

Un approccio non banale alla povertà per la valutazione strategica dei progetti di cooperazione allo sviluppo

Marco Zupi

Aprile 2009

1. UN APPROCCIO NON BANALE ALLA POVERTÀ MULTIDIMENSIONALE	3
2. LA NECESSITÀ DI UNA VALUTAZIONE STRATEGICA DELLE RELAZIONI FRA ATTIVITÀ DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E LOTTA ALLA POVERTÀ.....	11

1. UN APPROCCIO NON BANALE ALLA POVERTÀ MULTIDIMENSIONALE*

Gli aspetti che concorrono alla caratterizzazione di una situazione di povertà sono molteplici e tra loro interdipendenti, seppure secondo dinamiche tutt'altro che univoche e lineari; queste differenti manifestazioni rendono il fenomeno difficile da definire e misurare.

Nella percezione generale, la povertà è un concetto sostanzialmente assimilato a quello di carenza di risorse materiali: l'accento viene posto, in particolare, sull'insufficiente dotazione di quei beni e risorse caratterizzati dai requisiti della valenza economica e della materialità.

Al contrario, nel corso degli anni Novanta si è sempre più affermata una visione complessa del fenomeno, la quale suggerisce che esso non sia determinato dalla sola carenza di reddito disponibile, ma anche da altri fattori che, a prima vista, possono apparire distanti dal tradizionale concetto "economico" della povertà; le problematiche connesse e le strategie di intervento cominciano così ad essere analizzate sulla base di una prospettiva multidimensionale e articolata, che determina lo spostamento dell'attenzione economica da una prospettiva materiale ad una antropologica.

Viene proposta ed utilizzata una definizione di povertà che tiene conto non solo della carenza di fattori materiali, misurata per mezzo di concetti quali il reddito e il consumo, ma anche di *standards* non soddisfacenti nei settori dell'educazione e della salute. In aggiunta a questi fattori, ormai da tempo caratterizzanti una situazione di povertà, si assiste ad un ulteriore ampliamento del numero di variabili considerate: ad esempio, l'esposizione al rischio, la mancanza di potere decisionale e di possibilità di espressione, soprattutto con riferimento al mancato accesso ai nuovi mezzi di diffusione delle idee; la possibilità di prendere parte al processo di *decision-making* può infatti influenzare in maniera molto marcata il benessere di cui gode un gruppo sociale, in quanto permette un controllo sui meccanismi socio-istituzionali che si interessano dell'allocazione delle risorse. Alcuni gruppi, a causa della loro localizzazione geografica, status sociale, genere, religione o etnia, vengono esclusi sistematicamente dall'accesso e dalla partecipazione al mercato e alle opportunità che offre, e dalla possibilità di usufruire dei servizi sociali di base. L'approccio di genere, non circoscritto all'unica variabile dicotomica uomo-donna, contribuisce a tale riconcettualizzazione della povertà.

Alla povertà si accompagna, nella maggior parte dei casi, la vulnerabilità: ovvero, la scarsa sicurezza che un individuo, una famiglia o una comunità possiede rispetto alla possibilità di poter usufruire anche in futuro delle risorse a sua disposizione in un dato momento.

La validità della visione della povertà come fenomeno multidimensionale è stata confermata dalla larga utilizzazione che ne è stata fatta negli ultimi anni, soprattutto nell'ambito delle ricerche empiriche. La percezione della povertà che da esse emerge (prospettiva che contribuisce ad aggiungere componenti soggettive a quelle oggettive, tradizionalmente non trattate in forma complementare nelle ricerche sulla povertà) è difficilmente associata ad una mera carenza di reddito, mentre lo è più spesso alla mancanza di una abitazione, di potere, di mezzi e canali di espressione, della possibilità di usufruire di scuole per i propri figli, di accesso ai servizi sanitari. Il

* Il presente lavoro è stato scritto come primo sforzo di sistematizzazione di una riflessione di orientamento strategico per il lavoro di ricerca e monitoraggio da svolgere a supporto dei progetti di ACRA, Africa 70 e Ricerca e Cooperazione nelle zone periferiche del blocco ecologico WAP e trae spunto da una nota sulla povertà come fenomeno multidimensionale, inizialmente preparata da Sara Hassan, che mirava a identificare le dimensioni della povertà da analizzare nelle missioni.

Rapporto della Banca mondiale WDR 2001 sottolinea, ad esempio, i risultati di una indagine di Narayan, Chambers, Shah e Petesh (2000), condotta chiedendo a soggetti poveri, in 60 paesi, di analizzare ed esprimere la loro idea di benessere e di malessere, in base alla loro esperienza personale. Il benessere è stato variamente descritto come felicità, armonia, libertà dall'ansia. Il malessere è stato associato ad una carenza di beni materiali, ma anche descritto come un insieme di sentimenti poco gratificanti verso se stessi. Assume grande rilievo, ad esempio, l'importanza attribuita alla mancanza di fiducia nelle proprie capacità, e alla frustrazione che generalmente ne deriva. Dunque, le problematiche connesse con il benessere psichico emergono prepotentemente, affiancando ciò che è materiale nella caratterizzazione della povertà e spesso mescolandosi ad esso, nel sottolineare le differenti cause di pregiudizio, materiale e morale, che alcune situazioni di disagio possono generare. Si tratta di un argomento che porterebbe lontano, non solo sul versante del rapporto – tutt'altro che chiaro e scontato – tra felicità, benessere, welfare, sviluppo, coesione sociale e territoriale e povertà, evidentemente essenziale nello specifico campo delle politiche di cooperazione allo sviluppo, ma più in generale rispetto all'interpretazione riduttiva che il *mainstream* della teoria economica dà al significato di termini come “fiducia” e “confidenza” rispetto alla presunta razionalità dei mercati e degli operatori economici.

