

Maurizio Bigotta, Fabio Losa e Anja Tamò-Gafner

Maurizio Bigotta è economista e ricercatore al DEASS e al NCCR LIVES. Ha esperienze di ricerca e pubblicazioni a livello regionale, nazionale ed internazionale nell'ambito della valutazione di politiche e dello studio

di disuguaglianze, inerenti specialmente al mercato del lavoro.

Fabio Losa, Dottore in Economia, è docente ricercatore al DEASS. Le sue ricerche spaziano dal lavoro alla valutazione di politiche, dall'economia

regionale a quella dello sviluppo. È autore di numerosi volumi e articoli scientifici e vanta una qualificata esperienza in paesi del sud del mondo. Anja Tamò-Gafner lavora come assistente alla didattica e ricerca presso

il DEASS. Laureata in Relazioni Internazionali e Socioeconomia, sta attualmente svolgendo un Dottorato presso l'Università di Ginevra. È dottoranda associata al NCCR on the move.

Il ruolo della valutazione nell'ambito della cooperazione internazionale

La valutazione di un progetto, un programma o una politica, è prassi diffusa nell'ambito della Cooperazione e dello Sviluppo (CS). È innanzitutto una necessità per rendere conto in modo oggettivo e trasparente del buon utilizzo dei fondi ricevuti e dell'impatto dell'intervento sulle condizioni di vita delle popolazioni beneficiarie (a questo aspetto si fa riferimento con il termine inglese di *accountability*). La valutazione permette altresì di capire cosa funziona e cosa no, così da migliorare futuri interventi o diffondere i successi ottenuti; come pure di correggere attività in corso che non stanno producendo gli effetti sperati o che devono essere adattate a mutamenti del contesto.

Nelle grandi organizzazioni la valutazione è affidata a un'unità organizzativa, solitamente indipendente. Oggi è diventata una prassi comune e irrinunciabile anche nelle Organizzazioni Non Governative (ONG). È retta da principi codificati a livello internazionale e ha trovato negli ultimi anni un forte impulso nelle iniziative globali che la comunità internazionale si è fissata per combattere la povertà e gli altri mali che affliggono il sud del mondo: nel periodo 2000-2015 gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM) e da settembre 2015 gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS) della cosiddetta Agenda 2030, adottata da 193 Stati tra cui la Svizzera. Non sfugge a questa logica la Direzione dello sviluppo e della cooperazione svizzera (DSC), con una specifica sezione, una politica e una pianificazione sistematica di valutazione delle proprie attività. In questo ambito s'inserisce la valutazione del Programma WATSAN condotta nel 2016 da un team del Centro competenze SUPSI in Cooperazione e sviluppo.^[1]

La valutazione del programma WATSAN nella regione dei Grandi Laghi africani^[2]

"Contribuire alla riduzione dei tassi di morbilità e mortalità dovuti alle malattie di origine idrica e a condizioni igienico-sanitarie insufficienti" attraverso l'accesso all'acqua potabile e a servizi igienici nelle strutture sanitarie e ospedaliere della regione dei Grandi Laghi era l'obiettivo del programma WATSAN^[3] realizzato tra il 2011 e il 2015 dall'Ufficio regionale di cooperazione della DSC. Il Programma ha portato all'allacciamento all'acqua potabile, ha fornito docce, lavandini, latrine, inceneritori per materiale medico e fosse per eliminare le placente, e ha offerto formazioni specifiche (gestione dei rifiuti medici, gestione e manutenzione dei nuovi impianti, igiene) in 31 strutture in Ruanda, 13 in Burundi (oltre a 12 comunità) e 68 in Repubblica Democratica del Congo, per una popolazione beneficiaria stimata di 2,1 milioni di persone.

A conclusione dei lavori, nel 2016 la DSC ha conferito un mandato alla SUPSI per operare una valutazione indipendente dei risultati di WATSAN in termini di pertinenza, efficienza, efficacia, sostenibilità e impatto. Per cinque settimane abbiamo così intervistato rappresentanti delle autorità locali, pazienti, staff e dirigenti delle circa trenta strutture e comunità beneficiarie visitate nei tre paesi, organizzato gruppi di discussione e raccolto documentazione. Sulla base di questi dati, abbiamo condotto approfondite analisi i cui risultati sono stati discussi in varie occasioni e infine consegnati in un rapporto finale che la DSC ha utilizzato al suo interno e messo a disposizione dei suoi partner.^[4]

[1] Si veda l'intervista a Claudio Valsangiacomo e Anna Jaquinta del Centro competenze SUPSI in Cooperazione e sviluppo, che si trova nel presente numero di Iride.

