

MIRELA CERKEZ

Politicile publice: succes sau eșec?
Un ghid al modelelor de evaluare

Prefață de Adrian MIROIU

INSTITUTUL EUROPEAN
2012

Cuprins

Prefață (Adrian MIROIU) / 11

Introducere / 15

Capitolul I: Clarificări conceptuale / 23

I.1. Teoria evaluării, modele de evaluare / 24

I.1.1. Teoria evaluării / 24

I.1.2. Modele de evaluare / 27

I.2. Formularea ipotezei / 30

I.3. Evoluția teoriei și practicii evaluării / 35

I.3.1. Primele forme de evaluare / 38

I.3.2. Prima generație de evaluare / 42

I.3.3. A doua generație de evaluare / 49

I.3.4. A treia generație de evaluare / 53

I.3.5. A patra generație de evaluare / 60

I.3.6. A cincea generație de evaluare / 62

I.4. Probleme ale procesului de evaluare / 65

I.4.1. Multidisciplinaritate / 65

I.4.2. Combinarea metodelor și tehnicilor / 66

I.4.3. Resurse și timp limitate / 67

I.4.4. Riscul de a evalua altceva decât ceea ce este implementat / 67

I.4.5. Manipularea / 69

I.4.6. Standardele practicii evaluării / 72

Capitolul II: Dimensiunea cunoașterii programelor și politicilor publice prin evaluare: influența teoriei și a situației de evaluare asupra modelului de evaluare / 77

II.1. Ontologia și epistemologia / 77

II.1.1. Pozitivismul/raționalismul / 86

II.1.2. Realismul (critic) / 89

II.1.2.a. Campbell / 89

II.1.2.b. Scriven / 90

II.1.2.c. Pawson și Tilley / 91

II.1.3. Constructivismul / 92

II.1.3.a. Guba și Lincoln / 93

II.1.3.b. Stake / 96

II.2. Conceptul de obiectivitate / 98

II.2.1. *Obiectivitatea fără valori / 99*

II.2.2. *Obiectivitatea sensibilă la valori / 100*

II.2.3. *Negarea conceptului de obiectivitate / 103*

II.3. Stabilirea criteriilor de evaluare a programului / 104

II.3.1. *Ce valori trebuie să reflecte criteriile? / 105*

II.3.2. *Cine stabilește criteriile? / 109*

II.4. Metodologia / 118

II.4.1. *Linii generale ale evoluției metodologiei de evaluare / 119*

II.4.2. *Principalele strategii (metodologice) de evaluare / 124*

II.4.2.a. *Experimentul / 127*

II.4.2.b. *Studiul de caz / 129*

II.4.2.c. *Testarea pilot / 130*

II.4.3. *Metodologii specifice diverselor componente ale programului / 131*

Capitolul III: Dimensiunea practică a evaluării programelor și politicilor publice: influența teoriei și a situației de evaluare asupra modelului de evaluare / 141

III.1. Scopul. De ce evaluăm? / 141

III.2. Obiectul. Ce evaluăm? / 147

III.2.1. *Relațiile de cauzalitate / 147*

III.2.2. *Contextul / 150*

III.2.3. *Intrările / 153*

III.2.4. *Procesele / 154*

III.2.5. *Produsele, rezultatele, scopurile, obiectivele, impactul / 154*

III.3. Identitatea și rolul evaluatorilor / 158

III.3.1. *Considerente generale / 158*

III.3.2. *Activități concrete pe care le întreprind evaluatorii în procesul de evaluare / 163*

Capitolul IV: Dimensiunea utilizării rezultatelor evaluării programelor și politicilor publice: influența teoriei și a situației de evaluare asupra modelului de evaluare / 167

IV.1. Considerente generale / 167

IV.2. Evaluarea în folosul societății / 174

IV.3. Evaluarea în folosul formulării și implementării politicilor publice / 176

Capitolul V: O sinteză a influenței teoriei evaluării și situației de evaluare asupra modelului de evaluare. Concluzii / 185