Anche l'insicurezza non appare connessa solo all'incertezza nel godimento di beni materiali: essa si estende anche al di là, e molto menzionate appaiono le incertezze causate da un ambiente naturale instabile o ostile, e quelle generate dal diffondersi di crimine e violenza; la situazione di povertà in cui versano rende tali soggetti più esposti ad essere vittime di entrambi i fenomeni. Emergono inoltre due ulteriori aspetti sociali: per molti dei poveri intervistati, benessere vuol dire libertà di scelta e di azione, e potere di controllo sulla propria esistenza.

Le diverse forme di deprivazione citate sono accomunate dal fatto che, come sottolineato da Amartya Sen (1999), esse riducono “*the capabilities that a person has, that is, the substantive freedoms he or she enjoys to lead the kind of life he or she values*”¹. Il nuovo approccio, più problematico ma sicuramente più esauriente, suggerisce quindi di considerare la povertà come un fenomeno che non si esaurisce nella sfera dell'utilità (felicità, soddisfazione, realizzazione dei desideri) o delle risorse (reddito, ricchezza, controllo delle risorse). Ricchezza e risorse sono fundamentalmente mezzi per raggiungere il benessere, piuttosto che fini in sé, e non sono gli unici mezzi a disposizione. Per altro verso, le misure dell'utilità non sono in grado di cogliere l'aggiustamento (in genere, al ribasso) delle aspettative e delle preferenze personali e collettive a cui l'incontro con la realtà piega le intenzioni iniziali. Ciò significa anche l'impossibilità di scorciatoie analitiche, siano esse guidate da misure della dimensione soggettiva del benessere o da nozioni oggettive di benessere.

Sen parla di *functioning* (funzionamenti) come di “*an achievement of a person: what she or he manages to do or to be*”², cioè la combinazione degli stati di “essere” e di “fare”, che sono poi i diversi aspetti delle condizioni di vita, laddove la *capability* (capacità) di una persona rappresenta i diversi vettori di *functionings* che lei riesce a raggiungere. È quindi diverso il concetto di *capabilities* (le possibilità di raggiungere i vari *functionings*, ovvero le opportunità reali di cui si dispone per vivere nel segno della libertà, del benessere e di una buona qualità della vita) rispetto a quello di *functioning* (il puro raggiungimento dei diversi stati), in quanto il primo riflette le effettive opportunità o libertà positive e sostanziali di scelta di una persona tra i vari possibili stili di vita. In sostanza, la *capability* è costituita da una combinazione di *functionings* che una persona è in grado di realizzare, così come gli *entitlements* (attribuzioni) sono insiemi alternativi di *commodities* (merci). *Capabilities* ed *entitlements* interagiscono e proprio nella loro interazione si sostanzia lo sviluppo: l'allargamento delle *capabilities* determina l'aumento degli *entitlements*, il che a sua volta incrementa le opportunità di azione delle persone.

¹ A. Sen (1999), *Development as Freedom*, Knopf, New York., p. 87.

² A. Sen (1985), *Commodities and Capabilities*, Elsevier Science, Oxford, p. 12.

Sen, a sua volta, è stato oggetto di critiche per non esser riuscito a definire una lista sistematica di *functionings* e *capabilities*. A tal riguardo, Martha Nussbaum³, sulla scorta della sua impostazione aristotelica apertamente critica nei confronti del relativismo, ha avanzato una proposta di dieci *capabilities* fondamentali, sulla cui base è stata da noi adottata una piattaforma analitica, alternativa agli Obiettivi di sviluppo del millennio (MDG, secondo l'acronimo anglosassone), per definire una batteria di indicatori corrispondenti a dieci dimensioni-chiave che qualificano il concetto di sviluppo in termini di *capabilities* e che offrono un quadro di orientamento strategico e di valutazione per le politiche di cooperazione allo sviluppo⁴, qui riproposta:

1. vita (a cominciare dalla possibilità di vivere una vita di durata normale e condurre l'esistenza in modo dignitoso);
2. salute fisica (godere di buona salute ed esercitare liberamente i propri diritti);
3. integrità fisica (a cominciare dalla possibilità di muoversi liberamente da un luogo o un Paese a un altro, di condurre una vita sessuale liberamente scelta e consapevole, di vivere nella sicurezza di non subire violenze e traumi evitabili di ogni tipo);
4. sensi, immaginazione e pensiero (essere in grado di esercitare in modo informato e consapevole arti, forme espressive e di creatività scelte autonomamente, nel rispetto delle libertà di pensiero e religione);
5. sentimenti (poter provare affetto per persone e cose, vivere responsabilmente e autenticamente la sfera emotiva dei desideri e poter coltivare senza ostacoli il campo della solidarietà e della cura, che significa anche non patire abbandono e guerre);
6. ragion pratica (essere in grado di formarsi un senso critico e una capacità di giudizio e una scala di valori);
7. appartenenze (poter veder riconosciuto il campo delle molteplici identità di ciascuno, il che significa anche depotenziare i fondamentalismi che riducono le persone ad un'unica dimensione e combattere ogni discriminazione);
8. relazione con altre specie (poter vivere con gli animali, le piante e il mondo della natura e averne cura);
9. gioco (poter giocare e ridere con gli altri, apprezzando l'ozio e la lentezza, lo sport e la ricreazione, avere tempo libero per potersi dedicare al pensiero leggero, alle cose amene e conviviali della vita);
10. controllo del proprio ambiente (partecipare alla vita politica, avere un lavoro dignitoso e avere possesso di terra e beni mobili).