[2] Losa, F. (2016). "Small data" ostacolo per lo sviluppo del Sud del mondo. Esperienze da una valutazione di programma in Africa. *Dati - Statistiche e società*, 16(2), 103-109. Disponibile da: www3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/allegati/articolo/2292dss_2016-2_12.pdf

[3] WATSAN: WATER and SANitation dans le domaine de la santé (Burundi, Rwanda, RDC-Sud Kivu).

[4] I risultati sono pure stati presentati a vari convegni, fra cui la Comunità di professionisti svizzeri dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari Aguasan: www.aguasan.ch

Alcune sfide alla valutazione

L'esperienza nella regione dei Grandi Laghi ha stimolato negli autori una serie di riflessioni sul ruolo e su alcune questioni centrali della valutazione nell'ambito della CS. In questo breve contributo ci soffermiamo su tre di queste, ossia l'equità, l'attribuzione e la sostenibilità dei risultati.

1. La necessità di valutare i risultati in termini di equità

Nell'ambito dell'Agenda 2030 si chiede che un intervento di CS sia impostato anche o soprattutto alla riduzione delle disuguaglianze. L'Agenda ha in effetti fatto tesoro, oltre che dei successi ottenuti nell'era degli OSM, anche di una loro riconosciuta debolezza, ovvero quella di aver fissato *target* globali che in certi casi hanno mascherato dietro alle *performance* di alcuni grandi paesi, i passi indietro o lo stallo registrati da altri, favorendo un inasprimento delle disuguaglianze tra paesi e regioni, poveri e ricchi, donne e uomini, zone rurali e urbane, ecc.^[5] Il nuovo corso pone al centro della CS l'essere umano e i suoi diritti universali inalienabili, attraverso l'adozione del cosiddetto *human rights-based approach*, e di riflesso i principi dell'equità, della non discriminazione e dello sviluppo inclusivo. Inoltre, si afferma che per raggiungere gli ambiziosi OSS è necessario orientare gli sforzi verso i più poveri, vulnerabili, esclusi, discriminati e, quindi, verso la riduzione delle disuguaglianze.

In questo contesto, un ruolo cruciale lo assume la valutazione. Misurare l'equità dei risultati di un intervento^[6] presuppone di: 1) poter individuare i gruppi più sfavoriti, attraverso un'approfondita analisi degli attori in gioco; 2) analizzarne le specifiche condizioni di vita (cause ed effetti delle disuguaglianze) e identificarne i bisogni principali, in genere adottando un processo partecipativo, che consenta ai diretti interessati di essere primattori di questo processo, e fondandosi su dati dettagliati e disaggregati; 3) valutare con adeguati metodi (quantitativi e qualitativi) se e quanto l'intervento sia stato rilevante, efficiente ed efficace nel migliorare, durevolmente, le condizioni di vita di questi gruppi rispetto al resto della popolazione. Un simile approccio si sta facendo strada nella CS da prima del 2015, ma ad oggi rimane ancora lungi dall'essere una prassi diffusa e consolidata, vuoi per l'inerzia del sistema, vuoi per i costi in risorse e tempo necessari e per le competenze analitiche che richiede.

Garantendo l'accesso all'acqua e ai servizi igienici nelle strutture sanitarie pubbliche di zone parti-

colarmente discoste e sfavorite della regione dei Grandi Laghi^[7], WATSAN ha migliorato la qualità delle cure in particolare per le popolazioni più povere e di fatto operato in favore di una riduzione delle disuguaglianze esistenti. Un binomio, quello tra acqua e salute, che la nostra valutazione ha voluto raccomandare quale asse strategico su cui la DSC dovrà continuare a puntare. In termini generali, per porre sistematicamente l'equità al centro degli interventi futuri di CS, partner e governi dovranno dedicare risorse e competenze al fine di identificare, comprendere e raggiungere i più bisognosi, che vivono nell'indigenza e patiscono la discriminazione.

