale per il bene o servizio fornito, l'equipaggiamento tecnico, il funzionamento, le modalità di finanziamento. Poiché, per ipotesi, la situazione alternativa al progetto permette di ottenere lo stesso *output*, e nella stessa quantità, la sola differenza tra l'economia **con** e **senza** il progetto risiede nella struttura dell'*output*. Dal momento che il confronto tra le alternative viene effettuato utilizzando un solo sistema di prezzi (in genere, i prezzi correnti di produzione previsti dal progetto), l'effetto netto sull'economia è misurato dal differenziale di valore aggiunto nazionale apportato dal funzionamento del progetto. Gli effetti esterni (diretti, indiretti e indotti) ed il costo sociale (l'onere del quale non incombe al promotore e che rimane al di fuori dei calcoli di investimento) vengono calcolati in capo alle diverse

categorie di agenti, seguendo la stessa procedura.

Il metodo degli effetti, ponendo l'accento sul comportamento degli agenti e la ripartizione tra di essi degli effetti del progetto, permette di valutare l'impatto sulle categorie considerate e di stimare i trasferimenti che si producono tra una categoria e l'altra a seguito del progetto. Sono stati fatti tentativi di ponderazione nel calcolo della distribuzione per agenti, ma la teoria in questa direzione è ancora poco sviluppata. Il metodo inoltre fonda le sue conclusioni direttamente sull'apparato statistico e di contabilità nazionale, e dunque evita gran parte delle astrazioni necessarie alla stima di un sistema di prezzi parallelo. La procedura si presenta assai flessibile e sono previsti metodi di calcolo alternativi che possono essere applicati secondo i vincoli imposti dalle informazioni, dal tempo e dalla precisione richiesti.

L'applicazione dello schema teorico presuppone, d'altro canto, la conoscenza accurata dell'economia nel suo insieme e l'affidabilità dei dati statistici nazionali. In più, ai fini del calcolo degli effetti moltiplicativi, si assume elasticità infinita della produzione agli effetti di spesa - ovvero, che un incremento di reddito stimoli immediatamente la produzione. Questa ipotesi risulta particolarmente poco appropriata al contesto delle economie in via di sviluppo, caratterizzato da elevate propensioni al consumo di generi alimentari, ma da strozzature dal lato dell'offerta agricola. Infine, i progetti suscettibili di essere studiati dal metodo degli effetti sono esclusivamente quelli per i quali esistono alternative di ottenimento dell'*output* o di fornitura del servizio sul mercato interno: in particolare quelli direttamente produttivi, l'alternativa essendo data dall'importazione, in caso di progetti di sostituzione delle importazioni, o dalla vecchia tecnica, in caso di interventi di modernizzazione.

3.
L'analisi sociologica

Negli ultimi decenni, diversi approcci alla ricerca sociologica sono stati applicati alla valutazione di programmi di ampio raggio volti alla soluzione di problematiche sociali.

L'analisi sociologica consiste, in sintesi, di tecniche di raccolta e costruzione di dati pertinenti ed attendibili, misurati in termini sia quantitativi che qualitativi. Il processo di raccolta delle informazioni si estende per tutta la durata del progetto. Lo scopo è, ex-ante, quello di individuare un'area di intervento, esaminarne le varie dimensioni e

suggerire quali fattori di causalità sono in gioco e quali effetti potrebbe avere l'intervento. In seguito, quello di esplorare il campo, esaminare ciò che è accaduto, risalendo alle prime fasi dell'intervento, raccogliere impressioni sull'estensione degli effetti dell'intervento, suggerire quali problemi permangono, ed elaborare disegni alternativi per programmi o progetti simili[9]. L'analisi si pone quindi, nella sua essenza, come ricerca "esplorativa", orientata a scoprire il "cosa" ed il "come" di un intervento, e a determinarne il grado di **efficacia**. Solo in seconda istanza, ed in base alle risorse disponibili per l'attività di valutazione, la ricerca può divenire "esplicativa", e porsi in modo più rigoroso questioni circa il "perché" dei fenomeni osservati.

L'utilizzo dei metodi richiede espressamente che l'intervento sia pianificato e realizzato in modo tale da permettere la misurazione degli obiettivi, la verifica dell'implementazione, e l'identificazione della popolazione beneficiaria. La chiara definizione delle modalità di intervento, in ispecie laddove siano coinvolte variabili non quantitative, permette al valutatore di esaminare i nessi causali tra specifici *input* del progetto e risultati - previsti o inattesi - in modo sistematico e con il grado di rigore scientifico consentito dal tipo di informazioni raccolte.

La selezione delle tecniche di costruzione dei dati risulta centrale all'analisi proprio in quanto ne determina, per gran parte, l'attendibilità ed il rigore scientifico. D'altro canto, nella ricerca sociologica come in altri campi, sono presenti opposte pressioni in direzione dell'eccellenza metodologica da un lato e della rilevanza pratica dall'altro, a livello di unit decisionali. Cosicché la presenza di vincoli di risorse disponibili talora spinge a scelte scientificamente sub-ottimali a vantaggio di una maggiore immediatezza di risultati.

Una prima classificazione suddivide i metodi tra studi su campione - questionari ed interviste - ed altre tecniche - analisi secondaria, esperimenti, osservazione, simulazione (l'ultima, peraltro, scarsamente utilizzata in ambito valutativo).

La logica del campionamento ed i vantaggi da esso consentiti (soprattutto in termini di tempo e denaro) rispetto a studi condotti sull'intera popolazione, sono evidenti. In aggiunta ai campioni stocastici, per i quali la probabilità di selezione di un dato elemento dall'universo è nota, alcuni studi fanno uso di campioni non probabilistici. Il chiaro svantaggio è, in questo caso, l'impossibilità da parte del valutatore di garantire che il campione sia rappresentativo dell'intera popolazione; i vantaggi sono legati alla maggiore semplicità del campionamento, la minore spesa, il minor tempo richiesto. I campioni non stocastici vengono di fatto utilizzati qualora le valutazioni abbiano lo scopo di fornire informazioni "relativamente" accurate su una gamma molto

ampia di effetti, e siano volte a comprendere il fenomeno o il processo, piuttosto che a misurarlo con esattezza.

Le inchieste su campione risultano dall'interazione tra le domande formulate dal valutatore e le risposte di soggetti rappresentativi. La convenienza relativa dei diversi strumenti di inchiesta - questionari ad alternativa aperta o fissa, interviste più o meno standardizzate - dipende dalle caratteristiche degli individui o dei gruppi interessati, dalla tipologia delle informazioni raccolte, nonché dall'abilità ed esperienza dei valutatori. Approcci più informali consentono, specie nel corso di interviste, di sfruttare con maggiore flessibilità le opportunità offerte dal colloquio; le risposte risultano tuttavia meno uniformi, e la loro interpretazione maggiormente legata alla soggettività dell'analista. A livello di singolo progetto o programma, inoltre, si rivelano utili interviste con il personale del progetto e con particolari elementi della comunità i quali, in virtù del loro ruolo professionale o della loro posizione sociale, hanno una conoscenza approfondita del fenomeno in esame.

Tra le tecniche di raccolta non basate sul campionamento, l'esame di informazioni esistenti raccolte nel corso di studi precedenti per particolari scopi, costituisce l'oggetto dell'analisi secondaria. L'utilizzo di questi dati di "seconda mano" comporta notevoli risparmi di tempo e di risorse; essi tuttavia possono non essere rilevanti per gli obiettivi della valutazione o essere distorti da errori non identificabili.

Una classe importante di dati disponibili è quella degli indicatori sociali, ovvero misure statistiche di determinati attributi di una società - sociali, politici, culturali, etc. Lo sviluppo di questi indicatori, che ha interessato ricercatori e pianificatori a partire dagli anni cinquanta, ha raggiunto a tutt'oggi un livello soddisfacente di affidabilità e disaggregazione, tale da permettere la valutazione di una vasta gamma di interventi sociali. Un'altra forma di utilizzo di informazioni disponibili si basa sullo studio della documentazione di interventi simili. Il metodo ha lo scopo di inquadrare un particolare progetto o programma nel suo più ampio contesto storico, territoriale o settoriale, e si rivela utile per trarre insegnamenti rilevanti e suscettibili di generalizzazione. L'uso di informazioni disponibili è stato suggerito dalla World Health Organization, per la pianificazione razionale degli interventi sanitari. Si suggerisce la possibilità ad esempio, di confrontare aree geografiche non solo per vedere quali strutture sono "migliori"o "peggiori'" el promuovere la salute pubblica, ma piuttosto per vedere se è stato raggiunto un equilibrio adeguato tra bisogni, risorse, ed uso a condizione che questi siano definiti in modo uniforme per tutte le aree e basati su dati confrontabili [10].

L'esperimento è talora definito come il metodo più "potente"

delle scienze sociali. L'esperimento puro, condotto in laboratorio, si basa sulla equivalenza tra un gruppo sperimentale ed uno di controllo nella situazione precedente all'intervento. Esso consente quindi di stabilire nessi causali non ambigui, attraverso sistematiche variazioni nelle variabili indipendenti rilevanti, e l'eliminazione delle altre variabili.