La stessa articolata mappa di dimensioni di *capabilities* e, specularmente, della povertà può essere riletta in termini di classificazione delle differenti dimensioni in cui si declina il raggiungimento del risultato di maggiore benessere, diritti e capacità di agire, cioè il *functioning*:

1. Benessere materiale: adeguato livello di nutrimento e di salute fisica, di reddito, di consumi; avere un lavoro sicuro e remunerato adeguatamente;
2. Benessere psicologico ed emotivo: fiducia in se stessi, autostima, possibilità di esprimere la propria sfera emotiva;
3. Libertà di scelta e di azione: la possibilità di controllare il corso della propria esistenza mediante la partecipazione ai processi decisionali e l'acquisizione di saperi, competenze ed informazioni; espressione del proprio pensiero anche mediante l'utilizzo dei nuovi mezzi di diffusione delle idee e in generale di tutti i canali di espressioni offerti dalla comunità.

³ M. Nussbaum (2000), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 74.

⁴ M. Zupi (2007), *La globalizzazione indebita. Sviluppo economico e debito estero in Africa*, Società editrice internazionale, Torino, p. 12.

4. Sicurezza rispetto a precarietà, crimine, violenza, discriminazioni di ogni tipo, violazioni dei diritti dell'individuo, disastri ambientali e altri eventi esterni.
5. Controllo del proprio tempo: possibilità di godere della dimensione del tempo libero e della possibilità di coltivare i propri interessi.
6. Partecipazione alla vita e alle relazioni sociali, in termini di inclusione e coesione sociale.
7. Esercizio dei diritti (o *entitlements*) che permettono di usufruire (ma anche di non usufruire, cioè di esercitare il diritto di uso e di non uso) dei servizi di base e non offerti dalla comunità: accesso senza discriminazioni a servizi educativi, sanitari, trasporti, infrastrutture.
8. Esercizio dei diritti (o *entitlements*) che permettono di usufruire dei servizi offerti dall'ecosistema.

In particolare, laddove il principio di sostenibilità ambientale informa e sostanzia il senso dello sviluppo, in riferimento all'esercizio dei diritti che permettono di usufruire (e non usufruire) dei servizi offerti dall'ecosistema, essi possono essere ulteriormente articolati in tre tipi di funzioni, in base ad una categorizzazione proposta dall'UNEP⁵:

1. *Provisioning functions*: fornire l'insieme delle risorse naturali usate per il sostentamento e per le attività economiche;
2. *Regulating functions*: permettere l'esistenza degli esseri umani all'interno dell'ecosistema, regolandone i meccanismi e garantendone la sopravvivenza (purificazione e miglioramento della qualità dell'ambiente in cui si vive, condizionamento delle strategie di adattamento a e mitigazione di eventi catastrofici e dei loro effetti sui sistemi socio-economici);
3. *Enriching functions*: fornire risorse non materiali alla base di culture e insiemi di valori delle comunità umane.

In base a questa ripartizione, i servizi offerti dall'ecosistema possono essere espressi nuovamente in termini delle abilità di conseguire i funzionamenti, cioè in termini di *capabilities* dell'individuo e delle comunità di trasformare i servizi stessi in elementi del benessere. In particolare essi sono riconducibili alla capacità di:

1. Nutrirsi adeguatamente,
2. Non soffrire di patologie evitabili,
3. Vivere in un alloggio ambientalmente pulito e sicuro,
4. Procurarsi una quantità adeguata di acqua potabile,
5. Avere aria pulita,
6. Procurarsi fonti di energia per scaldarsi e cucinare,
7. Affrontare disastri naturali e shocks ambientali,
8. Utilizzare risorse naturali per procurarsi un reddito,
9. Esprimere il proprio insieme di valori culturali e spirituali associati agli ecosistemi,
10. Relazionarsi in termini estetici e ricreativi con gli ecosistemi.

Si tratta, evidentemente, di una proposta discutibile e discussa, che tuttavia non si discosta significativamente da altre proposte, come quella di Len Doyal e Ian Gough, che partono da una rielaborazione di un concetto diverso, come quello di bisogni fondamentali⁶, laddove però per "bisogni" si intenda (implicitamente, molto più che esplicitamente), come riteniamo debba intendersi, "necessità", cioè quella categoria di obiettivi che sono da ritenere validi per tutti indistintamente, distinguendoli da "mancanze" e "penuria", che invece indicano obiettivi che derivano da preferenze particolari degli individui e dalle specificità dei contesti culturali.

⁵ UNEP (2004): *Human Well-Being, Poverty and Ecosystem Services: Exploring the Links*.

⁶ I. Gough (2003), "Lists and Thresholds: Comparing our Theory of Human Need with Nussbaum's Capabilities Approach", *WeD Working Paper 1*, University of Bath.

L'universalità dei bisogni si basa sul principio secondo cui laddove tali bisogni non siano soddisfatti ne deriverebbe un grave danno, cioè un impedimento decisivo, rispetto al perseguimento di un obiettivo che si ritiene meritevole di esser raggiunto. Questa concezione di bisogni non è lo stesso che parlare di sensazioni e percezioni soggettive come infelicità e ansia, se mai si pensasse a scorciatoie unicamente "soggettiviste" rispetto alla complessa interazione tra dimensioni soggettive ed oggettive di povertà e sviluppo. Secondo Doyal e Gough, un modo per descrivere concretamente il danno dovuto al mancato soddisfacimento dei bisogni fondamentali è l'impedimento ad una piena partecipazione sociale: indipendentemente dal luogo, dal tempo e dal contesto culturale, viviamo con gli altri e la stessa consapevolezza delle nostre *capabilities* è frutto delle interazioni con gli altri e del reciproco apprendimento. Ne consegue che i bisogni fondamentali sono interpretabili come le precondizioni, trasversali rispetto a luoghi, tempi e culture, per partecipare con successo alla vita nelle comunità di appartenenza. A ben vedere, si arriva, per altra via ad un concetto rivisitato di bisogni umani fondamentali che converge con quelli di *capabilities* e *functionings*, nella sua natura multidimensionale e non monetaria.

