

RESUM

Aquesta tesi té com a objectiu examinar els processos d'establiment d'objectius globals en educació mitjançant un estudi de cas de la negociació l'Objectiu de Desenvolupament Sostenible 4 (ODS4). L'establiment d'objectius té una llarga història en el camp de l'educació. Si bé els Objectius de Desenvolupament de Mil·lenni (ODM) i els sis objectius d'Educació per a Tots (EPT) figuren entre els episodis més coneguts, l'establiment d'objectius educatius globals es remunta almenys als anys seixanta. L'adopció de l'ODS4 se suma així una tradició ben establerta en l'àmbit de l'educació per al desenvolupament. Si bé gran part de la discussió sobre els objectius globals ha tendit a centrar-se en l'impacte d'aquests instruments normatius, aquesta tesi fa un pas enrere i se centra en canvi en el procés a través del qual aquests objectius van prendre forma.

La tesi explora aquestes qüestions centrant-se en el paper de les organitzacions internacionals, un tema comparativament poc analitzat. L'objectiu principal de la tesi és per tant examinar la negociació i el seguiment de l'ODS4 posant al centre de l'anàlisi els interessos i les rutines de les organitzacions internacionals que participen en aquests esforços, així com l'arquitectura institucional en què interaccionen. La investigació es nodreix de diverses fonts de dades (entrevistes semiestructurades, anàlisi documental i observació no participant) i es basa en una estratègia analítica informada per una variant de process tracing centrada en casos.

La primera línia d'investigació abordada per la tesi se centra en el procés mitjançant el qual es van acordar les metes de l'ODS4. L'estudi detecta que aquesta negociació va estar marcada per dues fonts persistents de tensió, relatives a la pròpia arquitectura del debat i al contingut de la nova agenda. En relació amb el primer, la coexistència de dues línies de treball (una liderada per l'ONU i l'altra per EFA) sovint va resultar ser una font de fricció com a resultat de les disparitats entre la cultura burocràtica de l'ONU i de l'arquitectura EPT. En relació a la segona, la investigació identifica que els intents d'institucionalitzar els resultats d'aprenentatge com a peça central de l'ODS4 van ser activament resistits per certs grups estratègicament ubicats.

La segona línia d'investigació abordada per la investigació fa referència a l'impacte de el nou objectiu educatiu global sobre les organitzacions involucrades en la producció d'indicadors de l'ODS4. La tesi mostra que, tot i el consens sobre la indispensabilitat de les dades d'aprenentatge global, la producció d'aquestes dades representa un desafiament considerable. Això es deu al fet que la creixent centralitat de les dades d'aprenentatge és percebuda pels productors d'avaluacions com una oportunitat per consolidar i expandir les seves àrees d'influència, una dinàmica que crea problemes de rivalitat. En segon lloc, la naturalesa col·lectiva de la producció d'indicadors ha posat de manifest el fet que es disposen expectatives múltiples (i contradictòries) sobre els esforços de seguiment global.

En general, els patrons de negociació identificats per la investigació suggereixen que, si bé la formulació dels ODS va ser un procés deliberatiu i participatiu, aquestes qualitats no poden equipar-se mecànicament a l'absència de conflicte o a la supressió de relacions de poder. Si bé les negociacions es van basar en estructures horitzontals de presa de decisions, diferents actors estan equipats de manera desigual per aprofitar-les. A més, la construcció de consens es va basar amb freqüència en el reforç de l'ambigüitat més que en un procés genuí de convergència o acostament d'idees.

RESUMEN

Esta tesis tiene como objetivo examinar los procesos de establecimiento de objetivos globales en educación mediante un estudio de caso de la negociación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS4). El establecimiento de objetivos tiene una larga historia en el campo de la educación. Si bien los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los seis objetivos de Educación para Todos (EPT) figuran entre los episodios más conocidos, el establecimiento de objetivos educativos globales se remonta al menos a los años sesenta. La adopción del ODS4 se suma así una tradición bien establecida en el ámbito de la educación para el desarrollo. Si bien gran parte de la discusión sobre los objetivos globales ha tendido a centrarse en el impacto de dichos instrumentos normativos, esta tesis da un paso atrás y se centra en cambio en el proceso a través del cual tales objetivos tomaron forma.

La tesis explora estas cuestiones centrándose en el papel de las organizaciones internacionales, un tema comparativamente poco analizado. El objetivo principal de la tesis es por tanto examinar la negociación y el seguimiento del ODS4 poniendo en el centro del análisis los intereses y las rutinas de las organizaciones internacionales que participan en estos esfuerzos, así como la arquitectura institucional en la que interaccionan. La investigación se nutre de distintas fuentes de datos (entrevistas semiestructuradas, análisis documental y observación no participante) y se basa en una estrategia analítica informada por una variante de process tracing centrada en casos.