Le difficoltà metodologiche implicite nella costruzione di esperimenti puri, la conseguente domanda di personale altamente specializzato e di consistenti risorse, ed i rischi di manipolazione dei soggetti sperimentali, spingono talora i ricercatori all'utilizzo di forme sperimentali parziali. I cosiddetti "quasi-esperimenti" sono studi sul campo che approssimano i metodi di laboratorio, mancando del rigore metodologico e di alcuni dei controlli propri dell'esperimento puro. Nell'applicazione dei quasi-esperimenti alla valutazione dei progetti, il gruppo sperimentale (individui, aree geografiche o istituzioni) beneficia di un nuovo progetto-pilota, mentre quello di controllo non vi partecipa. Il valutatore può quindi attribuire successive differenze tra i due gruppi all'efficacia del progetto nel determinare le modificazioni osservate.

La raccolta di informazioni sugli aspetti non verbali del comportamento di individui o gruppi sociali è resa infine possibile dai metodi di osservazione. L'enfasi dell'osservatore è posta su tutto quanto accade nell'ambiente circostante, che viene registrato sotto forma di dati non solo visivi, ma uditivi, olfattivi, tattili. I due principali tipi di osservazione sono quella partecipativa - sviluppatasi negli ambienti dell'antropologia sociale - e quella non partecipativa. In quest'ultima, il valutatore non partecipa alle attività della comunità, ma ne è piuttosto uno spettatore: o perché non fisicamente presente (tipico l'esempio da manuale dell'osservazione di programmi e documentari televisivi), o perché la sua presenza è passiva e distaccata. L'utilizzo delle tecniche di osservazione non partecipativa è limitato dalla necessità da parte dell'osservatore di "passare inosservato". Ciò è tanto più arduo quanto più la comunità è di piccole dimensioni: l'attendibilità delle rilevazioni è infatti ostacolata dal fatto che il comportamento dei soggetti osservati può essere influenzato dalla presenza di elementi chiaramente esterni. Nell'osservazione partecipativa, invece, l'osservatore diviene regolare membro della comunità, per quanto il suo ruolo non sia generalmente noto agli altri partecipanti.

I vantaggi dei metodi di osservazione si riferiscono alla possibilità di studiare comportamenti inconsci o espressamente celati nel corso di interviste. La logica induttiva utilizzata dall'approccio consente un facile adattamento alle circostanze mutevoli dell'ambiente ed all'evolvere delle necessità delle unità decisionali. L'utilità dell'osservazione partecipativa è stata inoltre recentemente sottolineata negli

ambienti della cooperazione internazionale - specie la Banca Mondiale - tra l'altro in quanto il metodo contribuisce ad un maggiore coinvolgimento dei beneficiari nel progetto. I principali limiti derivano dal rischio di scarsa obiettività da parte degli osservatori, e dalle difficoltà che essi hanno di misurare i dati percepiti.

4.
L'analisi di impatto ambientale

Il crescente interesse rivolto alla problematica ecologica, e l'ormai ampio riconoscimento che la dimensione ambientale debba essere presa in considerazione nella selezione e definizione dei progetti, consigliano un finale cenno ai metodi di valutazione ambientale.

Allo stato attuale, analisi di impatto ambientale vengono condotte su interventi dei quali si sospettino conseguenze rilevanti sull'ecosistema, in ragione non solo della dimensione e del tipo di progetto [11], ma anche della sua locazione. Uno stesso progetto può avere impatti trascurabili se realizzato in una certa area, o danneggiare sensibilmente l'ambiente se realizzato in un'altra, a seconda delle caratteristiche del sito ad esempio, una zona con qualità naturalistiche peculiari, o rilevante per l'agricoltura, la pastorizia, l'irrigazione, etc.. L'utilità della valutazione, inoltre, non si arresta alle fasi precedenti l'esecuzione del progetto - quando il fine è di influenzare il *design* - ma come negli altri tipi di analisi procede durante l'implementazione ed a progetto terminato.

Esistono diversi metodi di individuazione, catalogazione e valutazione degli impatti ambientali. La più nota ed applicata è la tecnica basata sulla costruzione di matrici. Vengono utilizzate tabelle a doppia entrata in cui sulle colonne appaiono i possibili impatti, e sulle righe le variabili coinvolte nell'esecuzione e nell'esercizio del progetto. Il giudizio su ogni singolo impatto si traduce nell'assegnazione di pesi, sulla base dell'entità e dell'ampiezza territoriale degli effetti, del loro carattere reversibile o irreversibile, a breve o a lungo termine, e altri. É evidente come, in queste operazioni, si intreccino in modo strettissimo analisi oggettive e giudizi di valore. Un metodo analogo, basato sull'uso di liste di controllo, presenta inconvenienti simili in quanto soggettivo e poco flessibile. La costruzione di reti sistemiche (*network*) tra fattori di impatto e variabili ambientali costituisce un ulteriore approccio all'analisi, assai stimolante; esso presenta tuttavia difficoltà legate all'elevato numero di informazioni richieste per la sua realizzazione.

Sono infine in fase di studio, specie negli ambienti accademici, interessanti metodi per la traduzione degli impatti ambientali in termini monetari ed il loro inserimento nell'analisi economica. In questo campo, vanno citate per la loro particolare rilevanza le metodologie di *contingent valuation*, per un approfondimento delle quali si rimanda ai riferimenti bibliografici.

5.
Alcune considerazioni finali

L'esperienza internazionale - sia nei paesi in via di sviluppo che in quelli più sviluppati -continua a mostrare casi in cui progetti e programmi di intervento falliscono nel raggiungere i propri obiettivi, o per problemi di natura operativa o per eccessivi costi di funzionamento, o per entrambi. É comune in questi casi sentire parlare di discrepanza tra la mole di conoscenze esistenti in materia di valutazione e la sua applicazione pratica.

Non pare giustificato affermare che tale discrepanza risulti dal mancato riconoscimento del ruolo della valutazione come strumento tecnico fondamentale all'esercizio della pianificazione. La necessità di applicare in modo sistematico le pratiche di valutazione è, infatti, largamente riconosciuto. Neppure pare fondata la tesi che la scarsa applicazione sia dovuta esclusivamente all'esistenza di vincoli di varia natura: problemi di tempo e di risorse, dipendenza dagli enti finanziatori, etc. .. Sembra piuttosto che il dualismo teoria/pratica derivi da una visione tuttora statica e monolitica della valutazione. Si trascura cioè il fatto che il termine "valutazione" comprende un vasto panorama di pratiche valutative, ognuna delle quali applicabile in modo limitato a particolari fattispecie, in presenza di specifici vincoli.

Il valutatore si trova di fronte a scelte riguardanti diversi aspetti dell'interazione progetto/valutazione: (i) ciò che abbiamo definito il tipo di valutazione, ovvero l'inserimento della valutazione all'interno del ciclo del progetto, (ii) la coerenza tra il "tipo" di valutazione e la "tipologia di" progetto, (iii) il grado di applicabilità dei diversi approcci teorici a specifiche situazioni pratiche, alla luce dei vincoli esistenti.

Poiché ci siamo concentrati in questa sede sui metodi di valutazione, vale la pena soffermarsi sull'ultimo dei tre punti.

É evidente che in un mondo di vincoli istituzionali e di risorse scarse, non si può prescindere dalla considerazione dei costi e benefici

relativi alla realizzazione di una valutazione, i quali dipendono dalla metodologia adottata. Le analisi che consentono i maggiori benefici (nel senso di affidabilità e completezza dei risultati) sono anche quelle che richiedono maggiori costi (in termini di risorse finanziarie, temporali, umane). In questo senso, esiste una tensione tra approcci quantitativi e qualitativi all'analisi: tra la domanda di tempo e di informazioni implicita nelle metodologie più sofisticate e la necessità pratica di regole di semplice e sistematica applicazione.

Alcuni associano la valutazione a modelli rigorosi ed a conseguenti requisiti di dati informativi. Il flusso di informazioni necessario a garantire il rigore analitico del calcolo è tuttavia spesso ostacolato dalla mancanza di fonti e dalle difficoltà di rielaborazione dei dati, il che richiede un ingente investimento in tempo e denaro, oltre ad un personale altamente qualificato. Queste metodologie possono così tendere a trasformarsi, se trattate con il dovuto rigore, in un esercizio teorico estremamente complicato ed in pratica inutilizzabile a livello decisionale. L'inadeguatezza di risorse finanziarie, temporali ed umane, può spingere ad applicare la teoria ad un livello minimo di sofisticazione, con l'effetto di generare risultati distorti ed una allocazione sub-ottimale delle risorse. Infine, ai suoi estremi, si ricade in una applicazione saltuaria, il tipico caso di discrepanza cui si accennava poco sopra.

Di qui dunque la tendenza, da parte di altri, ad insistere sulla flessibilità, sui bisogni informativi e sui vincoli di risorse disponibili per le analisi. L'analisi, in altre parole, assume immediate finalità pratiche: trascura il rigore delle metodologie quantitative e predilige un approccio di tipo operativo, applicabile con regolarità e sistematicità a tutti i tipi di progetto.