La demarcazione, che separa bisogni fondamentali da penuria e mancanza, è importante ma sdruciolevole, non solo perché apre a essenziali sconfinamenti sul campo insidioso dell'intreccio tra etica, filosofia, scienze socio-economiche e psicologia, ma anche perché interroga criticamente l'applicazione concreta dei principi dell'albero dei problemi e del quadro logico progettuale adottato assiomaticamente in buona parte della cooperazione allo sviluppo.

In fondo, molti dei limiti palesati dall'analisi costi-benefici – in auge nella cooperazione allo sviluppo degli anni Settanta e Ottanta (a cominciare dalla valutazione di progetti e programmi in seno alla Banca mondiale) – sono tuttora presenti nella logica progettuale della cooperazione allo sviluppo: Albert Hirschman, uno dei più influenti studiosi di cooperazione allo sviluppo nel ventesimo secolo, criticava le ipotesi di valutazione *ex-ante* dei progetti e dei programmi perché centrata sulla logica e la razionalità *ex-ante* del progettista e la consequenzialità delle fasi e catene di input-attività-output proprie del processo interno al progetto, quando invece i fattori non intenzionali, i cosiddetti fattori esterni e, parimenti, gli effetti collaterali e le esternalità dei progetti e dei programmi sono il cuore dello sviluppo. Le interazioni complesse e, spesso, non programmate, tra dimensione micro, meso e macro dei processi determinano le relazioni dello sviluppo. Gli *animal spirits* di cui parlava Keynes nella *The General Theory of Employment, Interest and Money* del 1936 erano in sostanza i comportamenti irrazionali e le motivazioni non economiche che sono al cuore della spiegazione di molte crisi economiche e il principale fattore che determina le fluttuazioni cicliche; tuttavia il *mainstream* della teoria economica ha banalizzato – per riprendere le parole di Minsky⁷ – tale idea, perseverando nella spiegazione della razionalità dell'agire umano. Il concetto keynesiano di "incertezza" è stato trasformato in "rischio", controllabile in termini razionali perché prevedibile in termini di calcoli probabilistici. La "mano nascosta" di cui parlava Hirschman, contrapposta a quella "invisibile" di Adam Smith, è quell'oltre e al di là rispetto alla razionalità logica nei comportamenti umani – individuali e collettivi – che la progettazione troppo spesso ignora. La ricerca di oggettività, attraverso procedure standardizzate, con scale di valori che riflettono sovente le priorità di chi fa la progettazione, la dipendenza da batterie specifiche di indicatori quantitativi auto-referenziali nella logica del progetto, il ruolo decisivo del controllo di gestione e dei manager del progetto nel processo in cui il progetto di cooperazione allo sviluppo agisce, la tendenza alla professionalizzazione dei valutatori dei progetti di sviluppo in nome dell'oggettività e razionalità sono punti critici della valutazione tradizionale basata sull'analisi costi-benefici, ma anche della metodologia del ciclo del progetto e del *logical framework*, a cui si sono affiancate talvolta metodi alternativi molto deboli, senza alcuna base teorico-scientifica

⁷ H. Minsky (1982), *Can "It" Happen Again? Essays on Instability and Finance*, M. E. Sharpe, Armonk, New York, p. 138.

rigorosa e un preciso trattamento dei dati qualitativi e quantitativi. In fondo, come scrivono Giuseppe Pennisi e Lucio Scandizzo, la transizione dall'analisi costi-benefici al *logical framework* non riflette soltanto il passaggio da una visione tecnico-economicista di sviluppo come crescita economica ad una in cui specialisti dell'organizzazione, sociologi e politologi hanno voce in capitolo, ma anche la necessità di allargare i confini teorici di riferimento, rinunciando all'uso di tecniche complesse e alla dipendenza da dati quantitativi spesso non disponibili. Il quadro logico è, in fondo, uno strumento guidato dal senso comune e dall'esperienza, di natura intrinsecamente non quantitativa (ma, per ciò stesso, esposta ad una serie di manipolazioni), facile da capire e adottare senza bisogno di particolari prerequisiti tecnici, capace di rendere operativi alcuni concetti economici – come quello di funzione obiettivo – in termini di analisi multicriterio e, anche se solo in teoria, orientato a fare della valutazione un processo partecipativo basato sull'interazione di diversi *stakeholders*, un processo di *empowerment* focalizzato su dialogo e la negoziazione piuttosto che sulla misurazione⁸.

Correlata ad un ripensamento dell'approccio alle politiche di sviluppo in questa direzione, occorrerebbe una profonda rivisitazione dei principi e dei metodi di valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo, con un'attenzione particolare al nesso tra povertà e disuguaglianza, invece di rimanere ancorati alla logica del ciclo del progetto e del *logical framework*, ancora imperante nell'operatività del "mercato" della cooperazione allo sviluppo. Parlare di efficacia degli aiuti rischia di essere un esercizio accademico, sapendo che i risultati saranno in gran parte influenzati da fattori al di fuori del controllo delle politiche di sviluppo nazionale e di aiuto pubblico. Oppure, per altro verso, tende a incoraggiare iniziative più "facili", a non percorrere le strade più insidiose della sperimentazione innovativa, proprio perché sarà premiato il "buon" risultato immediato, cosa che si traduce peraltro nella preferenza verso alcuni degli MDG, determinate azioni in particolare, e nella selezione dei paesi più "semplici". La costruzione di scuole, ospedali e strade, l'iscrizione scolastica, le campagne di vaccinazione sono, da questo punto di vista, le azioni più "semplici" ed efficaci in termini di risultati immediati, certamente necessarie ma non sufficienti a sconfiggere l'intreccio tra povertà e disuguaglianza.