V.1. Cunoașterea / 190

V.2. Practica / 194

V.3. Utilizarea / 197

V.4. Meta-evaluarea / 200

V.5. Explicații finale – evaluare pentru viața reală / 201

Bibliografie / 207

Abstract / 217

Résumé / 221

Introducere

Volumul de față reprezintă un demers teoretic de identificare a unui răspuns la o problemă cât se poate de practică – cum selectăm modelul de evaluare a politicilor și programelor atunci când suntem puși în situația de a desfășura o evaluare? Din punctul meu de vedere, indiciile pentru identificarea unui astfel de răspuns se regăsesc în teoria evaluării și în situația de evaluare¹. Acest demers contribuie astfel la contracararea convingerii larg răspândite conform căreia procesul de evaluare are o natură exclusiv practică, teoria fiind considerată prea abstractă pentru a face lumină în chestiunile concrete.

Marginalizarea teoriei în acest domeniu este caracteristică chiar și ărilor țări în care domeniul evaluării este cel mai dezvoltat și, cu atât mai mult, în cazul României. Într-un articol din 1996 (p. 292), Adelman remarcă numărul mic de membri ai comunităților de „evaluatori devotați”, cum îi numește el, din SUA și Marea Britanie. La fel, Kushner (1997, p. 364) și Scriven (1996b, 1998) sunt preocupați de reținerea majorității practicienilor evaluării față de teorie, Kushner vorbind de acapararea practicii evaluării de către „firmele anti-intelectuale de ... consultanți”. Scriven „strecoară” scurte afirmații despre acest aspect în aproape toate articolele și cărțile sale, dar articolul din 1998 este dedicat exclusiv acestei teme și poartă un nume sugestiv – *Minimalist theory: The least theory that practice requires*.

România nu face nici ea excepție de la acest pattern de dezvoltare a domeniului evaluării – practica înaintea teoriei. Voi face în cele ce urmează o scurtă trecere în revistă a etapelor de dezvoltare a evaluării în România, fixând astfel necesitatea unei astfel de lucrări în spațiul românesc.

În România, domeniul cel mai dezvoltat din punctul de vedere al frecvenței desfășurării unor procese de evaluare și al existenței unor metodologii specifice este cel educațional. Dintre instituțiile cu atribuții în domeniu fac parte: Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Superior (ARACIS), Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Preuniversitar (ARACIP), Consiliul Național al Cercetării Științifice din Învățământul Superior (CNCSIS) și Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior (CNFIS). După cum voi arăta ulterior în această lucrare, și în SUA evaluarea a început să se dezvolte ca domeniu distinct tot din zona educațională, în continuare cele mai

¹ În engleză, *evaluation situation*.

Respect pentru profesorii și profesori

sofisticate abordări fiind cele prezentate în revistele de educație¹. Însă ARACIS, ARACIP, CNC SIS și CNFIS sunt orientate către acele practici evaluative specifice domeniului educațional². Cu alte cuvinte, pentru ca domeniul evaluării să fi avut o dezvoltare consolidată, ar fi fost nevoie ca la un moment dat să apară o masă critică de cunoaștere teoretică. Din păcate, semnalul dat dinspre domeniul educațional cu privire la necesitatea preocupării pentru rezultatele politicilor și programelor nu a fost preluat și de alte domenii. Astfel, evaluarea în România a continuat să aibă un pattern de dezvoltare stimulat de implementarea unor programe cu finanțare internațională. Aceasta a făcut ca practica evaluării să se răspândească după modelul transferului unor modele de evaluare croite pe domenii specifice. Concret, finanțările internaționale au venit la pachet cu obligativitatea de a evalua programele respective, dar și cu indicații despre cum ar trebui făcută respectiva evaluare. În acest mod, în România s-au creat cu preponderență specialiști în aplicarea modelelor de evaluare, și nu specialiști în crearea sau stabilirea modelelor de evaluare. Este, dacă vreți, o diferență asemănătoare cu cea dintre sociologul care elaborează un chestionar de sondare a opiniei publice și prelucrează datele culese și operatorul de teren care aplică respectivul chestionar.