Per esprimere una preferenza sull'uno o sull'altro approccio, è necessario prendere atto preventivamente dell'esistenza del *trade-off* tra rigore scientifico ed applicabilità sistematica, e poi decidere a quale dei due elementi dare maggiore importanza. É auspicabile che in futuro metodi quantitativi e qualitativi possano essere intrecciati. Sviluppi in questa direzione saranno possibili solo grazie al superamento del *trade-off*, il che richiederà sia un allentamento dei vincoli finanziari a cui sono sottoposti i valutatori, sia una disponibilità di dati più ampia ed affidabile. In queste circostanze sarà possibile, in breve tempo e con una spesa adeguata alla disponibilità di risorse, reperire i dati quantitativi necessari ed elaborarli fondendoli con altri di tipo qualitativo; si otterrebbe in questo modo il beneficio di valutazioni comprensive, rigorose e tempestive, rapportato ad un costo economicamente ragionevole.

NOTE

(1) Nel caso specifico dei progetti di sviluppo, si parla in questa fase anche di analisi della sostenibilità dell'intervento, ovvero della sua capacità di fornire benefici per un periodo di tempo che si protrae al di là del termine dell'assistenza esterna.

(2) Si noti la differenza tra il concetto di efficienza allocativa, o economica, o Paretiana, e quello di efficienza nella produzione, introdotto in precedenza. Per la società nel suo complesso, si parla di efficienza nell'allocazione delle risorse quando non esiste alcuna altra allocazione tale che il livello di soddisfazione di un individuo possa essere aumentato senza ridurre quello di (almeno) un altro.

(3) OECD (1979).

(4) Squire (1989), p.1094.

(5) Ovvero ottimale in senso paretiano. Ciò significa, come già rilevato, che per una data distribuzione del reddito non è possibile migliorare il livello di benessere di un individuo senza peggiorare quello di un altro. L'ottimalità paretiana è assicurata dal fatto che i prezzi di mercato di beni e fattori equivalgono tra di loro e sono uguali al costo marginale sociale di produzione, ed al valore marginale sociale d'uso dei beni e fattori rilevanti.

(6) I primi due metodi assumono infatti la possibilità di politiche fiscali neutrali (trasferimenti e imposte in somma fissa), in grado di riequilibrare le distorsioni indotte dal progetto nell'economia e riassorbire le modificazioni nella distribuzione del reddito. Il terzo metodo invece suppone che l'impatto sul *budget* fiscale venga bilanciato tramite politiche fiscali non neutrali; tale ipotesi è particolarmente appropriata nel contesto dei paesi in via di sviluppo, dove forti imperfezioni nel sistema fiscale ostacolano la realizzazione di trasferimenti non distorsivi.

(7) Si rifanno all'approccio sociale alcuni noti manuali, quali quello UNIDO (1972), Little e Mirrlees (1974), Squire e van der Tak (1975).

(8) Le *decision rules* più utilizzate sono il valore attuale netto, il tasso di rendimento interno, ed il rapporto benefici/costi, misurati in prezzi ombra.

(9) White (1986), p.6.

(10) Kleczkowski & Nilsson (1984), p.10.

(11) L'OCSE menziona: (i) principali impianti minerari ed industrie manifatturiere; (ii) impianti energetici e strutture di offerta idrica; (iii) principali infrastrutture di trasporto; (iv) nuovi centri urbani e schemi urbanistici di larga scala. Si veda OECD (1979), p.19.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Testi Generali

Abouchar A., *Project Decision Making in the Public Sector*, Lexington: D.C. Heath, 1985.

Basurto P., *La Valutazione dei Progetti di Sviluppo nell'Esperienza degli Organismi Internezionali*, in: UNICEF, Cooperazione e Valutazione, Roma: United Nations, 1988.

Berk R.A., P.H. Rossi, *Thinking About Program Evaluation*, Newbury Park: Sage, 1990.

Carley M., *Rational Techniques in Policy Analysis*, London: Heinemann Educational Books, 1980.

D'Aumale G., *La Programmation des Décisions*, Paris: Presses Universitaires de France, 1968.

Lembke H.H., *Evaluating Development Assistance Projects: Changing Approaches and the Conflict between Scientific and Administrative Requirements*, Occasional Paper No.80, Berlin: German Development Institute, 1984.

Murelius O., *An Institutional Approach to Project Analysis in Developing Countries*, Paris: OECD, 1981.

OECD, *Méthodes et Procedures d'Evaluation de l'Aide*, Paris: OCDE, 1986.

OECD, *Evaluation in Developing Countries: A Step in a Dialogue*, Paris: OECD, 1988.

Osigweh C.A.B., *Program Evaluation in its 'Political' Framework*, Policy Studies Review, 6(1): 90-98, 1986.

Room G., G. Whitting, *Critères pour l'Evaluation des Projets, Evaluation Section, Animation and Dissemination Service*, European Programme to Combat Poverty No.34, Bath: University of Bath, Centre for Analysisi of Social Policy, 1988.

Rossi P.H., *Evaluating Social Programs: Theory, Practice and Politics, Quantitative Studies in Social Relations*, New York: Seminar Press, 1972.

Rossi P.H., H.E. Freeman, S.R. Wright, Evaluation. *A Systematic Approach*, IV Ed., Newbury Park: Sage, 1989.

Analisi Economica

Allione M. (a cura di), *Le Decisioni di Ivestimento Pubblico*, Milano: Franco Angeli, 1971.

Balassa B., *The Effects Method of Project Evaluation*, World Bank Reprint Series No.55, Washington D.C.: World Bank, 1977.

Binetti C., F. Nuti, *Analisi dei Progetti di Investimento. Il Metodo della*

Banca Mondiale, Venezia: Marsilio Editori, 1979.

Bridier M., S. Michailof, *Guide pratique d'Evaluation des Projets*, III Ed., Paris: Economica, 1984.

Chervel M., *Premières Applications de la Méthode des Effets en France*, Etudes pour le Developpement, 3, Paris: SEDES, 1984.

Calculs Economiques Publics et Pianification, Paris: Publisud, 1987.

M. Le Gall, *Les Nouvelles Propositions de Calcul Economique en France: une Critique, Etudes pour le Developpement*, 3, Paris: SEDES, 1987.

Dasgupta P., S. Marglin, A.K. Sen, *Guidelines for Project Evaluation*, Project Formulation and Evaluation Series No.2, New York: United Nations. Versione Italiana: (1985), Guida per la Valutazione dei Progetti: Manuale UNIDO, Napoli: FORMEZ, 1972.

Drèze J., N. Stern, *The Theory of Cost-Benefit Analysis*, in: A. Auerbach, M. Feldstein (eds.), Handbook of Public Economics, Amsterdam: North Holland, 1987.

FORMEZ, *Analisi Costi-Benefici*. Vol.I. Aspetti e Problemi Generali, Quaderni FORMEZ No.10, Napoli: FORMEZ, 1976.

FORMEZ, *Analisi Costi-Benefici*. Vol.II. Esperimenti e Applicazioni, Quaderni FORMEZ No.17, Napoli, 1978.

FORMEZ, *Applicazione dell'Analisi Costi-Benefici*: Agricoltura, Acquedotti, Ambienti e Viabilità, Napoli, 1988.

Hawkins C.J., D.W. Pearce, Capital Investment Appraisal, London: MacMillan. Versione Italiana: (1980), Valutazione degli Investimenti di Capitale, Studi d'Economia No.5, Napoli: Liguori, 1979.

Kuyvenhoven A., L.B.M. Mennes, *Guidelines for Project Appraisal: An Introduction to the Principles of Financial*, Economic and Social Cost-Benefit Analysis for Developing Countries, Den Haag: Government Printing Office, 1985.

Lall D., *Methods of Project Analysis*: A Review, Washington D.C.: World Bank, 1974.

Levin H.M., *Cost-Effectiveness*: A Primer, Beverly Hills: Sage, 1983.

Little I.M.D., J.A. Mirrlees, *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries*. Volume II. Social Cost-Benefit Analysis, Paris: OECD Development Centre, 1968.

Project Appraisal and Planning for Developing Countries, London: Heinemann Educational Books, 1974.

Marglin S.A., *Public Investment Criteria, Cambridge*: Allen & Unwin. Versione Italiana: (1971), *Criteri per l'Investimento Pubblico. Analisi dei Costi e Benefici per la Pianificazione dello Sviluppo Economico*, Milano: Franco Angeli, 1967.

McKean R., *The Nature of Cost-Benefit Analysis*, in: E. Mansfield (ed.), Microeconomics: Selected Readings, New York: Norton, 1975.

Mishan E.J., *Cost Benefit Analysis*, London: Unwin & Allen, 1971. Versione Italiana: (1974), *Analisi Costi-Benefici*, Milano: ETAS Libri, 1974.

Paramentola N. (a cura di), *Lezioni di Analisi Costi-Benefici*, Napoli: FORMEZ, 1987.

Pearce D.W., *Cost-Benefit Analysis*, II Ed., London: MacMillan, 1983. Versione Italiana:, *Analisi Costi-Benefici*, Napoli: Liguori, 1980.

Pearce D.W., C.A. Nash, *The Social Appraisal of Projects. A Text in Cost-Benefit Analysis*, London: MacMillan, 1981.

Pennisi G. (ed.), *Tecniche di Valutazione degli Investimenti Pubblici*, Roma: Istituto Poligrafico di Stato, 1985.

Ray A., *Cost-Benefit Analysis, Issues and Methodologies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984.

Squire L., H.G. van der Tak, *Economic Analysis of Projects*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1975.