Il nuovo orientamento degli aiuti a raggiungere i risultati, piuttosto che essere focalizzato, come in passato, sugli input di partenza o il soddisfacimento dei bisogni materiali (che, peraltro, non corrisponde al rafforzamento delle *capabilities* individuali e collettive), è certamente collegato alla logica degli MDG. Ma non dispone di alcun apparato analitico capace di verificare effettivamente il legame causale tra interventi di cooperazione allo sviluppo, efficacia rispetto agli obiettivi e impatto sulla povertà, che necessariamente – per il peso dei tanti fattori strutturali indicati – dovrebbe essere fortemente contestualizzato. L'interazione tra "voce", politica, istituzioni e attitudini e l'importanza del processo di trasformazione (sociale, economica, politica e culturale) in atto, intenzionalmente e non, dovrebbero diventare la componente centrale del processo di sviluppo, da analizzare in termini di efficacia e impatto piuttosto che limitarsi a fotografare il "momento" del raggiungimento dei risultati intenzionalmente previsti. Ciò vorrebbe dire ridefinire in prospettiva l'orizzonte di riferimento della valutazione strategica di efficacia e impatto delle attività di cooperazione allo sviluppo. Tutto questo non è un discorso astratto, ma è piuttosto la conseguenza della messa in discussione della narrativa mitologica della cooperazione allo sviluppo: se il paradigma vigente definisce in modo assiomatico e razionale un mondo in cui si può distinguere, in base ad una soglia, la povertà dalla non povertà (un dollaro al giorno), allora funziona anche l'apparato oggi conosciuto di analisi e valutazione dell'efficacia degli aiuti, basato sui risultati attesi da raggiungere e verificabili oggettivamente, piuttosto che centrato sull'imprevista e complessa dinamica dello sviluppo. Altrimenti l'apparato di analisi e valutazione crolla insieme a quel paradigma di sviluppo e aiuti internazionali.

⁸ G. Pennisi e P. L. Scandizzo (2006), "Economic Evaluation in an Age of Uncertainty"; in *Evaluation*, vol. 12 (1) p. 77-94.

Questa stessa critica, a nostro avviso, vale a maggior ragione per l'impianto generale degli MDG: il focus sulla disuguaglianza, di cui non c'è traccia negli MDG, conformemente ai principi di multidimensionalità dello sviluppo, dovrebbe estendersi alle varie dimensioni della povertà, a cominciare da quelle di reddito (invece, impropriamente, il primo MDG è schiacciato su una presunta natura dicotomica della povertà) come anche di dimensioni completamente assenti, ovvero quelle culturali, scientifiche e di partecipazione politica. Gli MDG non incorporano alcuna visibile dimensione esplicitamente riconducibile alle tre opzioni che, richiamando i termini conosciuti da Hirschman, definiscono il rapporto tra poveri e sistema in cui vivono: l'opzione della "voce", che permette ai poveri di manifestare la propria insoddisfazione, in alternativa all'opzione "uscita" o abbandono, per esempio rappresentata dall'emigrazione, e a quella della "lealtà" che si sviluppa con l'appartenenza e lega le persone all'organizzazione cui appartengono. Soprattutto, gli MDG espungono il tema della disuguaglianza, della stratificazione nella povertà e dell'irriducibilità della stessa ad una natura dicotomica, che l'approccio multidimensionale (e, più propriamente, interdimensionale, laddove le diverse dimensioni interagiscono in modo complesso e contraddittorio a definire il quadro complessivo di povertà) dovrebbe invece determinare⁹.

Il cambiamento di approccio all'analisi della povertà non è solo esplicitato dal numero e dal genere delle variabili considerate, ma anche dall'analisi delle interazioni tra queste differenti dimensioni: la povertà viene sempre più rappresentata come una rete, all'interno della quale numerosi fattori influenzano il fenomeno nella sua totalità, interagendo l'uno con l'altro; questa dell'interazione reciproca è un altro importante fattore che spinge verso la considerazione di un più ampio spettro di dimensioni. In virtù di un tale approccio, diventa fondamentale adottare strategie di ampio respiro, che si servano di strumenti tra loro complementari, al fine di conseguire un aumento delle opportunità e della capacità dei poveri di partecipare alle dinamiche di sviluppo economico, sociale, politico, culturale ed ambientale e di beneficiarne: se si assume che i differenti aspetti della povertà interagiscano rinforzandosi l'un l'altro, le politiche attuate per contrastarla dovranno essere caratterizzate da un alto grado di complessità e non potranno semplicemente essere "sommate" tra di loro.

⁹ M. Zupi (2009), "La mitologia del millennio: obiettivi, risorse ed efficacia degli aiuti", in J. L. Rhi-Sausi e M. Zupi (a cura di), *Scenari futuri della cooperazione allo sviluppo*, CeSPI, Roma.



2. LA NECESSITÀ DI UNA VALUTAZIONE STRATEGICA DELLE RELAZIONI FRA ATTIVITÀ DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E LOTTA ALLA POVERTÀ

Allargare la visuale per comprendere la povertà oltre la misurazione del reddito disponibile, riferendosi al concetto di deprivazioni multiple o scarse *capabilities* (cioè povertà come scarso sviluppo multidimensionale) significa anzitutto rifiutare una prospettiva dicotomica di misurazione della povertà. A livello empirico, le libertà (di scelta dello stato di vita ritenuto migliore) e i diritti di fare ed essere, cioè quella che per Sen è la libertà individuale di acquisire lo star bene, non sono di facile misurabilità, soprattutto se non si confina il benessere al *welfare* (cioè, l'insieme dei beni e servizi disponibili) ma al *well-being* (cioè, l'insieme delle opportunità di convertire le risorse in fonti per migliorare la qualità della vita). Ciò significa anzitutto considerare il reddito disponibile come uno dei vari fattori determinanti, dal momento che le alternative alla portate delle diverse persone sono differenti a seconda del profilo e delle *capabilities* delle persone: essere anziani, o donne, di famiglia immigrata, o allevatori piuttosto che agricoltori e così via implica vantaggi o svantaggi rispetto ad altre categorie, indipendentemente dal reddito disponibile. Una ragnatela di caratteristiche e identità di appartenenza, che tra loro interagiscono in modo variegato, flessibile e multidirezionale a seconda dei contesti e del periodo, quasi sempre difficili da misurare nella loro relazione causale con il reticolo finale di deprivazioni.