Data fiind influența UE, la nivelul sectorului public s-a conștientizat necesitatea unei dezvoltări coerente a practicii evaluării în România³. Concret, PHARE a finanțat în România proiecte pentru dezvoltarea capacității de evaluare la nivelul sectorului public și pentru dezvoltarea unei comunități de evaluare⁴. Cum însă dezvoltarea practică a domeniului nu a fost însoțită și de una teoretică, sectorul public din România nu a avut de unde să preia cunoaștere în domeniu și atunci pregătirea acestuia a fost făcută de firmele de consultanți. Dacă și acestea sunt „anti-intelectuale”, cum afirmă Kushner, sau nu, nu mă pot pronunța pentru că nu am suficiente date, dar problema modului în care este dezvoltată „comunitatea” de evaluare acum în România rămâne, indiferent de pregătirea celor care au contribuit la acest lucru. De ce spun asta? Intenția de a dezvolta capacitatea de evaluare la nivelul sectorului public din România este laudabilă. Faptul că anagajați ai sectorului public au beneficiat de un oarecare

¹ De altfel, marea majoritate a autorilor prezentați în acest volum nu sunt deloc străini de acest domeniu. Foarte multe dintre dificultățile desfășurării unui proces de evaluare au fost observate și teoretizate ca urmare a unor procese de evaluare a programelor educaționale și abia apoi extinse asupra altor domenii. De asemenea, multe dintre cărțile cuprinse în bibliografia acestei lucrări cuprind articole care vizează educația.

² Despre metodologia de evaluare ARACIS, vezi Florian și Hâncean, 2009, pp. 83-114.

³ Nici la acest capitol România nu face excepție. În Europa, țări precum Germania (vezi experimentele Politik din anii 1960), Suedia, Olanda, Marea Britanie, Olanda, Finlanda și Danemarca au o bună tradiție în domeniu, dar Italia, de exemplu, a început să facă evaluare la nivelul sectorului public tot ca urmare a instrumentelor de *soft policy* aplicate de UE în acest sens (Wollmann, 2007, pp. 396-397).

⁴ Vezi Cerkez, Șerban, 2009, pp. 117-143.

Respect pentru oameni și cărți

nivel de instruire în domeniu este iarăși laudabil, dar acei consultanți nu sunt disponibili ori de câte ori angajații sectorului public vor întâmpina probleme și vor avea nevoie de sfaturi. Consultanța este disponibilă un timp limitat, pe bază de contract, iar nevoile de evaluare pot fi imprevizibile. Acei angajați au nevoie ca domeniul să se dezvolte la nivel academic astfel încât ei să poată desfășura un „dialog” permanent și necondiționat de contracte. Atunci când domeniul va fi dezvoltat din punct de vedere academic, funcționarii publici vor avea o literatură în care pot găsi răspunsuri fără să încheie un contract cu un consultant (nu că asta ar fi greșit, dar este greoi). Atunci când vor fi programe universitare de pregătire în domeniu, funcționarii publici vor avea acces la tipul de cunoaștere care să le permită să-și rezolve singuri problemele. Atunci când vom avea astfel de programe, numărul celor care vor avea o minimă specializare în domeniu va fi mai mare astfel încât este foarte probabil ca sectorul public să-și poată identifica specialiștii în propriul sistem, chiar dacă ei nu se vor regăsi în fiecare instituție.

