

La construcción de la agenda pública: la educación socioemocional en organismos internacionales

The construction of the public agenda: Social and emotional learning in international organizations

Víctor Manuel Reynoso Angulo

Universidad de Las Américas Puebla, Puebla, México
vmra58@yahoo.com.mx

<https://orcid.org/0000-0002-5694-8197>

ISSN: 0185-4259; e-ISSN: 2007-9176

DOI: <https://dx.doi.org/10.28928/ri/942023/aot3/reynosoangulov>

Resumen

Desde fines del siglo XX se difundió la idea de la inteligencia emocional (IE) y su importancia en prácticamente todos los ámbitos de la vida social e individual. Dado que, a diferencia del coeficiente intelectual, la IE se puede desarrollar, se ha ido agendando como un factor educativo. Como muchos problemas públicos, se incorporó primero a la agenda de algunas asociaciones civiles e incluso se fundaron otras para atender específicamente la educación social y emocional. También la han agendado algunos gobiernos locales y nacionales. En este artículo cuestiono la incorporación de la educación socioemocional en la agenda de los organismos internacionales encargados de la educación (UNICEF, UNESCO, OCDE, OMS), partiendo de la idea de que estos influyen de manera importante en la agenda pública de los gobiernos. La hipótesis es que la problemática educativa en torno a la educación socioemocional la han incorporado no solo el UNICEF y la UNESCO, que se centran en las cuestiones educativas más urgentes como la asistencia a la escuela, la alfabetización y la equidad de género, sino también, y de manera importante, la OCDE.

Palabras clave: políticas públicas; elaboración de la agenda pública; organismos internacionales; educación socioemocional.

Abstract:

Since the end of the twentieth century the idea of emotional intelligence and its importance for practically all areas of social and individual life has spread. Since, unlike IQ, EI can be developed, it has been appreciated as an educational problem. Like many public problems, it was first put on the agenda of some civil associations (associations were even founded to specifically address the issue of social and emotional education). It has also been the focus of some local and national governments. The present paper explores the incorporation of social-emotional education (SEL) in the agendas of international organizations in charge of education (UNICEF, UNESCO, OECD, WHO). The suggestion is that these agencies not only build their own agendas, but also significantly influence the public agendas of national and local governments. The hypothesis is that the educational problem concerning SEL has not been incorporated by UNICEF and UNESCO, which focus on more urgent educational problems such as school attendance, literacy and gender equity, but has been included in an important way by the OECD.

Keywords: public policies; public agenda development; international agencies; social emotional education.

Que, puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz (UNESCO, 2014).



IZTAPALAPA

Agua sobre lasajas

Introducción

A fines del siglo xx se planteó la cuestión de la inteligencia emocional y se empezó a hablar y a investigar seriamente sobre ella. Si inteligencia es la capacidad de resolver problemas, la concepción dominante antes de la inteligencia emocional, expresada en el IQ o coeficiente intelectual, se centraba en problemas abstractos que podían expresarse y medirse en una hoja de papel, en exámenes escritos.

Pero los problemas reales, personales y sociales no son abstractos; involucran emociones, propias y ajenas. Se empezó a observar que las personas que lograban sus fines profesionales, familiares y personales no eran las que tenían un alto IQ, sino las que tenían la capacidad de manejar las emociones, desde la propia motivación hasta la capacidad de interactuar con las emociones de los demás. Se empezó a hablar entonces de IE, el coeficiente de inteligencia emocional.

A diferencia del IQ, el IE se puede educar e incrementar. Con la idea de inteligencia emocional surgieron los términos de “alfabetismo emocional” y “analfabetismo emocional”. La educación de las emociones se asoció no solo al éxito personal en el trabajo, la familia, la pareja o las relaciones sociales, sino también a la prevención de adicciones y delitos. Una buena educación emocional no solo daría lugar a personas más felices y satisfechas, sino también aumentaría la capacidad de colaboración social y disminuiría problemas relacionados con los delitos y el consumo inadecuado de sustancias tóxicas.

En esta investigación pretendo analizar si en la agenda de los principales organismos internacionales dedicados a la educación se ha incorporado la cuestión de la educación emocional. Inicio con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), suponiendo que en la atención a la infancia (UNICEF) y a la educación (UNESCO) sería más probable encontrar este tema en su agenda.

Encontré poco, o muy poco. Continué la búsqueda en dos organismos que no están centrados en la educación, sino en objetivos mucho más amplios, en el

desarrollo y el bienestar de las sociedades: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Ahí encontré mucho más. Algo localicé también en la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La hipótesis de este artículo es que la cuestión de la educación social y emocional se empieza a agendar en algunos organismos internacionales, y no tanto en los centrados en la educación y la infancia como en los dedicados a promover el desarrollo. El tema está apenas comenzando a tomarse en cuenta en las agendas. Ha sido detectado y nombrado en documentos secundarios de estas organizaciones, aunque no por el UNICEF —que por su carácter se centra en los problemas más urgentes de la infancia— ni por la UNESCO, sino por el PNUD, y sobre todo por la OCDE. Esta última organización está conformada por los países de mayor nivel de desarrollo que han superado, relativamente, problemas básicos y urgentes como la alfabetización, la alimentación básica y la violencia hacia los niños, y han podido orientarse hacia otras cuestiones, como la educación emocional.