La realtà della povertà non è né monodimensionale (il reddito disponibile) né la semplice sommatoria di varie dimensioni monodisciplinari separate (come gli otto MDG). La realtà, come amava dire Gunnar Myrdal, non è fatta di fattori economici e non economici, ma di fattori che sono rilevanti o irrilevanti per spiegare come i sistemi sociali evolvono, inclusa la distribuzione dei poteri nella società, la stratificazione economica, sociale e politica, le istituzioni e le politiche. I problemi non sono economici, sociali, ambientali, psicologici, ma semplicemente problemi interrelati e complessi. Myrdal riteneva indispensabile quello che chiamava approccio istituzionalista e che oggi si direbbe approccio olistico¹⁰.

Una prima conseguenza importante, come indicazione metodologica generale per l'analisi della povertà, è la necessità di guardare ai processi di stratificazione della povertà, il che deriva direttamente, oltre che dalle produzioni teoriche di Amartya Sen e, in campo sociologico, di Pierre Bourdieu, dalla critica alla logica dicotomica e basata sulla soglia della povertà propria degli MDG, che incorporano l'idea di un universo indifferenziato di poveri assoluti, nettamente distinguibili da chi è appena al di sopra di quella fatidica soglia di un dollaro (dal 2008, in realtà, 1,25 dollari) al giorno. Se la povertà non deve essere affrontata prescindendo dal fenomeno e dalle dinamiche di disuguaglianza e se ciascuno di noi è portatore di molteplici identità e appartenenze, allora l'analisi delle stratificazioni della povertà è fondamentale.

Non è possibile, in altri termini, comprendere in modo esaustivo le dinamiche di povertà attraverso un'analisi che tenga in considerazione un solo fattore di differenziazione socio-economica e politica (come il reddito disponibile). Le povertà e le disuguaglianze si fondano su diverse componenti, che interagiscono secondo dinamiche complesse, per la natura multidimensionale e processuale dei meccanismi di formazione degli strati sociali.

La stratificazione socio-economica, politica e culturale è da intendere in relazione ai processi in base ai quali le risorse, le opportunità e le capacità sono distribuite tra i vari attori in modo differenziato a seconda di alcune variabili (la classe sociale, la razza e l'etnia, il sesso e l'età, il

¹⁰ G. Myrdal (1975), "The Unity of the Social Sciences", in *Human Organization*, vol. 34 (4), p. 327.

luogo, lo status, le origini,...). Cultura, ideologia e simboli, pregiudizi (intesi come attitudini) e discriminazioni (intese come azioni, in certi casi attribuibili direttamente alle istituzioni locali, nazionali o internazionali) sono spesso fattori tutti importanti nei processi di stratificazione, così come la mobilità sociale inter-generazionale (il fatto che cambi la posizione sociale, economica e politica dei figli rispetto a quella dei propri genitori) e quella intra-generazionale (il cambiamento della posizione sociale, economica e politica di una persona nel corso della sua vita).

La prima fase dell'analisi deve, pertanto, consistere nell'identificazione delle dimensioni secondo le quali articolare la stratificazione socio-economica e politica nel contesto del progetto in oggetto. La rilevazione delle dimensioni di povertà, oggetto del secondo anno progettuale, dovrà essere debitamente preparata per verificare, in sede di successiva analisi dei dati, l'ipotesi di un peso determinante assunto dalla stratificazione. In sostanza, si tratta di verificare quanto le differenze esistenti nella struttura socio-economica e politica spieghino le scelte effettuate nell'ambito dei comportamenti e dello stato di deprivazioni multiple delle persone, sulla base di matrice che traducono operativamente la lista di *capabilities* elaborate a partire dal lavoro di Sen e di Nussbaum, o anche le tre dimensioni fondamentali, che definiscono secondo Bourdieu l'identità sociale dell'individuo: capitale economico, capitale culturale e capitale sociale¹¹.

Per lo studio delle dinamiche di povertà e interazione con i progetti si può pertanto far riferimento ad uno schema del tipo: definizione astratta del fenomeno complesso, al fine di identificarne gli aspetti costitutivi (dimensioni ed eventuali subdimensioni), così da costruire un set di domande e indicatori corrispondenti agli aspetti costitutivi (laddove il fenomeno complesso è scindibile in una serie di dimensioni che lo costituiscono) delle *capabilities* riferite al livello di vita (le condizioni materiali rilevati attraverso componenti come la disponibilità di beni e servizi), agli stili di vita (la struttura delle scelte, misurate in termini di esercizio di diritti di fruizione di beni e servizi), alla qualità della vita (i livelli del soddisfacimento dei bisogni fondamentali). Si tratta perciò di combinare componenti soggettive espresse per indicatori di soddisfazione, serenità, ansietà – a livello individuale – o indicatori di consenso, disagio, conflittualità – a livello collettivo – e mediante componenti oggettive in termini di congruità qualitativa e quantitativa di *capabilities* e bisogni fondamentali¹².

A tal proposito, una tecnica di analisi statistica indicata per esplorare la struttura interna di variabilità definita da un gruppo di variabili (dimensioni della povertà), in funzione delle relazioni che tra di esse si vengono a formare in rapporto alle appartenenze di strato socio-economico, è l'analisi di *cluster* o quella fattoriale. Infatti, tramite la *cluster analysis* si individuano *clusters* o grappoli omogenei, in modo da verificare l'efficacia della stratificazione – nel senso di riduzione della variabilità dei risultati delle interviste – e la corrispondenza o meno con i *clusters* omogenei precedentemente individuati in base a parametri di stratificazione socio-economica e politica.