Deși presupune anumite costuri, răspândirea practicii evaluării la nivelul sectorului public este un demers sănătos din punctul de vedere al unei dezvoltări sustenabile a societății și economiei din mai multe motive. Un avantaj decurge din faptul că evaluarea ne ajută să canalizăm resursele către programele și politicile care dau rezultate. În plus, evaluarea responsabilizează instituțiile publice și clasa politică și informează cetățenii cu privire la intervențiile publice¹. Odată implementată practica evaluării, nu mai este suficient ca autoritățile să implementeze programe și politici pentru a putea afirma că au contribuit la rezolvarea anumitor probleme, ci trebuie ca acestea să aibă și rezultate bune pentru ca instituțiile respective să poată susține că și-au îndeplinit rolul. Dar poate unele dintre cele mai importante implicații ale evaluării sunt cele pe care le are pentru democratizare. Aceste implicații vor fi explorate pe parcursul lucrării, dar aș dori să menționez aici strânsa legătură dintre evaluare și evoluția sectorului public evidențiată de Stame (2006) care analizează implicațiile noului management public și ale guvernantei asupra evaluării demonstrând astfel cum evaluarea se redefineste continuu pentru a face față provocărilor nou apărute. De asemenea, într-un articol din 2006, House merge mai departe cu ideea conexiunii dintre noile dezvoltări ale societății și evaluare și discută despre modul în care evaluarea ajută la managerierea riscurilor asimetrice.

Lucrarea de față abordează o temă atinsă în literatură, dar – cel puțin din cât am reușit eu să acopăr domeniul – netratată distinct: cum selectăm modelul de evaluare? Pe parcursul acestui volum, am prezentat elementele pe care am reușit să le culeg din literatură cu privire la această preocupare, dar reprezentau doar interese tangențiale celor cărora le erau dedicate lucrările consultate de

¹ Despre avantajele evaluării la nivelul unei societăți, vezi Hanberger, 2006, pp. 17-37.

mine! În plus, mie mi s-au părut edificatoare doar pentru cei cu o foarte bună pregătire teoretică în domeniu, dar care, după cum afirmam anterior, nu sunt mulți. În viața de zi cu zi, procesele de evaluare nu sunt desfășurate de astfel de specialiști, fapt care, după cum voi argumenta în lucrare, dă prilejul unor necorelări între interesul de evaluare și model. Prin urmare, consider necesar ca cei cu pregătire teoretică în domeniu să fie preocupați de a elabora pentru practicieni, care nu au o teorie implicită atunci când desfășoară o evaluare, strategii de a „scurt-circuita” teoria, reușind astfel să aplice modele adecvate care să genereze informațiile necesare. Astfel, deși teoretic, volumul de față încearcă să rezolve o problemă practică.

Nu voi face diferența dintre programe și politici, pe care unii autori o fac – alții nu, pentru că, din punctul de vedere al lucrării de față, diferențele dintre acestea nu sunt relevante. Programele și politicile sunt doar evaluanduri¹ de tipuri diferite. Pentru că „ceea ce se evaluează” poate indica obiecte destul de diferite din punctul de vedere al complexității, al logicii de organizare, al naturii etc. (de exemplu, instituții, personal, programe, politici, proiecte etc.), mai ales atunci când nivelul analizei este suficient de abstract pentru a ne putea referi la toate aceste „obiecte” în același timp, folosim termenul general de „evaluand” pentru a le desemna.

Ceea ce încerc să construiesc în lucrarea de față este util cu precădere intervențiilor publice din sfera socialului care implică rezultate mai greu de cântărit în termeni de costuri și beneficii (materiale) și care implică conflicte de valori. Demersul meu analitic vizează pe alocuri și acele politici cu obiective mai concrete precum construirea de autostrăzi sau sporirea disciplinei în construcții, dar în general acestea nu prezintă probleme prea complicate din punctul de vedere al selectării modelului de evaluare. Este drept însă că și în cazul unor astfel de intervenții publice se pot formula întrebări problematice de tipul: pentru bunăstarea societății, este mai bine ca în următorii cinci ani guvernul să finanțeze cu precădere infrastructura sau sistemul de sănătate și pe cel de educație? Astfel, printr-o simplă întrebare, un program care presupunea mașini, betoane și kilometri, deci era ușor de cuantificat, devine dificil de evaluat.

Înainte de a prezenta structura volumului, voi face o delimitare succintă a domeniului în care se înscrie demersul de față – evaluarea programelor și politicilor publice². Concret, ceea ce voi face nu este să definesc evaluarea, lucru de

¹ „evaluand”-ul este „ceea ce se evaluează”.