Squire L., Project Evaluation, in: H. Chenery, T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Amsterdam: North Holland, 1989.

Sterpi S., *Lo Sviluppo dell'Analisi Costi-Benefici e la Crisi dei Valori del Libero Mercato*, Milano: Giuffré, 1974.

UNIDO, *Manual for the Preparation of Industrial Feasibility Studies*, New York: United Nations, 1978.

Wiener D., M. Chervel, *Le Calcul Economique de Projet par la Méthode des Effets*, Paris: Ministère des Relations Exterieures, 1985.

Yates B.Y., *Cost Effectiveness Analysis and Cost-Benefit Analysis: An Introduction*, Evaluation Studies Review Annual, 11: 315-342, 1986.

Analisi Sociologica

Alwin D.F., *Survey Design and Analysis: Current Issues*, Sage Contemporary Social Science Issues No.46, Beverly Hills: Sage, 1978.

Aronson E., *Methods of Research in Social Psychology*, II Ed., New York: McGraw-Hill, 1990.

Brewer J., A. Hunter, *Multimethod Research: A Synthesis of Styles*, Newbury Park: Sage, 1989.

Bryman A., *Quantity and Quality in Social Research*, Contemporary Social Research Series No.18, London: Unwin Hyman, 1988.

Ellen R.F. (ed.), *Ethnographic Research. A Guide to General Conduct*, London: Academic Press, 1984.

Friedrichs J., *Participant Observation: Theory and Practice*, Lexington: Lexington Books, 1975.

Garfinkel H., *Studies in Ethnomethodology*, Cambridge: Polity, 1984.

Hakim C., *Secondary Analysis in Social Research. A Guide to Data Sources and Methods with Examples*, London: George Allen & Unwin, 1982.

Hatry H.P., Timely, *Low-Cost Evaluation in the Public Sector*, New Directions for Program Evaluation No.38, San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

Honadle G., *Rapid Reconnaissance for Development Administration*, World Development, 10: 633-649, 1982.

Kleczkowski B.M., N.O. Nilsson, *Health Care Facility Projects in Developing Areas: Planning, Implementation and Operation*, Public Health Papers No.79, Geneva: WHO, 1984.

Jorgensen D.l., *Participant Observation: A Methodology for Human Studies*, Applied Social Research Methods Series V.15, Newbury Park: Sage, 1989.

MacLean M., H.G. Genn, *Methodological Issues in Social Surveys*, London: MacMillan, 1979.

Marshall C., G.B. Rossman, *Designing Qualitative Research*, Newbury Park: Sage, 1989.

Miles M.B., N. Huberman, *Qualitative Data Analysis: New Methods*, Beverly Hills: Sage, 1984.

Norton M., S. Pinen Benoniel, *Guidelines for Data Collection, Monitoring and Evaluation for AID Assisted Projects*, AID Program Design and Evaluation Methodology Report No.9, Washington D.C.: USAID, 1987.

OECD, *Social Assessment of Technology. A Review of Selected Studies*, Paris: OECD, 1978.

OECD *Assessing the Impact of Technology on Society*, Paris: OECD, 1983.

OECD, *Living Conditions and Social Indicators*, Paris: OECD, 1986.

Ostrom E., *Strategy for Political Inquiry*, Beverly Hills: Sage, 1982.

Patton M.Q., *Qualitative Evaluation Methods*, Beverly Hills: Sage, 1980.

Creative Evaluation, II Ed., Newbury Park: Sage, 1987.

Salmen L.F., *Listen to People. Participant-Observer Evauation of Development Projects*, New York: Oxford University Press, 1987.

Smith T.H., *Strategies of Social Research. The Methodological Imagination*, London: Prentice-Hall International & The Open University Press, 1975.

Spradley J.P., *Participant Observation*, New York: Holt, Rinehart & Winston, 1980.

Struening E.L., M. Guttentag, *Handbook of Evaluation Research*, Beverly Hills: Sage, 1975.

True J.A., Finding Out: *Conducting and Evaluating Social Research*, II Ed., Belmont: Wadsworth, 1989.

Turner R., *Ethnomethodology: Selected Readings, Harmondsworth*: Penguin Education, 1974.

UNESCO, *Socio-Economic Indicators*, Paris: United Nations, 1981.

United Nations, *Handbook on Social Indicators, Studies in Methods*, Series F, No.49, New York: United Nations., 1989

Weilenmann A., *Evaluation Research and Social Change*, Paris: UNESCO, 1980.

Werner O., G.M. Schopfle, *Systematic Fieldwork*, Newbury Park: Sage, 1987.

White L.G., *An Approach to Evaluating the Impact of AID Projects*, AID Program Design and Evaluation Methodology Report No.5, Washington D.C.: USAID, 1986.

World Bank, Social Indicators, Washington D.C.: World Bank, 1989.

Analisi Ambientale

Ahmad Y.J. (ed.), *Environmental Decision-Making*, London: Hodder and Stoughton, 1984.

Biswas A.K., G. Qu, *Environmental Impact Assessment for Developing Countries*, Natural Resources and the Environment Series No.17, London: Tycooly International for United Nations University, 1987.

Dixon J.A., *Asian Development Bank, Economic Analysis of the Environmental Impacts of Development Projects*, London: Earthscan in association with the ADB, 1988.

Dorfman R., Benefit-Cost *Analysis of Environmental Protection Programs in Less Developed Countries*, Cambridge MA.: Harvard University, 1986.

Freeman A.M.III, *Methods for Assessing the Benefits of Environmental Programs*. Handbook of Environmental and Resource Economics, Amsterdam: Kneese & Sweeney, 1985.

Hawke N., *Environmental Impact Assessment, Leicester: Leicester Polytechnic*, School of Law, 1987.

Hoen J.P., A. Randall, *A Satisfactory Benefit Cost Indicator from Contingent Valuation*, Journal of Environmental Economics and Management, 14(3): 226-274, 1987.

Huschmidt M., D.E. James, A.D. Meister, B.T. Bower, J.A. Dixon , *Environment, Natural Systems, and Development: An Economic Valuation Guide*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1983.

Kneese A.V., *Masuring the Benefits of Clean Air and Water*, Washington D.C.: The John Hopkins University Press, 1984.

Munn R.E., *Environmental Impact Assessment: Principles and Pocedures*, II Ed., Chichester: Wiley, 1979.

Muraro G. (a cura di), *Criteri di Efficienza per la Politica Ambientale*, Milano: Franco Angeli, 1984.

Nevin G.H. (ed.), NICEIA 86: *Proceedings of the Northern Ireland Conference on Environmental Impact Assessment*, Coeraine: University of Ulster, 1987.

OECD, *Environmental Impact Assessment: Analysis of the Environmental Consequences of Significant Public and Private Projects*, Paris: OECD, 1979.

OECD, *Environmntal Indicators*: A Preliminary Set, Paris: OECD, 1991.

O'Sullivan M., *Environmental Impact Assessment*, Cork: University College, Resource & Environmental Management Unit, 1990.

Smith K.V., J.V. Krutilla (eds.), *Exploration in Natural Resource Economics*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.

Wathern P., *Environmental Impact Assessment: Theory and Practice*, London: Allen & Unwin, 1988.

Using the L.F.A. as a planning tool An example

Norwegian Agency for Development Cooperation

Table of contents

Introduction
1. Participation analysis
2. Problem analysis
3. Objectives analysis
4. Alternatives analysis
5. Defining the main project elements (PM)
6. Determining the external factors (PM)
7. Establishing the indicators

Nell'intento di proseguire il discorso sul logical framework iniziato con la pubblicazione del dossier *nello scorso numero della rivista, abbiamo deciso di riprodurre un esempio di utilizzazione del L.F.A. per la valutazione di un progetto di circolazione urbana, tratto dalla pubblicazione della Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD)* Handbook for Objectives-oriented Project Planning. *Il pregio di questo contributo è probabilmente la schematicità nell'esposizione dei risultati che, tuttavia, non riduce la complessità del problema che è alla base dell'attività di pianificazione e valutazione di un progetto di sviluppo. In particolare si tratta di legare l'attività di pianificazione con un adeguato sistema di monitoraggio sugli effetti del progetto.*

La **Norwegian Agency for Development Cooperation** (NORAD) è l'agenzia governativa norvegese per la cooperazione allo sviluppo.
La pubblicazione *Handbook for Objectives-oriented Project Planning* è stata curata dal Working Group on Methodology sulla base di input forniti dalla Samset & Stokkeland Consulting A.S., Oslo.

The Problem

The starting-point for the LFA workshop is a description of the situation to be analyzed, for instance a feasibility study, a pre-appraisal report, or a compilation of information done for the workshop.

In order to illustrate the use of the method described in section 2 of this handbook, we shall use the following very simple example:

> The city of Mango has several bus companies. During the last years the frequency of bus accidents has gone up significatly. This has caused much delay and inconvenience for the passegers. There have also been several serious accidents in which passengers have been killed.
> The newspaper have taken a particular interest in the problem, and some of the companies that have had more than their share of bad pubblicity have registered a riduction in the number of passengers.
> Much of the problem is technical: the buses are old, and are in bad condition because of a persistent lack of spare parts.
> But the human factor is also impotrtant: many accidents have been caused by high-speed driving on bad roads.
> One of the companies is now organizing an LFA workshop in order to decide what to do about the problem.