2. La difficoltà di attribuire gli effetti all'intervento

Le valutazioni sono spesso chiamate a determinare la relazione causale tra intervento ed effetti, per verificare se quanto apportato abbia di fatto generato, e in che misura, gli impatti attesi. Per fare ciò, idealmente si tratta d'impostare l'intervento sin dall'inizio, di modo che crei le condizioni per la valutazione, che sono quelle prossime a un esperimento di laboratorio, ossia: definire i prodotti e gli effetti attesi dall'intervento (*causal chain*); disporre di dati che permettano di determinare gli effetti, monitorando gli indicatori d'impatto – ad esempio le condizioni di salute dei beneficiari – sia nella situazione pre-intervento (*baseline* chiara e definita) che nel corso e alla fine dello stesso (*monitoring*); identificare un gruppo di soggetti non beneficiari (gruppo di controllo)^[8] che consenta di osservare ciò che sarebbe successo in assenza dell'intervento, per isolare i fattori esterni e ottenere una stima del solo effetto riconducibile all'intervento (attribuzione).

Impostare una valutazione con queste caratteristiche nell'ambito della CS può essere molto complesso, per la cronica mancanza di dati, o per la loro scarsa qualità, e per le difficoltà di attribuire causalmente gli effetti all'intervento. In termini di attribuzione, va soprattutto considerata la complessità degli interventi che possono essere distribuiti su più zone (magari con problemi di sicurezza e accessibilità), e realizzati in parallelo o in sovrapposizione ad altri attori. Ciò rende difficile determinare precisamente quale intervento è il vero e unico responsabile di un determinato effetto. Nella valutazione di WATSAN, abbiamo dovuto confrontarci sia con la scarsità dei dati di *baseline* e, in parte, di monitoraggio, sia con l'impossibilità di ricostruire un gruppo di controllo e di attribuire causalmente gli effetti al Programma. Ciononostante, intervistando un ampio spettro di beneficiari diretti e indiretti e chiedendo loro informazioni retrospettive, ossia

[5] È il caso ad esempio dell'OSM 7c relativo all'accesso all'acqua che ambiva a dimezzare entro il 2015 la proporzione di popolazione che non aveva accesso all'acqua potabile. Esso è stato raggiunto a livello globale grazie ai successi registrati dai due paesi più popolosi al mondo Cina e India, ma a fronte di una situazione che ad esempio in molti paesi dell'Africa subsahariana si è deteriorata o non è migliorata significativamente. UNICEF & WHO (2012). *Progress on Drinking Water and Sanitation: 2012 Update*. New York & Geneva: UNICEF & World Health Organization.

[6] Bamberger, M. & Segone, M. (2016). *How to design and manage Equity-focused evaluations. Evaluation Working Paper*. New York: UNICEF. United Nations Evaluation Group (2014). *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluations*. New York: UNEG.

[7] Rwanda, ma ancor più Burundi e Repubblica Democratica del Congo, figurano tra i paesi con valori tra i più bassi in termini di sviluppo umano e primeggiano a livello d'incidenza della povertà, di mortalità infantile e materna. Le condizioni di salute sono influenzate dal limitato accesso all'acqua potabile e a servizi igienici adeguati. Le malattie diarroiche – direttamente legate all'approvvigionamento idrico, alla mancanza di servizi igienici di base e più in generale d'igiene – sono tra le prime cause di morte, specialmente infantile.

di confronto tra la situazione prima e dopo l'intervento, abbiamo ottenuto una valutazione, ancorché soggettiva, degli effetti del Programma, e di come e quanto le condizioni di vita dei beneficiari siano cambiate o stiano cambiando grazie ad esso.

Proprio per tenere conto della complessità del contesto d'intervento e delle conseguenti ridotte opportunità d'impostare una valutazione metodologicamente rigorosa che risolva la questione dell'attribuzione, oggi giorno nell'ambito della CS si fa sempre più strada un approccio sistemico, che ruota attorno al principio delle valutazioni congiunte (*joint evaluations*). In questo contesto, la singola organizzazione tende ad astenersi da una valutazione del proprio intervento specifico, che risulterebbe complessa, spesso azzardata e poco credibile, in favore di una valutazione congiunta dell'insieme degli interventi attuati nella regione o nel settore dai vari partner attivi. L'impatto del singolo viene qui inteso quale contributo ai risultati complessivi, opportunamente e credibilmente determinati, in un approccio valutativo che approfitta della congiunzione delle forze e delle risorse e tende pure a facilitare i processi di apprendimento collettivo.