² Aceasta nu înseamnă că multe dintre aspectele cuprinse în lucrare nu sunt valabile și pentru programe sau proiecte din sectorul privat și non-profit, politici ale unor mari companii sau, în funcție de cum este formulat interesul de cercetare, unor instituții. Am menționat doar programe și politici publice mai degrabă pentru a evita o enumerare foarte lungă decât pentru a mă limita la anumite categorii de „evaluand”. Prin aceasta nu vreau să spun că

Respect pentru oameni și cărți

care mă voi ocupa pe parcursul primului capitol, ci să o diferențiez de alte două domenii cu care are puncte comune sau, mai mult, se suprapune uneori – analiza politicilor publice și metodele de investigare socială. Trebuie să precizez încă de la început că diferențierile pe care le voi face în această introducere nu sunt unanim acceptate, fapt pe care îl deduc din discuțiile din literatură, dar trebuie să menționez aceste diferențieri întrucât ele sunt necesare pentru înțelegerea unora dintre liniile de argumentare sau a modului în care am structurat anumite capitole.

După cum menționeam anterior, există o întreagă „luptă” a evaluării de a se diferenția de analiza politicilor. Atât cât cunosc eu literatura, nu am întâlnit autori care să le considere total diferite, dar există o serie de teoretizări care subliniază caracteristicile distincte ale evaluării ca tip de analiză a politicilor. Geva-May și Pal (1999) argumentează că evaluarea este diferită de analiză, recunoscând că cele două tipuri de demersuri au puncte în comun, că uneori se suprapun și că evaluarea intră în categoria mai generală a analizei politicilor. Cele două autoare fac o diferențiere de rol între evaluare și analiză afirmând că doar analiza poate face recomandări, iar evaluarea face doar cercetare. Uneori, afirmă Geva-May și Pal, rezultatele evaluării sunt incluse în analiză pentru a face recomandări.

Mergând mai departe, cele două autoare fac diferențieri între evaluare și analiză de-a lungul mai multor dimensiuni: informația urmărită, metodele folosite, modul în care definesc problemele și modul în care prezintă date și argumente.

Deși sunt de acord cu cele două autoare că evaluarea este un tip de analiză de politici, precum și cu mare parte din diferențierile pe care ele le fac de-a lungul dimensiunilor abordate, consider însă că ceea ce reușesc autoarele să argumenteze nu este o diferență de rol, scop, gen etc., ci o diferență de metodă. Această opinie este întărită și de faptul că chiar cele două autoare admit în articolul citat că există evaluări care îndeplinesc funcții pe care ele le atribuie analizelor. De exemplu, acestea afirmă că evaluările nu fac recomandări, deși admit că modelele lui Stake și Guba și Lincoln sunt orientate către acest lucru. Consider că demersul celor două ar fi mai prolific dacă ar fi formulat în cheie normativă, dar ele încearcă să formuleze distincția dintre analiză și evaluare pornind de la ceea ce este evaluarea.

Revenind la înțelegerea mea în privința distincției dintre analiză și evaluare¹, și anume aceea că este una de stil, am să apelez într-o oarecare măsură tot la articolul lui Geva-May și Pal. Autoarele folosesc o paralelă între analiză și jurnalism pentru a evidenția diferența față de evaluare. Ceea ce încearcă să

evaluarea este identică în toate cazurile enumerate de mine, ci că nivelul analizei de față este suficient de abstract încât să fie valabil pentru toate aceste situații.

¹ Care recunosc că a fost provocată tocmai de citirea acestui articol în 2007, la recomandarea coordonatorului tezei mele de doctorat, Prof. Univ. Dr. Adrian Miroiu.