Allo stesso modo, statistiche che permettono di differenziare tra successo ed insuccesso di programmi in relazione all'obiettivo di ridurre la povertà, utili a ricerche valutative sulla sperimentazione sociale, sono i disegni quasi-sperimentali, basati su piani di esperimenti randomizzati.

Una seconda conseguenza, rilevante ai fini del lavoro di ricerca e monitoraggio a supporto dei progetti nelle zone periferiche del blocco ecologico WAP, è l'approccio critico di una valutazione strategica che implica il ripensamento della logica di monitoraggio e valutazione dei progetti di cooperazione allo sviluppo. Ciò è particolarmente importante in Italia oggi, dal momento che come recitano le recenti linee-guida e indirizzi di programmazione triennale della politica italiana di cooperazione allo sviluppo per il periodo 2009-2011, un gruppo di lavoro è stato incaricato di predisporre il Piano italiano per l'efficacia degli aiuti, analogamente a quanto fatto da altri donatori. Attenzione particolare sarà data dalla DGCS all'aggiornamento delle linee-guida settoriali già

¹¹ P. Bourdieu (1979), *La distinction. Critique sociale du jugement*, Les éditions de minuit, Paris.

¹² E. Aureli Cutillo (1993), *Lezioni di statistica sociale*. Dati e indicatori, CISU, Roma.

esistenti, nonché alla ristrutturazione e al potenziamento del sistema di valutazione e di monitoraggio dei programmi e delle attività. A tale ultimo riguardo, specifica rilevanza sarà altresì attribuita alla valutazione dell'impatto della cooperazione allo sviluppo, tenendo presenti i principali indirizzi emersi dal dibattito internazionale e sanciti nei documenti adottati nei diversi fori sull'efficacia degli aiuti¹³.

Se la letteratura degli ultimi anni Novanta sull'insuccesso delle politiche di condizionalità degli aiuti ha chiarito come il legare gli aiuti a impegni di cambiamento delle politiche non avesse prodotto gli effetti sperati, il nuovo orientamento a favore di aiuti basati sui risultati conseguiti – il cosiddetto criterio di selettività o condizionalità *ex post* – e la correlata gestione basata sui risultati, che lega maggiori aiuti ai progressi conseguiti rispetto ad obiettivi definiti *ex ante* e a cui fa esplicito riferimento l'impegno della DGCS, pone una serie di problemi.

Anzitutto, i risultati dei progetti e dei programmi (come anche delle politiche) impiegano molto tempo per tradursi in impatto sullo sviluppo e sulla riduzione della povertà.

Inoltre, lo stato di sviluppo e le dinamiche di povertà preesistenti rispetto alla realizzazione del progetto – la cosiddetta linea di base – sono decisivi per decretare la rilevanza dei successi conseguiti o per spiegare la modestia degli stessi; tuttavia le informazioni sulla linea di base non sono affatto standardizzate, così da impedire una comparabilità dei risultati conseguiti da diversi progetti in situazioni differenti, oltre a dover sempre fare i conti con quei fattori decisivi e sommariamente liquidati come “fattori esterni” nella formulazione del quadro logico.

Al di là del fatto che non esistano dei legami chiari e scientificamente verificabili tra progetti (e relativo quadro logico) e impatto in termini di riduzione della povertà, un approccio orientato ai risultati rischia di incoraggiare la ricerca di iniziative “facili”, piuttosto che quelle più rischiose, con elevate probabilità di insuccesso ma, magari, più rispondenti ad intervenire sulla ragnatela delle deprivazioni in modo sostenibile. Piuttosto che far riferimento ad indicatori di input e di output, utili quando si vogliono mettere a confronto le risorse impiegate coi risultati conseguiti, occorrerebbe guardare a indicatori di struttura, organizzazione, dinamiche istituzionali, di potere e disuguaglianza, indicatori di efficacia strategica e d'impatto rispetto all'obiettivo di riduzione della povertà declinato in termini di *capabilities*, sostenibilità, adattamento, importanti per analizzare le modalità di realizzazione di un intero processo di trasformazione, ma, ancora una volta, così facendo ci si avventura su un terreno insidioso e incerto, senza che ci siano reali incentivi a muoversi in quella direzione.

Il focus, nella progettazione per la cooperazione allo sviluppo è sempre stato posto sugli effetti intenzionali delle catene programmate di interventi, il che rende il quadro logico uno strumento molto limitato per la valutazione strategica dell'impatto sulla riduzione della povertà, laddove sono gli effetti e le catene non intenzionali a rivestire quasi sempre un ruolo decisivo nei processi di sviluppo. L'approccio del quadro logico risente inevitabilmente del contesto storico in cui maturò: la pianificazione interna nel campo degli affari e della logistica militare durante gli anni Sessanta prima (in ambienti caratterizzati, perciò, da un'autorità centralizzata molto forte e dal controllo su un sistema relativamente chiaro di obiettivi), l'adozione poi da parte dell'agenzia statunitense di cooperazione allo sviluppo negli anni Settanta, in un periodo in cui la teoria dei bisogni fondamentali dominava il campo e permeò considerevolmente la logica della metodologia di progettazione per lo sviluppo.