1.
Participation Analysis

On the basis of the available information, the following groups can be identified

INSTITUTIONS	INTEREST GROUPS	OTHERS
Bus company	Passengers	General public
Mass media	Drivers	
	Owners	

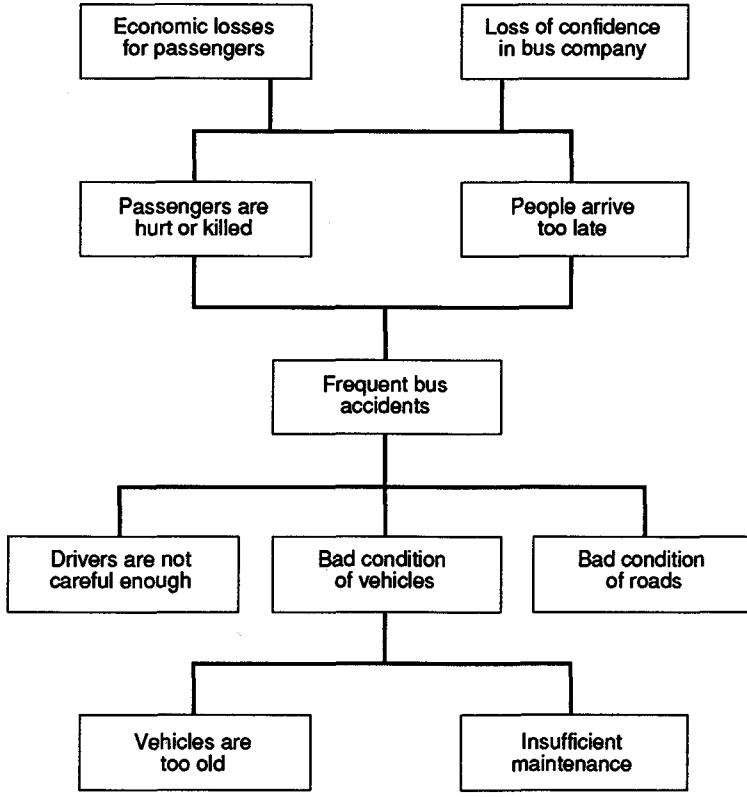
The workshop decides to take a closer look at two of the groups: the passengers and the bus company.

	BUS COMPANY	PASSENGERS
PROBLEMS	Economic losses caused by buses out of service Economic losses caused by payments to victims Reduced number of passengers	Delays caused by accidents Sufferings for victims and their families
INTERESTS:	Economically viable operations	Safe, convenient and cheap transport
POTENTIALS:	Able to directly influence the problem	Boycott (the only way to influence the problem)
LINKAGES:	Dependent upon passenger cooperation	Can choose other bus companies if necessary

The workshop decides to give priority to the passengers' interests in the following analysis.

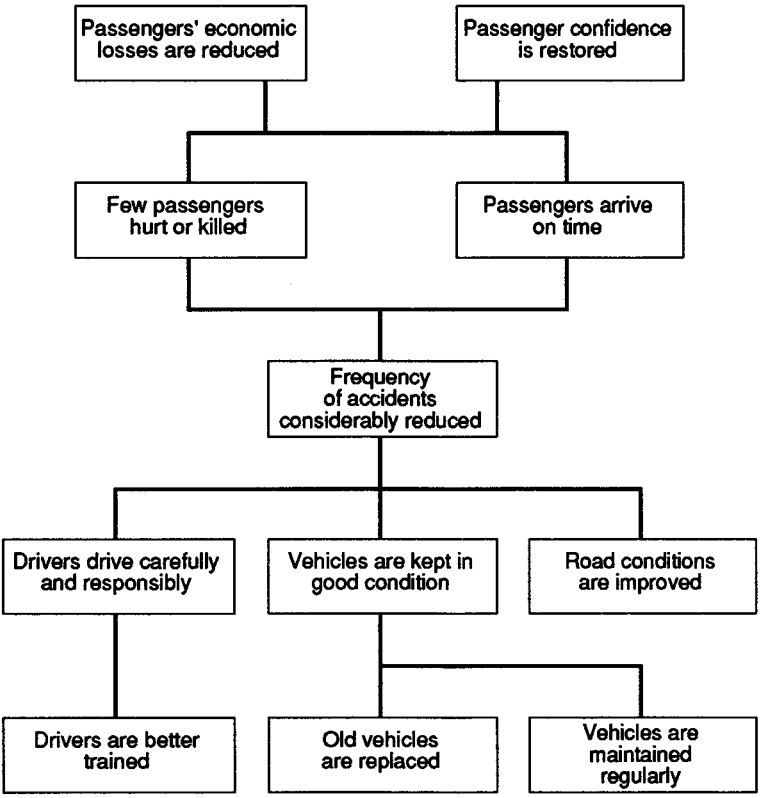
2.
Problem Analysis

The workshop decides that the high number of accidents should be considered the focal problem. The following problem tree of substantive and direct causes and effects can be established



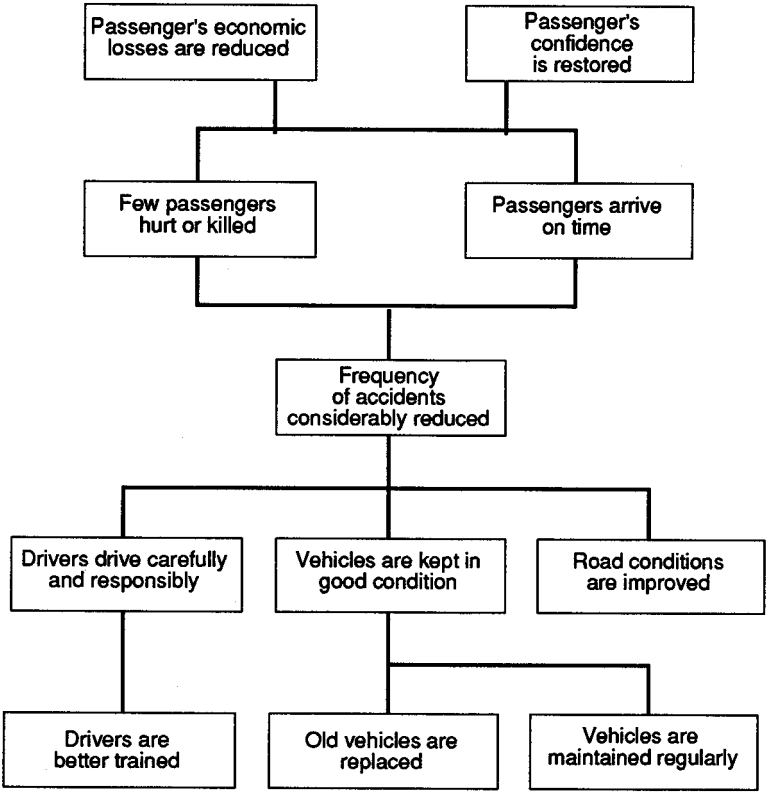
3.
Objectives Analysis

The problems are reformulated as positive statements. The workshop decides to add "training of drivers" as a means to make drivers more responsible.



4.
Alternatives Analysis

First objectives which cannot be achieved should be eliminated. The workshop decides that improved road conditions are entirely outside the reach of any of the bus companies.



OPTION 1 **OPTION 2**

Bearing in mind the results of the participation analysis, alternative options are identified from the objectives tree. In this case there are two obvious alternatives:

Option 1: Better drivers

Option 2: Better buses

Alternatives Analysis Continued

The workshop participants must agree upon which criteria should be used to assess the viability of the different options. The result is shown below in the left column. The three alternatives are then analyzed with the following result:

	OPTION 1 BETTER DRIVERS	OPTION 2 BETTER BUSES	OPTION 3 1+2 COMBINED
COST	Low	High	High
CHANCE OF SUCCESS	Low	Low	High
COST/BENEFIT	High	Low	High
TIME HORIZON	Short	Long	Long
SOCIAL RISK	Small	Small	Small

Option 1 is limited to a training programme. The chance of success is low if the buses are still in bad condition.

Option 2 is more expensive, and there is no guarantee that the result will be positive unless the drivers also improve.

A third option would be to combine option 1 and option 2. It would be the most expensive alternative, but has a higher probability of success.

The result is that one of the options is chosen as the project strategy, in this case option 3.

5.
Defining the Main Project Elements (PM)

The main project elements are listed in the left column of the PM. Some of the elements can be derived from the objectives tree.

Please note that the outputs are the results that can be guaranteed by the project, while the immediate objective is outside the direct reach of the project.

1. DEVELOPMENT OBJECTIVE 1. High service level for bus passengers		
2. IMMEDIATE OBJECTIVE 2. Frequency of bus accidents reduced		
3. OUTPUTS 1. Drivers trained 2. X new buses operational 3. Maintenance work-shop equipped 4. Maintenance routines established		
4. ACTIVITIES 1. Undertake training programme 2. Procure buses 3. Procure tools and spare parts 4. Develop maintenance routines	5. INPUTS 1. Bus instructor x months 2. Funds for buses 3. Funds for tools and spare parts 4. Maintenance instructor y mounth	

6.
Determining the External Factors (PM)

Some of the external factors can also be derived from the objectives tree. In this limited example there is only one such factor listed, namely "improved roads" which we assume is necessary in order to reduce the frequency of bus accidents.