sugereze prin această paralelă este natura tehnică, sistematizată a evaluării, spre deosebire de analiză care este mai „narativă”. Totuși, comparația cu jurnalismul mi se pare exagerată întrucât e drept că analiza folosește date secundare, deja disponibile, că nu le culege de o manieră sistematizată în sensul că nu este preocupată de reprezentativitate, validitate, obiectivitate, surse etc., dar există o mare diferență. Analiza trece toate aceste date prin filtrul unor teorii din domeniul științelor politice, al sociologiei, al antropologiei, al economiei¹ și chiar al domeniului aflat sub analiză la momentul respectiv pentru a-și formula concluziile. Analistul este conștient de gradul de validitate sau reprezentativitate al datelor pe care le deține și acest lucru se reflectă în concluziile formulate. Aceste lucruri nu se întâmplă și în jurnalism. De asemenea, jurnalistul este orientat către colectarea concluziilor altora, le folosește pentru a reduce efortul de colectare de date, pe când analistul este interesat de formularea propriilor concluzii. Spre deosebire de analiză, evaluarea are ca etapă colectarea de date primare, o grijă mai mare pentru acuratețea acestora, dar și o manieră extrem de sofisticată și, mai ales, explicită de a formula concluzii. Analiza și evaluarea sunt demersuri similare executate diferit². Pentru ca lucrurile să fie și mai complicate, și procesul de evaluare presupune, în anumite etape, analiza. Diferența este că rezultatele acestor analize sunt chestionate chiar în procesul de evaluare.

De asemenea, trebuie să fac precizarea că nu valorizez niciunul dintre cele două demersuri – analiza și evaluarea – în detrimentul celuilalt. Din contră, există situații în care este mai înțelept să apelăm la analiză. De exemplu, putem avea o situație de criză în care trebuie reacționat într-un interval foarte scurt. De asemenea, pot exista situații în care evaluarea indică probleme foarte mari cu adoptarea oricăreia dintre soluțiile abordate, sau avem de a face cu decizii în cazul cărora este evident că, indiferent ce alegem, vom avea efecte negative și nici măcar nu mai are rost să desfășurăm un proces de evaluare. În aceste situații este de preferat să apelăm la analiză care pune rapid, evident pe baza experienței profesionale a analistului, în legătură elemente ce țin de evoluția istorică a situației, de structura instituțională, de conjunctură politică, de cultură etc. pentru a face o recomandare în situația respectivă. Analiza poate face o recomandare în aceste situații problematice pentru că nu alege atât în funcție de alternativele pe care le are în față cât în funcție de alte considerente cu care una sau alta dintre alternative se corelează mai bine.

O altă diferențiere problematică este aceea dintre evaluare și metodele și tehnicile de investigare socială. Astfel, în articolul său din 1998, Scriven reproșă editorilor *Handbook of Practical Program Evaluation*, Wholey, Hatry și

¹ În funcție de specializarea analistului.

² Menționez însă că, de regulă, nu avem de a face cu specialiști diferiți, ci cu demersuri diferite ale aceluiași specialiști.

Respect pentru oameni și cărți

Newcomer, că nu este decât o carte despre metodele standard din științele sociale care ignoră diferența specifică. Somek și Lewin (2005) includ evaluarea într-un capitol distinct într-o carte care se numește *Research methods in the social sciences*, alături de capitole care tratează interviuri, focus-grupuri (care sunt utilizate în evaluare) sau cercetarea impactului (care pentru evaluare poate fi un scop). În *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*, editată de Fischer, Miller și Sidney, partea VII se numește *Quantitatively Oriented Policy Methods*, iar capitolul 26 cuprins în această parte se numește *Policy Evaluation and Evaluation Research*. Mai mult, în capitolul 23 al acestei cărți, numit *Quantitative Methods for Policy Analysis*, autoarea (Yang) se scuză că nu a avut suficient spațiu să abordeze și alte metode importante de analiză cantitativă precum evaluarea. De aici ar rezulta că evaluarea este o metodă cantitativă de analiză a politicilor. Este drept că există și evaluări cantitative, dar nu sunt singurele. Din acest, motiv consider că plasarea lor în acest mod, fără alte lămuriri, în diverse manuale produce cel puțin două confuzii: cum explici că evaluarea, deși plasată în rând cu alte metode, folosește acele metode?; cum explici că evaluările constructiviste, pe care le voi prezenta în lucrare, sunt evaluări în ciuda faptului că nu utilizează metode cantitative?