La primera línea de investigación abordada por la tesis se centra en el proceso mediante el cual se acordaron las metas del ODS4. El estudio detecta que esta negociación estuvo marcada por dos fuentes persistentes de tensión, relativas a la propia arquitectura del debate y al contenido de la nueva agenda. En relación con el primero, la coexistencia de dos líneas de trabajo (una liderada por la ONU y la otra por EFA) a menudo resultó ser una fuente de fricción, como resultado de las disparidades entre la cultura burocrática de la ONU y de la arquitectura EPT. En relación con el segundo, la investigación identifica que los intentos de institucionalizar los resultados de aprendizaje como la pieza central del ODS4 fueron activamente resistidos por ciertos grupos estratégicamente ubicados.

La segunda línea de investigación abordada por la investigación se refiere al impacto del nuevo objetivo sobre las organizaciones involucradas en la producción de indicadores del ODS4. La tesis muestra que, a pesar del consenso sobre la indispensabilidad de los datos de

aprendizaje global, la producción de dichos datos representa un desafío considerable. Esto se debe a que la creciente centralidad de los datos de aprendizaje es percibida por los productores de evaluaciones como una oportunidad para consolidar y expandir sus áreas de influencia, una dinámica que crea problemas de rivalidad. En segundo lugar, la naturaleza colectiva del proceso de medición ha puesto de manifiesto el hecho de que se depositan expectativas múltiples (y contradictorias) sobre los esfuerzos de seguimiento global.

En general, los patrones de negociación identificados por la investigación sugieren que, si bien la formulación de los ODS fue un proceso deliberativo y participativo, estas cualidades no pueden equipararse mecánicamente con la ausencia de conflicto o con la supresión de relaciones de poder. Por lo tanto, si bien las negociaciones se basaron en estructuras horizontales de toma de decisiones, diferentes actores están equipados de manera desigual para aprovecharlas. Además, la construcción de consenso se basó con frecuencia en el refuerzo de la ambigüedad más que en un proceso genuino de convergencia o acercamiento de ideas.

ABSTRACT

This dissertation aims to examine processes of global goal-setting in education through a case study of the negotiation of Sustainable Development Goal 4 (SDG4). Goal- and target-setting have a long history in the field of education – while the Millennium Development Goals (MDGs) and the six Education For All (EFA) goals feature among the most well-known episodes, the practice of goal-setting in education dates back at least as far as the 1960s. The adoption of SDG4 adds thus to a well-established tradition within the education-for-development realm. While much of the public comment and scholarship on global goals has tended to focus on the relative impact (or the lack thereof) of such normative instruments, this thesis takes a step back and focuses instead on the very process through which such goals came into being.

The thesis explores such questions by concentrating on the role of international organizations– a comparatively under-discussed theme in the early accounts of the making of the SDGs. The main goal of the thesis is thus to examine the negotiation and monitoring of SDG4 by bringing to the center of the analysis the interests and routines of the international organizations partaking in these endeavor, as well as the institutional architecture in which inter-organizational interactions took place. To this purpose, the research draws on a combination of data-sources (namely, semi-structured interviews, documentary analysis and non-participant observation) and relies on analytical strategy informed by a case-centric variant of process tracing.

The first line of inquiry addressed by the thesis concerns the process through which the normative statements and targets encapsulated in SDG4 were agreed upon. The study finds that this negotiation was shaped by two persistent sources of tension, relative to the very architecture of the debate and the content of the new agenda. In relation to the former, the thesis finds that the coexistence of two workstreams (one led by the UN, the other by EFA) often proved a source of friction, as a result of the disparities between the bureaucratic culture of the UN sphere and the deliberation routines that characterize the EFA architecture – a divergence that, in turn, reflects different understandings of what qualifies

as a democratic debate. In relation to the latter, the research finds that attempts to institutionalize the learning-outcomes norm as the centerpiece of the SDG4 were actively resisted by certain strategically-located constituencies.

The second line of inquiry addressed by the research concerns the impact of the new education goal on the organizations involved in the production of SDG4 indicators. The thesis shows that, despite the consensus on the indispensability of global learning data, the production of such data represents a challenging endeavor. This is so as the growing centrality of assessment data is perceived by a range of data producers and data collectors as an opportunity to consolidate and expand their areas of influence – a process that inevitably creates issues of rivalry and overlap. Second, the collective nature of the measurement process has laid bare the fact that multiple (and contradictory) expectations are placed on global monitoring efforts, and has rendered visible a tension between the principles of in-built comparability and country ownership.

Overall, the negotiation patterns identified by the research suggest that, while the formulation of the SDGs was a deliberative and participatory process, these qualities should not be equated to an absence of conflict or to the suppression of power-laden dynamics. Thus, even when the negotiations relied on horizontal decision-making structures, different actors were unequally equipped to take advantage of them; also, consensus-building exercises frequently relied on ambiguity – rather than entailing a genuine process of ideational convergence or rapprochement.