1. DEVELOPMENT OBJECTIVE 1. High service level for bus passengers		EXTERNAL FACTORS Passengers continue using company buses
2. IMMEDIATE OBJECTIVE 2. Frequency of bus accidents reduced		EXTERNAL FACTORS Road conditions are improved
3. OUTPUTS 1. Drivers trained 2. X new buses operational 3. Maintenance work-shop equipped 4. Maintenance routines established		EXTERNAL FACTORS Trained drivers remain with the bus company
4. ACTIVITIES 1. Undertake training programme 2. Procure buses 3. Procure tools and spareparts 4. Develop maintenance routines	5. INPUTS 1. Bus instructor x month 2. Funds for buses 3. Funds for tools and spareparts 4. Maintenance instructor x months	EXTERNAL FACTORS Tools and spares supplied and cleared in time

7.
Establishing the Indicators

The indicators specify how to verify the attainment of objectives and outputs. Some indicators can be derived from the objectives tree.

An indicator of the immediate objective specifies exactly how much the frequency of bus accidents should be reduced and by which date. It will then be possible to verify whether the immediate objective have been achieved or not.

1. DEVELOPMENT OBJECTIVE 1. High service level for bus passengers	INDICATORS 90% of departures with less than 5 minutes delay Company's market share on the increase	EXTERNAL FACTORS Passengers continue using company buses
2. IMMEDIATE OBJECTIVE 2 Frequency of bus accidents reduced	INDICATORS Less than x accidents annualy after 12 months Less than x serious injuries after 12 months	EXTERNAL FACTORS Road conditions are improved
3. OUTPUTS 1. Drivers trained 2. X new buses operational 3. Maintenance work-shop equipped 4. Maintenance routines established	INDICATORS See opposite page	EXTERNAL FACTORS Trained drivers remain with the bus company
4. ACTIVITIES 1. Undertake training programme 2. Procure bus 3. Procure tools and spareparts 4. Develop maintenance routines	1. INPUTS 1. Bus instructors x months 2. Funds for buses 3. Funds for tools and spareparts 4. Maintenace instructor y months	EXTERNAL FACTORS Tools and spares supplied and cleared in time

More detailed indicators should be identified as part of the monitoring system. For instance (taking output n.1 as example):

Indicator 1

From the existing 120 drivers at least 60% are trained in year 1 and 40% in year 2; of the trained drivers all register a qualitative improvement in driving abilities, style and adherence to traffic rules, verified according to criteria set and agreed upon with Mango Traffic Dept. and surveyed sporadically through checks and road controls.

Indicator 2

Complaints against tained bus drivers concerning driving ability, style and observation of traffic rules is less than 20% of present levels (30 complaints/day) by middle of year 2.

Means of verification

- Traffic Control Reports, Traffic Dept.
- Independent Bus Traffic Surveys
- Bus company Complaint Book
- Traffic Rules Violation and Fines Register, Mango Police Dept.

Progetti ed effetti - Judith Tendler, Liguori editore, Napoli, 1992.

Il lavoro di ricerca di Judith Tendler intende individuare soluzioni ragionevoli per i problemi affrontati dai progetti di sviluppo, tramite una metodologia "iterativa" di valutazione (intesa come "processo di apprendimento") che miri non solo a produrre conoscenze sui progetti valutativi ma anche su come progettare successive valutazioni. Il libro è una raccolta di saggi teorici e rapporti di valutazione. La prima parte del volume verte sul ruolo del valutatore ed elabora metodi di analisi valutativa mentre, nella seconda parte, questi stessi metodi vengono utilizzati per analizzare alcuni particolari problemi incontrati nella realizzazione di interventi di sviluppo.

Assessing the demographic impact of development projects - A.S. Oberai - ILO - Routledge, London 1992.

Il volume presenta una sintesi di alcuni studi-paese relativi all'impatto demografico di progetti di sviluppo realizzati in Bangladesh, Indonesia, Filippine, Tailandia e altri paesi in via di sviluppo.
Ben poco si sa sull'impatto demografico generato da specifici interventi di sviluppo quali progetti generatori di reddito, programmi di sviluppo integrato, programmi di reinsediamento, etc.
Il libro offre interessanti spunti di riflessione a livello concettuale e metodologico sulla valutazione di tale impatto e propone suggerimenti per favorire gli effetti desiderati e minimizzare quelli indesiderati attraverso *policies* che tengano conto di variabili quali la crescita della popolazione e la sua distribuzione.

Monitoraggio di progetti d'investimento - Luigi Cappugi - Franco Angeli, Milano, 1992.

Il monitoraggio dell'esecuzione di progetti d'investimento rappresenta un potente strumento di efficienza, di trasparenza e di garanzia di qualità degli investimenti privati e pubblici. Cultura e tecnica del *project monitoring* mirano al controllo di ottimizzazione delle risorse economiche.
Partendo dalle esperienze di enti internazionali, in particolare della Banca Mondiale e della Comunità Economica Europea, l'autore ha utilizzato una massa di valutazioni dirette circa la realizzazione di investimenti della più varia natura economica e sociale tanto in Italia che all'estero.
Il volume costituisce un punto di riferimento per una trattazione teorica unificata del *project monitoring* su base internazionale.

Incontro di lavoro sulla strategia PEC (Processo Ecosostenibile di Comunità o Primary Environmental Care) Siena 1-7 Dicembre 1991.

Si è svolto a Siena dal 1 al 7 dicembre 1991 un incontro tra i rappresentanti del MAE/DGCS, del Ministero dell'ambiente, di ONG di cooperazione, Associazioni Ambientaliste, Università e Istituto Superiore di Sanità, che avevano come obiettivo quello di esaminare le esperienze maturate in questi anni nell'ambito sia dei progetti ONG sia di quelli a gestione diretta della DGCS nella realizzazione di interventi ecosostenibili con il fine di elaborare proposte operative che consentano alla nostra cooperazione di mettere efficacemente in pratica la strategia delineata dalla Primary Environmental Care.
Tale strategia definita come un processo attraverso il quale una comunità - con vari livelli di supporto esterno - si organizza ed applica i propri mezzi e capacità per prendersi cura del proprio ambiente e, al contempo, soddisfare i propri bisogni, è stata elaborata dall'Italia e, dato il consenso riscosso in ambito internazionale, verrà discussa nel corso della conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED '92).
Dall'incontro di Siena si è evidenziato che, sebbene non esistano ostacoli legislativi per l'applicazione dell'approccio PEC, la prassi vigente in materia di approvazione, finanziamento, flessibilità e possibilità di varianti in corso d'opera dei progetti deve essere modificata per permettere lo svolgimento di un processo d'individuazione, valutazione, scelta di risposte pratiche a problemi complessi più aderente alle necessità degli interventi PEC.
La richiesta emersa è quella di mettere a punto una procedura flessibile che proceda per piccoli passi adeguandosi ai tempi di coinvolgimento della popolazione e permetta di compiere le modifiche al piano originario che via via si dimostrino necessarie.
Questa modalità di lavoro, necessaria nel caso di progetti PEC, sarebbe auspicabile anche per la generalità degli interventi di cooperazione, fornendo il giusto spazio per la riprogrammazione periodica degli interventi sulla base del monitoraggio e della valutazione periodica dei risultati.
Riteniamo perciò importante seguire da vicino il lavoro del Coordinamento Ambiente formatosi a partire dall'incontro di Siena che riunisce, oltre ai rappresentanti del MAE/DGCS, le ONG, le Associazioni Anbientaliste, l'ISS e il Ministero dell'Ambiente.
É probabile dall'incontro di queste diverse competenze e in particolare dall'elaborazione dell'esperienza maturata sul campo delle ONG in materia di partecipazione popolare e sviluppo autosostenibile, che possano nascere importanti miglioramenti all'attuale procedura che la rendano più aderente alle reali condizioni di attuazione dei progetti.

La Redazione di Forum Valutazione

SOMMARI

Editorial
Maura Viezzoli

In this editorial we would like to take up the discussion we began last time on the evaluation methodologies used by different European agencies, extending it this time to the United Nations agencies.

We are convinced that a constant and systematic monitoring of what is being done by bilateral and multilateral cooperation agencies with more formalized evaluation structures than Italy's have at their disposal can prove very useful for defining a system of our own for monitoring and evaluating projects to be used systematically by everyone engaged in Italian cooperation.

To take stock of the latest situation, CISP, and more specifically the Editorial Board of Forum Valutazione , has begun collating and comparing official texts describing the M&E methods for development projects designed and used by the main international organizations , government cooperation agencies, etc.

This time we will merely touch on some of the elements that are emerging from this work, leaving it to one of the future issues to take up the whole question again in much greater detail.

Our approach to these documents relates to the role which the project beneficiaries (variously called partners, clients, or local counterparts) are called upon to play in the various phases of the process, from design to implementation, and ex-post evaluation.

At first sight there might seem to be a certain degree of uniformity. Every document speaks about the need to involve the beneficiaries in the evaluation procedure in every phase of the project cycle.

We have identified the main problems areas that emerge from all the documents.