După cum voi arăta în lucrare, evaluarea este mai mult decât metoda pe care o folosește și confundarea celor două duce la aplicarea în contexte inadecvate a metodelor. Nu insist aici asupra acestei idei întrucât face parte din ipoteza acestui demers analitic și va fi dezvoltată în paragraful I.2. și argumentată pe parcurs.

Dată fiind noutatea domeniului în România, dar și rolul în construcția argumentului, capitolul I este dedicat explicării principalelor concepte teoretice și a principalelor abordări ale conceptului de evaluare. De asemenea, tot în cadrul acestui capitol am inclus formularea ipotezei lucrării. Am considerat necesar să fac acest lucru în cadrul primului capitol, și nu în introducere, pentru că prezentarea noțiunilor de *teorie a evaluării* și *model al evaluării*, care precede formularea ipotezei, facilitează înțelegerea construcției ipotezei.

Capitolul II este dedicat analizei diverselor interpretări despre cunoașterea ale teoriilor evaluării, cu toate sub-componentele aferente – ontologia, epistemologia, conceptul de obiectivitate și metodologia.

Teoretizarea aspectelor practice ale evaluării, care vizează obiectul și scopul evaluării, dar și rolul și identitatea evaluatorilor, este abordată în capitolul III.

Ideea despre utilitatea pe care o are evaluarea influențează modul în care se desfășoară procesul de evaluare, motiv pentru care am dedicat capitolul IV acestor implicații. Ideea principală este că modul în care înțelegem utilitatea evaluării ne determină să încercăm să producem informații diferite prin procesul de evaluare.

Respect pentru oară În ultimul capitol, construiesc tabloul general al procesului de selectare a modelului de evaluare, așa cum rezultă el din concluziile capitolelor precedente. De asemenea, sunt detaliate câteva aspecte a căror considerare era prematură mai devreme în lucrare. Nu în ultimul rând, acest capitol conține precizări ale limitelor lucrării, dar și ale liniilor de analiză pe care le deschide.

Vreau să profit de apariția acestui volum pentru a aduce mulțumiri foștilor mei colegi și profesori de la Școala Doctorală în Științe Politice de la Școala Națională de Studii Politice și Administrative – București pentru modul în care au știut să constituie o comunitate academică în adevăratul sens al cuvântului.

Îi adresez mulțumiri speciale lui Mihai Păunescu¹ pentru discuțiile avute pe marginea acestui volum. Întrebările, argumentele și sugestiile formulate de el m-au scos din impasul în care mă aflam.

Domnului profesor Adrian Miroiu îi adresez mai mult decât mulțumiri. Îi sunt recunoscătoare că mi-a ghidat parcursul academic încă din perioada studiilor de licență și îi port un respect profund pentru activitatea profesională.

¹ Conf. Univ. Dr. la Facultatea de Științe Politice din cadrul SNSPA.

Capitolul I

Clarificări conceptuale¹

Introducerea acestui capitol în volumul de față nu reprezintă doar respectarea unui canon academic, ci are scopul de a pune bazele construirii unui argument conform căruia modelele de evaluare nu trebuie utilizate mecanic², fără o bună înțelegere a fundamentelor teoretice din care au rezultat, pentru că asta duce la o practică defectuoasă. Tendința de a considera evaluarea un demers exclusiv practic și de a ignora fundamentele teoretice care stau în spatele modelelor imitate a fost observată și de Pawson care susține în repetate rânduri importanța teoriei în evaluare: „cred că cel mai bine este ca evaluarea să aibă loc în spatele unor uși paradigmatiche bine închise” (1996, p. 219); „cele mai durabile recomandări practice pe care le poate face un evaluator sunt cele rezultate din cercetări care pornesc de la o teorie și se încheie cu o teorie rafinată” (2003, p. 488). Scriven (1996b, p. 393), constant preocupat de profesionalizarea acestui domeniu, afirmă că „evaluarea practică este inutil și grav limitată din cauza faptului că nu folosește teoria ca modalitate de a recunoaște și dezvolta soluții pentru probleme nerezolvate în practică”.