Il cambiamento era concettualizzato come un processo ben decodificato e controllabile, attraverso una costruzione ingegneristica legata al progetto, in buona misura controllato da una singola organizzazione. In questo senso, anche il grado di reale coinvolgimento dei beneficiari e dei diversi *stakeholders* dei progetti nelle fasi di progettazione, controllo e monitoraggio e valutazione era e resta piuttosto marginale. In certi casi, la retorica dell'approccio partecipativo ai progetti e alla

¹³ DGCS-MAE (2008), La cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2009–2011. Linee-guida e indirizzi di programmazione, MAE, Roma.

partecipazione si è tradotta in un'etichetta cosmetica, una concessione ai tempi per non cambiare sostanzialmente in nulla il modo tradizionale di fare cooperazione allo sviluppo; altre volte si è trattato di un reale processo di *empowerment* delle persone, funzionale al rafforzamento del processo di coinvolgimento attivo delle persone nei processi decisionali, non limitandosi alla sensibilizzazione delle persone; altre volte ancora, infine, l'approccio partecipativo descrive una pratica di cooptazione perché "loro" partecipino nei "nostri" progetti, principalmente fornendo preziose informazioni.

Non a caso, si può criticamente parlare di logica solo apparente di questo approccio del quadro logico, che è piuttosto una tecnica operativa per predisporre idee progettuali in un formato standardizzato e riconosciuto secondo una sequenza logica predefinita, che nei fatti omette aspetti vitali di un progetto, blocca spazi di apprendimento, adattamento e aggiornamento dei progetti, cristallizzati ad essere quel che in anticipo (talvolta, largo anticipo) la progettazione prevedeva dovessero essere.

L'uso abbondante dell'approccio del quadro logico nella valutazione ex-post dei progetti di cooperazione allo sviluppo è una forma di valutazione, attenta all'*accountability* piuttosto che all'apprendimento, basata sugli obiettivi e centrata sugli effetti intenzionali degli interventi. Da questo punto di vista, l'analisi costi-benefici è stata un'interessante anomalia, visto che per definizione valutava i progetti e le politiche in termini di effetti concreti, indipendentemente dal fatto che fossero obiettivi programmati o meno.

La valutazione, soprattutto se di tipo strategico, è cosa diversa dall'auditing; le dinamiche dell'apprendimento sono decisive. Alcuni passi avanti metodologici rispetto all'approccio del quadro logico sono in corso sul piano operativo: valga come esempio, più che il discorso corrente sul *result-oriented approach* o quello che di nuovo comporta ad esempio il *Methodological Framework for Project Evaluation* (MFE) introdotto dall'IFAD nel 2002, il recente dibattito sul rapporto tra *Evidence-oriented Evaluation*, *Realistic Evaluation* e *Complexity Evaluation*.

Soprattutto, c'è ampio spazio di riflessione e sperimentazione, per una valutazione strategica che rapporti programmi e progetti all'obiettivo generale della cooperazione allo sviluppo, e molto c'è da imparare dai recenti sviluppi in vari campi specialistici della valutazione, a cominciare da:

- l'*option-based approach*, applicato in campo finanziario (laddove diritti e *entitlements* includono non solo il diritto ad usare ed esercitare diritti ma anche quello a non usare ed esercitare, proprio come nel caso degli strumenti delle *options*);
- la Valutazione ambientale strategica (VAS), che rispetto alla Valutazione d'impatto ambientale (VIA) ha elementi di interesse specifico per il focus su *empowerment* e partecipazione;
- le tecniche di *randomized control trial evaluation*, proposte dal Poverty Lab del MIT e che cominciano ad essere impiegate dalla Banca Mondiale.

L'approccio del quadro logico si basa sull'assioma classico della logica binaria (o bivariata) come unica possibile base concettuale di riferimento, per la quale i problemi possono solo riferirsi a stati del mondo alternativi, chiaramente definiti e che si escludono vicendevolmente, a cui si può con assoluta certezza attribuire il valore binario di zero o uno. Una strada alternativa potrebbe essere quella di ridefinire quadri logici secondo una logica diversa, come quella dei *fuzzy-sets* (insiemi vaghi), che permette di processare in modo scientificamente rigoroso proposizioni caratterizzate dalla natura sfumata dei sistemi, cioè da una logica multivariata, in base alla quale gli stati di interesse non sono solo due, ma un numero qualsiasi, e appartenere ad uno stato non significa automaticamente non appartenere agli altri (esattamente l'opposto della logica aristotelica tradizionale, secondo cui l'essere si contrappone al non essere e uno esclude l'altro). Le dinamiche di povertà e disuguaglianza sono intimamente sfumate, cioè multivariate: più la realtà viene osservata da vicino, più la sua definizione diviene sfumata, cosicché man mano che aumenta la complessità di un sistema come è la povertà, diminuisce la nostra capacità di fare osservazioni

precise e significative circa il suo comportamento, fino ad una soglia oltre la quale precisione e significatività diventano caratteristiche mutuamente alternative. Se la povertà deve, allora, essere riconcettualizzata in termini di logica multivariata e non binaria (come invece fa il principio della soglia di povertà assoluta), oltre che essere riconsiderata all'interno del trilemma povertà/disuguaglianza/sostenibilità (così da riconnettere esclusione sociale, coesione sociale e coesione territoriale)¹⁴, lo stesso approccio del quadro logico dovrebbe essere ridefinito in modo correlato per essere in grado di contribuire ad analizzare l'impatto dei progetti sulla povertà. Non si tratta, tuttavia, di una modifica di poco conto: l'approccio del quadro logico riflette un sistema di pianificazione che assume fundamentalmente la disponibilità immediata della perfetta informazione, sposa cioè una visione tipicamente di teoria economica neoclassica del mondo, palesemente in contraddizione con la pretesa delle scienze sociali di accettare la complessità della realtà, sfumata e non unicamente razionale (gli spiriti animali di Keynes). I paradigmi, come scriveva Thomas Kuhn¹⁵, ci dicono quel che è ragionevole, ovvio, assiomatico e se accettiamo l'interpretazione del mondo come sistema dai contorni non sfumati, allora l'approccio del quadro logico può funzionare, altrimenti crolla.

¹⁴ M. Zupi (2009), op. cit.

¹⁵ T.S. Kuhn (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago, p. 85.