The first is the answer to the question, "What is the point of evaluation, and why is it carried out?" The second relates to the role of evaluation as a "learning process". The third has to do with the evaluation incorporated into the project's decision-making process.

As we delved more deeply into the question, it became clear that all three issues are bound up with the problem of the real power that beneficiaries should have over project management. But this is a point on which there seems to be no agreement in the documents.

In the documents of IFAD, the World Bank and the DAC (OECD) group, stress is placed on the importance of the involvement of beneficiaries in collecting, analyzing and interpreting the information needed for monitoring and evaluation purposes, but if we look more closely at the role given to the M&E units we can see its usefulness for those in charge of running the project.

IFAD says that "the main role of a M&E unit is helping the project manager to constantly monitor and evaluate the project during its implementation....the project manager is the responsible for the successful carrying out of the project...".

The World Bank emphasizes that "most of monitoring systems are conceived to help project managers drawing up the reports to be submitted to the authorities".

DAC also advocates setting up an evaluation unit directly answerable to the minister or the chief official of the development aid agency.

From these quotations one can see that the emphasis placed on the importance of monitoring and evaluation is seen from the project manager's point of view.

From the following extracts one can see the same awareness of the political significance of evaluation, but from a different viewpoint.

Ross and Cronback (1976) write that, "far from supplying facts and figures to an economic man, the evaluator is furnishing arms to a combatant in a war with fluid lines of battle and transient alliances; whoever can use the evaluators to gain an inch of terrain can be expected to do so...The commissioning of an evaluation....is rarely the product of the inquiring scientific spirit; more often it is the expression of political forces".

Experts such as Douet and Lecompte are clearly aware of the political decision underlying the method chosen for evaluation. This is why they emphasize the involvement of the people as a crucial element in the success or failure of development work. "The choice of an evaluation method depends on the choice of the system providing development aid. Resorting to participatory evaluation goes far beyond the mere function of verifying the project's performance, and includes such functions as training, promoting grassroot organizations and institutional strengthening".

Now we come to the second problem: evaluation as a learning process. This aspect is present in every document we examined, confirming

that evaluation can be a valuable tool for learning, training, awareness-building or sensitization.

This learning process is carried out through data collection, processing and subsequent evaluation in a context which makes functional feedback possible in order to steer the project forward.

Whereas there is a declared need for transparency in the evaluation process, and instruments are even suggested to make this possible, such as workshops and meetings, evaluation committees, etc., the human and financial resources needed to set them up are not allocated.

As a result there is a break in the data collection-processing-evaluation-feedback cycle.

Douet and Lecomte also point out that "in the traditional evaluations, the authors are the ones who decide on the evaluation, the external evaluator and the project head. The others are identified as informers, and only in exceptional cases are they given a copy of the final report".

Another problem connected with feedback has to do with the way in which the information is fed back. If an evaluation report is given to the beneficiaries in an official form, packaged for the purposes of the financier, and perhaps in a language that is not easy to access, the feedback will remain a pure formality because the information will not be comprehensible.

The third element which we wish to stress briefly is decision-making. Even when the participation of the beneficiaries in monitoring and evaluating projects is mentioned as a means of better understanding the problems linked to project implementation, the decision-making power over the management of the project still remains firmly in the hands of the managers and financiers.

Involving everyone concerned, where this is done at all, is encouraged in monitoring and evaluation as the project proceeds, but not in the design and re-design phases in which the objectives, the timing, the activities, etc. are laid down.

A critical attitude towards traditional evaluation methods, such as the Logical Framework Approach, emphasizes the way in which the traditional formula, objectives-resources-results, must be avoided because even though forming the core of the evaluation of project, the project must necessarily form part of a global change process where the institutional components, such as conflicts, alliances, negotiations between the parties involved, etc. also have to be analysed.

While L.F.A. is a very valuable technical instrument, it has to be incorporated into a context in which the political relations between all the parties are clarified from the very outset.



Preface

Giancarlo Corsetti

This third issue of Forum Valutazione includes six contributions referring in different ways to the main areas of interest of our journal. This preface will attempt to present them within the framework of the current debate on evaluation in Italy.

A first important point to notice is the renewed and increasing interest in such a topic shown by private and public institutions in Italy, many of which have started research projects in the fielde at both theoretical and applied levels. The opening contribution of this issue of Forum Valutazione is devoted to an initiative which is perhaps the most important one in the area. In April 1990, Italian Non Governamental Organizations (NGOs) and the Ministry of Foreign Affairs created a joint working group to study evaluation-related issues. Among the main objectives pursued by this group,we have: to foster the knowledge of evaluation aims and methodologies, to support professional training in the field, to develop and disseminate appropriate tools and procedures and to identify evaluation methodologies especially suited for NGOs needs and work style. After its birth in April 1990, the group first promoted four research projects covering both theoretical and methodological aspects of evaluation. The study involved an extensive survey of evaluation activities by NGOs, grassroots organizations as well as international organizations. The main findings, briefly touched upon by the article, have been publicly debated in an important seminar in June 1991, with the participation of academic experts, researchers as well as funcionaries of the Ministry of Foreign Affairs and international institutions. The second phase of the group's work aims at two main objectives. The first one is to develop a methodological guide to evaluation studies especially addressed to NGOs. The second objective is the organization of a training-workshop for project managers and NGOs' experts. In this sense, the joint-group will move more and more towards research-intervention, whereas the publication of evaluation guides and the organization of training activities may become two of the permanent activities of the group. The interested reader may find an up-to-date guide to evaluation studies throughout the world in the list of references at the end of the article.

The following contributions focus on project monitoring, ex-post evaluation and project sustainability. "Is sustainability an attainable goal?" is based on a comparative study of 28 African projects carried out by flemish NGOs in Tanzania, Rwanda and Zaire. Among the relevant results of the study, the authors point out the target group participation - in project identi-

fication has a larger impact on sustainability than the target group participation in project management. In the article, the main findings are presented per group of projects. Nonetheless, the research group UFSIA/South Research has made an important effort to present an overall as well operational synthesis of the study by providing a "sustainability check-list" in the form of a questionnaire, which we publish together with the main report.

Declich and Tassara present the first part of a project-monitoring case study, focused on the CISP integrated project for the development of small and medium size fishing activities in Colombia. This first article discusses evaluation and feasibility studies referring to similar or related projects, with the goal of providing a conceptual framework for project-monitoring activiities grounded on the accumulated knowledge in the field. Our next issue will include the second part of their contribution, presenting their research methodology as well as their main empirical findings.

The evaluation study of the Abakaliki project in Nigeria by the Norwegian Church Aid presents two main points of interest. First, the study has been carried out seven years after the project hand-over. In this sense, it represents a rare opportunity to analyze the long run impact of a project. Then, the report nicely points out intervening factors which have modified the institutional environment of the project, thus affecting its nature as well its chances of success. In other words, the study attempts to distinguish the roles played by micro and macro variables in determining the degree to which a project is successful. It must be stressed that studying a project a long time after its formal conclusion poses a number of methodological issues; some of these are extensively described in the article, (for instance, see the way the authors try to re-build the history of the project).

"La valutazione: come, perché, per chi?", is to be considered among those contributions Forum Valutazione offers with the goal of both-disseminating the knowledge of specific aspects of evaluation studies and fostering a common reflection on the scope and the objectives of evaluation activities. Moretti's critical survey of the literature is structured according to the discipline of origin of each particular methodology. Therefore, evaluation is discussed within different frameworks, such as economical and financial analysis, sociology and environmental studies.

Different opinions on the "Logical Framework"(LF) as general evaluation methodology, already led us to put together a dossier including both theoretical considerations and case studies on such a topic, published in the last issue of the Journal. In this volume, we add a new contribution to this dossier, in the form of an example of application of the LF methodology taken from NORAD's Handbook for Objective Oriented Project Planning and referring to a project of urban traffic and circulation. It is worthwhile to stress that the synthetic style of exposition does not reduce the complexity of the problem dealt with in the analysis, nor hampers the understanding of the main methodological issues at stake in designing the study.



Research into evaluation methodologies and tools for NGO programmes
Joint NGO/DGCS-MAE Working Group

Development project evaluation activities and procedures are increasingly becoming an indispensable complement to all international cooperation activities. For several years now, the Non-Governamental Organizations (NGOs) have been working in this direction, while insisting on keeping their different features and a degree of autonomy within the broader context of the agencies involved in international cooperation, and showing a propensity towards an original re-elaboration of evaluation models, methods and criteria. A cursory overview of the NGOs' evaluation activities shows their vast experience and innovatory input of ideas, and yet little has been done to systematize these experiences and to disseminate them, and give evaluation the status of a fully-fledged working method.

Sharing a common concern about and interest in the question of evaluation, the Directorate General for Development Cooperation (DGCS) and the NGOs have set up a joint NGO/DGCS Working Group to undertake a survey of evaluation methods and tools for NGO programmes. These methods and tools must take account of the nature and specific features of the Italian NGOs on the one hand, and of the importance of advancing concrete, practical proposals for programming, managing and evalu

ating projects, on the other.