Din acest motiv, am considerat că orice demers de construire a unei strategii de selectare sau construire a unui model de evaluare trebuie să pornească de la o bună cunoaștere a limbajului teoretic specific domeniului. Nu voi insista în acest prim capitol să lămuresc toți termenii specifici acestui domeniu, unii dintre ei destul de tehnici, ci voi selecta spre explicare acele concepte care au nevoie să fie analizate, și nu doar definite, pentru a fi înțelese, mai ales că unele dintre ele au sensuri diferite în funcție de autor. Pe parcursul lucrării, pe măsură ce îi voi folosi, voi defini și alți termeni sau concepte, dar am selectat

¹ Acest capitol este o dezvoltare a unor părți din capitolul „Introducere în teoria și practica evaluării programelor și politicilor publice” din Cerkez, Mirela (coord.), 2009, *Evaluarea politicilor și programelor publice. Teorii, metode și practici*, Polirom, Iași, pp. 17-54. Unele din capitolele următoare conțin de asemenea părți dezvoltate ale acestui capitol și vor fi semnalate ca atare.

² Până și o poezie trebuie înțeleasă, nu doar învățată mecanic, dacă scopul pentru care o învățăm este acela de a o recita. Nu poți recita bine o poezie dacă nu îi înțelegi sensul.

Respect pentru acest capitol ceea ce este strâns legat de analiza care se va desfășura în volumul de față.

Am considerat oportună plasarea formulării ipotezei lucrării în cel de al doilea paragraf al acestui capitol, și nu în introducere, întrucât mi s-a părut necesar ca în prealabil să fie stabilit un punct de plecare comun, și anume ce este aceea *teorie a evaluării* și *model de evaluare* întrucât acestea sunt două dintre cele trei elemente la care fac referire în ipoteză.

Pentru că diversele modele de desfășurare a unui proces de evaluare au ca fundament, după cum voi demonstra pe parcurs, opțiuni teoretice bine definite și anumite viziuni cu privire la ceea ce reprezintă o evaluare, cel de al treilea paragraf al acestui capitol este alocat definirii conceptului de evaluare. Însă, din cauza diversității abordărilor, dar și a faptului că a face evaluare reprezintă mult prea multe acțiuni pentru a fi cuprinse într-o definiție, în acest al treilea paragraf nu se vor regăsi atât definiții propriu-zise cât detalieri efective ale modului în care diverși autori conceptualizează și operaționalizează evaluarea.

Cel de al patrulea paragraf al acestui capitol conține o prezentare a unor probleme specifice practicii evaluării; probleme care ajung să influențeze forma pe care o ia evaluarea în practică, dar a căror rezolvare, acolo unde există, nu este neapărat specifică unei anumite abordări cu privire la evaluare. Cu alte cuvinte, rezolvarea acestora nu presupune neapărat o „confruntare între paradigme”. Din acest motiv, al posibilității de conciliere a eventualelor soluții cu orice model de evaluare, respectivele probleme nu vor face obiectul analizei care se va desfășura pe parcursul lucrării, dar nici nu pot fi omise ca parte a selectării sau construirii unui model de evaluare. În plus, prin abordarea unor chestiuni concrete care apar în procesul de evaluare, acest paragraf contribuie la consolidarea „definirii” practicii evaluării.

Cu alte cuvinte, acest prim capitol pune bazele analizei din următoarele cinci prin prezentarea dezbaterilor și a celor mai importante evenimente din care s-au desprins temele ce fac obiectul analizei din următoarele capitole. În același timp, cele trei demersuri cuprinse în acest prim capitol (paragrafele I.1., I.3. și I.4.) reușesc să „definăscă” evaluarea de o manieră mai cuprinzătoare decât un enunț de tipul „gen proxim și diferență specifică”.

I.1. Teoria evaluării, modele de evaluare

I.1.1. Teoria evaluării

O teorie a evaluării programului reprezintă „un set de principii conceptuale, ipotetice, pragmatice și etice care formează un cadru general pentru ghidarea studiului și practicii evaluării programelor” (Stufflebeam și Shinkfield,