3. La difficoltà di valutare la sostenibilità dei risultati

Gli obiettivi dell'Agenda 2030 potranno essere raggiunti solo se ogni conquista, anche piccola, diventerà uno scalino su cui avanzare verso il prossimo, evitando così la situazione di chi, presa erroneamente la scala mobile che scende, si ostina a voler raggiungere il piano superiore. Valutare la sostenibilità degli effetti di un intervento sui beneficiari diventa operazione imprescindibile per indirizzare gli sforzi della CS verso soluzioni durevoli. Le condizioni per una simile valutazione sono innanzitutto un monitoraggio di prodotti ed effetti che non si interrompa alla conclusione dei lavori. In secondo luogo, è necessario verificare che siano date le condizioni di base che garantiscono il buon funzionamento e la manutenzione nel tempo dei prodotti. Nel caso ad esempio di un nuovo sistema di approvvigionamento idrico, vanno valutati: la qualità tecnica di quanto realizzato, la chiara assegnazione dei compiti di manutenzione ordinaria e straordinaria, e la disponibilità delle necessarie risorse umane e finanziarie e dei pezzi di ricambio.

La realtà della maggior parte degli interventi di CS mette in evidenza una situazione ben diversa: valutazioni spesso condotte a tantum e a poco dalla fine dell'intervento, come anche la man-

canza di sistemi di monitoraggio permanenti e ad ampia copertura. Entrambe queste realtà sono almeno in parte il risultato di una logica di cooperazione che in molti casi rimane ancorata a interventi puntuali, che una volta ultimati vedono il partner e finanziatore esterno lasciare il campo sull'assunto, spesso di comodo, di una capacità operativa del governo centrale, locale o della comunità di garantirne i risultati nel tempo. Su questo aspetto all'interno del Centro competenze SUPSI in Cooperazione e sviluppo e con alcuni centri di ricerca africani stiamo studiando nuove modalità di valutazione che si focalizzino proprio sulla sostenibilità (*Sustainable Impact Evaluations*) e nuove forme di *governance*, in grado di assicurare una responsabilità congiunta di partner e governi dei paesi beneficiari per risultati che si protraggano nel tempo (*Shared Accountability Frameworks*).^[9]

“Le valutazioni sono spesso chiamate a determinare la relazione causale tra intervento ed effetti, per verificare se quanto apportato abbia di fatto generato, e in che misura, gli impatti attesi.”

La valutazione di WATSAN ha innanzitutto dovuto fare i conti con i tempi ristretti dalla realizzazione delle opere (da un massimo di due anni per le prime, a poche settimane per le ultime). Ciononostante, ha potuto evidenziare, da un lato le limitate capacità finanziarie e di pianificazione delle strutture sanitarie e delle autorità locali, peraltro compensate almeno parzialmente dal senso di responsabilità e dall'abnegazione di chi opera in quelle strutture; dall'altro le significative misure messe in atto dal Programma per supportare la durevolezza dei prodotti realizzati, quali le formazioni per la gestione tecnica e la manutenzione delle infrastrutture, nonché le campagne di coinvolgimento e sensibilizzazione delle comunità e delle istituzioni locali. Infine, la presenza dal 1963 della DSC nella regione e la sua azione programmatica a fianco dei governi e delle istituzioni locali sui temi della salute e dell'acqua hanno creato un contesto di cooperazione in cui emerge un forte senso di responsabilità condivisa verso le popolazioni beneficiarie. In conclusione, riprendendo un aforisma del filosofo americano Thomas Kuhn “Solo ciò che è misurabile è migliorabile”, ci sembra particolarmente importante oggi che la valutazione d'intervento nella CS (ma anche altrove) si faccia strumento per stimolare risultati durevoli e a favore soprattutto di una riduzione delle disuguaglianze.

[8] In alcuni casi, l'identificazione di un gruppo di controllo può rivelarsi operazione eticamente controversa, poiché di fatto determina un gruppo di esclusi dai benefici dell'intervento. Opportuni accorgimenti tecnici consentono spesso di mitigare questi problemi.

[9] Losa, F. et al. (2017). *Transformative accountability tools for securing and sustaining development results in the 2030 Agenda. Design and applications for the Water Supply and Sanitation sector in rural Africa*. Manno: SUPSI.