The Working Group spent its first year of research designing and carrying out four complementary and preliminary surveys of the concepts, methods and evaluation tools designed and in use among Italian and European NGOs, Southern NGOs and grass-root organizations, and International Organizations. The first phase was completed with the organization of a workshop, and the definition of proposals for the work to be carried out in the second phase: the drafting and publication of a "Methodological Guide for Evaluating NGO Projects", which would be a useful, easily manageable and educational tool for identifying, designing, managing, monitoring and evaluating NGO programmes; designing and testing out a specific NGO programme evaluation training module for the use of NGO officials and managers, volunteer cooperation workers, and present and/or potential evaluators of NGO activities. The Guide will examine and discuss the evaluation function in different phases of the "project cycle": for each phase it will illustrate the problems, the possible answers to them, and evaluation methods and tools, based on the experiences and suggestions that are increasingly coming from the South. With regard to eva-

luation training, the joint Working Group intends to ascertain the evaluation training requirements of Italian NGOs, of which it already has some idea as a result of past investigations into them.

É la sostenibilità un obiettivo raggiungibile?
South Research/Ufsia

Il contributo riporta la valutazione di ventotto progetti di sviluppo realizzati dalle ONG fiamminghe in Rwanda, Tanzania e Zaïre. La valutazione è stata concepita allo scopo di meglio comprendere i fattori che determinano la sostenibilità di un progetto di sviluppo. Per sostenibilità gli autori del saggio fanno riferimento alla definizione data dal DAC-OECD secondo la quale un progetto è sostenibile se continua a produrre un adeguato livello dei benefici previsti anche dopo un certo periodo di tempo dal ritiro dell'assistenza finanziaria, tecnica e manageriale fornita dal donatore.

Nell'identificazione dei fattori in grado di giustificare il raggiungimento della sostenibilità di alcuni progetti, si opera una distinzione tra "fattori relativi al contesto"(quei fattori che influenzano il progetto ma sono al di fuori della possibilità di controllo da parte chi opera nel progetto stesso), "fattori caratteristici del progetto" (quei fattori che è possibile influenzare già prima dell'avvio del progetto) e "fattori relativi al sistema del progetto" (quei fattori, cioè, che in buona parte sono determinati dal progetto stesso).

Sulla base di un confronto effettuato tra i vari progetti e i benefici da essi prodotti al momento della cessazione dell'aiuto esterno e al momento della realizzazione della valutazione, il gruppo di ricerca ha individuato una stretta correlazione tra la sostenibilità dei risultati di un progetto di sviluppo e la sostenibilità istituzionale.

Monitoring of artesanal fishery development projects: the experience of a CISP project in Colombia
F.Declich, C.Tassara

The article by F. Declich and C. Tassara is composed of two parts: the first one published in this issue -besides drawing a general description of the

artesanal fishery development project carried out by CISP in Colombia- presents an interesting synthesis of the planning and evaluation knowledge accumulated at the sectorial and regional level; the second part of the essay - that will be pubblished in the next issue of *Forum Valutazione* - will focus on the identification of the project monitoring and the relevant tools which have been employed.

The authors of the essay give us a concise but exhaustive picture of the "status of art" of artesanal fishery, (this sector is not particularly well-known except the insiders), pointing out the peculiarities of such activity: low capital intensity, high manlabour intensity, cheap and traditional tecnologies, etc.

On the basis of CISP experience in Colombia, the authors of the essay, even though recognizing the complexity of the matter, stress the importance of the sector for an integrated development aimed not only at a tecnology transfer, but at an improvement of the living standard in the fishermen comunities.



La valutazione ex-post di un progetto di sviluppo in Nigeria Centre for Partnership in Development

L'articolo è una versione ridotta del rapporto valutativo elaborato dal Centre for Partneship in Development (DIS) del programma di sviluppo rurale Abakaliki realizzato dalla Norwegian Church Aid in Nigeria.

Il programma multisettoriale che comprendeva attività agricole, corsi di formazione, sviluppo del sistema creditizio e commerciale, etc., prevedeva sin dall'inizio, in una prospettiva di futura nazionalizzazione del progetto, il passaggio di mano dello stesso alle controparti locali.

In questo senso, la valutazione ex-post effettuata a sette anni dal ritiro dei norvegesi da Ikwo risulta particolarmente interessante per verificare gli effetti di lungo periodo di un progetto il cui obiettivo principale era quello di contribuire alla creazione di strutture e processi duraturi.

Nonostante le difficoltà incontrate nel ricostruire la memoria storica del progetto, i valutatori sono riusciti a ripercorrere le varie fasi dell'intervento di sviluppo, individuando alcune circostanze che ne hanno modificato il contesto istituzionale determinando il grado di successo del progetto.

La descrizione delle interrelazioni tra sviluppo interno del progetto e condizioni esterne (sia a livello locale che nazionale) offrono, poi, un interessante spunto di riflessione sulle correlazioni tra variabili macro e quelle micro relative ai progetti di sviluppo.



Evaluation: how, when, for whom?

Marina Moretti

Evaluation is dealt with in this article from the technical and methodological angles, as a concept bringing together a variety of different analysis techniques stemming from different disciplinary approaches. The methodology itself is presented as a very important decision to be taken when designing evaluation.

The overview of the various analysis techniques is prefaced by an examination of the general framework, to show the significance of the different methodologies in terms of the role of evaluation in projects, its aims and the persons for whom it is designed. The article then moves on to examine the main disciplinary groups with a special focus on the most commonly used methodologies: economic/financial (especially cost /benefit) and sociological analysis, and environmental impact assessment. The methodological survey is designed to offer a concise but accurate picture of the various alternatives that exist, emphasizing the most appropriate field of application and the main methodological limitations.

The paper concludes with remarks on the problems of the persistent failure to actually do anything practical with the vast amount of knowledge now available on evaluation. It suggests that the problem stems a monolithic view of evaluation that still persists, ignoring the multiplicity of evaluation procedures and the applicability of each one to specific cases depending upon the specific constraints. It recognizes that a tension exists between the quantitative and the qualitative approaches: between the time and information requirement that is implicit in the more highly sophisticated methodologies, and the practical need for rules that can be easily, practically and systematically applied. Before opting for any one of these approaches, it is necessary to recognize that there is a trade-off between scientific rigour and systematic applicability, and then decide which is the most important.



Il volume costituisce una riflessione sulla adeguatezza della strategia della Primary Health Care e analizza il caso della Somalia, presentando obiettivi, metodologie e attività del *Programma Mareerey*.

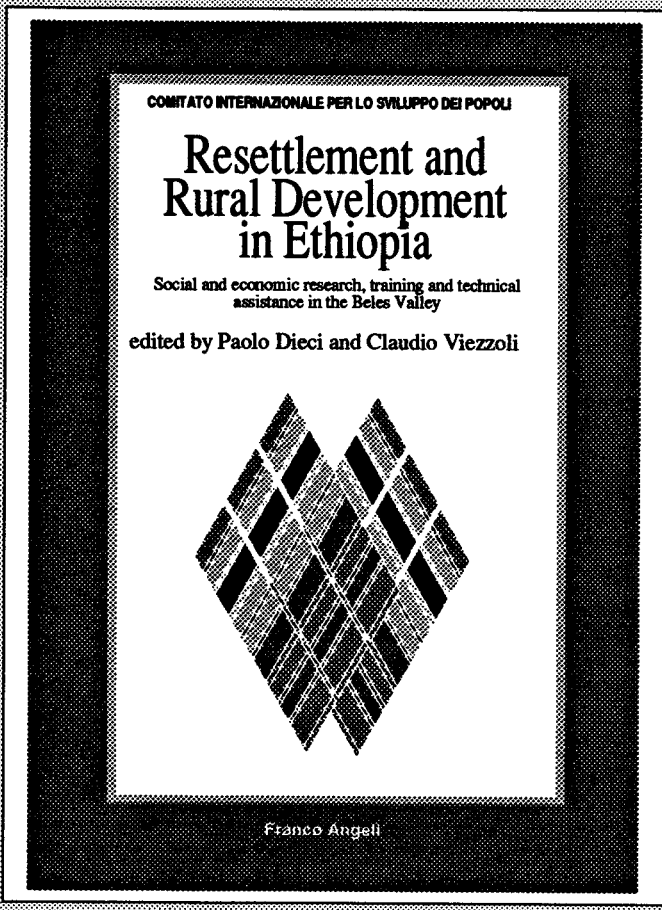
CISP

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)



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.

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

In questo numero:

- i risultati del primo anno di lavoro del gruppo misto Ong/MAE. Una analisi della pratica e della teoria valutativa in Italia e all'estero. In progetto: una guida metodologica e un corso di formazione;
- la sostenibilità dei programmi di sviluppo al vaglio critico delle Ong fiamminghe. I risultati di uno studio metodologico e empirico su ventotto progetti in tre paesi africani e la proposta di una *checklist* operativa;
- analisi di monitoraggio. Uno studio multidisciplinare del programma di sviluppo integrato di pesca artigianale condotto dal CISP in Colombia;
- una valutazione a otto anni dalla fine di un intervento ventennale di sviluppo rurale della Norwegian Church Aid in Nigeria. I fattori istituzionali a favore e contro il successo del progetto;
- le tecniche di analisi di valutazione presentate e discusse all'interno dei campi disciplinari di origine. Una ricognizione sulla letteratura esistente con una guida bibliografica di base;
- ancora sul *logical framework*. Un esempio di applicazione ad un progetto di sicurezza dei trasporti e della circolazione urbana.