Inicio el artículo con una reflexión sobre la construcción de la agenda pública que, como es sabido, es la primera etapa en el orden lógico de las políticas públicas. Para resolver un problema es indispensable agendarlo, ponerlo en “la lista de lo que hay que hacer”. De los muchos problemas públicos solo unos cuantos entran en la agenda. Continúo después con una revisión de la teoría de las emociones y de la educación socioemocional, de sus orígenes y de su importancia. En el siguiente apartado trato los organismos internacionales como constructores de la agenda pública, cuyos principales objetivos son: detectar problemas públicos, generar información sobre los mismos y ofrecer vías para su solución a los gobiernos nacionales y locales. En las cuatro últimas partes del texto reviso cuatro organismos y sus propuestas sobre el tema: UNICEF, UNESCO, PNUD y OCDE.

La elaboración de la agenda pública

La agenda pública es considerada como una de las fases o etapas de las políticas públicas. Si una política pública es “un curso de acción para resolver problemas públicos acotados” (Canto, 2002: 60), podemos considerar que el núcleo de la misma es el problema público. Ahora bien, en toda sociedad hay una gran cantidad de problemas, pero solo algunos de ellos son considerados como problemas públicos dignos de atención y resolución. La selección de algunos y la exclusión de otros es una cuestión cuyo análisis puede convocar todos los recursos de la ciencia política.

Como lo ha mostrado ingeniosamente Gabriel Zaid, siguiendo en parte las investigaciones de Hebert A. Simon, la capacidad de atención humana es limitada (Zaid, 2009: 95-101). La limitación a opciones concretas es algo inherente a la vida humana, aunque en teoría nuestras opciones sean ilimitadas. Las razones por las que algunos problemas públicos ingresan a la agenda y otros no tienen que ver con ideas, valores, estructuras de poder, habilidades políticas y características institucionales. A veces la combinación de todas estas cuestiones da lugar a que un problema determinado sea agendado, es decir, entre en la agenda pública.

Hay muy diversas agendas. Están la del gobierno —más precisamente habría que decir de los gobiernos, pues pueden ser estos nacionales, estatales o municipales— y la de la sociedad, que no siempre coinciden (Aguilar, 2003: 119). También debe distinguirse entre los distintos sectores de la sociedad, pues las agendas varían enormemente de un grupo a otro. Hay que añadir también lo que aquí interesa, la agenda de los organismos internacionales.

Es interesante plantear una tipología de los problemas públicos según sea su probabilidad de ser agendados. En este sentido, presento en un cuadro el análisis de Luis F. Aguilar Villanueva (ver cuadro 1).

CUADRO 1.
*Criterios para una tipología de los problemas públicos
según su probabilidad de entrar en la agenda*

<i>Criterio</i>	<i>Tipos de problema</i>	
Interés	General	De grupos particulares
Respaldo	Organizaciones poderosas	Voces dispersas
Argumentos	Culturalmente significativos	Alternativos a los usuales
Consenso	Mayoritario	Opiniones divididas
Legalidad	Dentro de las obligaciones constitucionales	Rebasan las obligaciones constitucionales
Complejidad	Sencillos, localizados, respuestas disponibles	Complejos, interdependientes
Originalidad	De rutina, programables	Inéditos, requieren innovación
Prioridad	Prioritarios, urgentes	No prioritarios. Otros problemas deben ser atendidos antes

<i>Criterio</i>	<i>Tipos de problema</i>
Creencias, ideas valoraciones	Culturalmente significativas Dispersas y de grupos particulares

Fuente: Aguilar (2003).

En este artículo analizo la agenda de los organismos internacionales encargados de la educación o vinculados a la misma —UNICEF, UNESCO, OCDE— en relación con un conjunto de problemas públicos que podemos agrupar en torno a la cuestión de la educación social y emocional.

Dada la creciente interrelación de las sociedades humanas, no debe sorprender que organismos internacionales como los mencionados tengan cada vez una mayor participación en la elaboración de la agenda y que esta participación se incremente con el tiempo.

Los organismos internacionales participan en la elaboración de la agenda en los tres niveles en los que se ha dividido: pública, política y de gobierno. El primero se refiere a la sociedad en general, o más específicamente a sectores relevantes de la misma; el segundo al debate político y a las ideas de los actores políticos dominantes, y finalmente la agenda de gobierno es aquella que los gobiernos han elaborado y sobre la que han realizado acciones específicas (Franco, 2013: 90).

Es de esperar que cada vez más los organismos internacionales contribuyan a la elaboración de la agenda en estos tres niveles. En este texto analizo qué tanto han agendado lo que podemos considerar un problema público novedoso: la educación de la inteligencia emocional.

La cuestión de la educación social y emocional

“Las emociones determinan la calidad de nuestra vida” (Ekman, 2007:xvii). Así inicia su libro el prestigiado psicólogo Paul Ekman, quien durante décadas se ha dedicado a investigar las emociones.

Otros investigadores dicen algo similar con otras palabras. Daniel Goleman (1995: 24) y Efraín Bartolomé (2015: 21), por ejemplo, recuperan el origen etimológico del término emoción: la palabra latina *movere*, mover. Las emociones son lo que nos mueve; quizá no sean lo único que nos mueve, pero sin entender las emociones no se comprende lo fundamental de nuestra conducta y de la calidad de vida a la que nuestra conducta da lugar.

Más allá del origen etimológico, ¿qué es una emoción? Recuperemos la definición de Ekman:

Emotion is a process, a particular kind of automatic appraisal influenced by our evolutionary and personal past, in which we sense that something important to our welfare is occurring, and a set of physiological changes and emotional behaviors begins to deal with the situation (Ekman, 2007: 13).

Es una definición bien destilada, producto de décadas de investigación y reflexión. Vale la pena desglosar sus dimensiones:

1. La emoción es un proceso.
2. Es una forma particular de evaluación automática.
3. Está influida por nuestra evolución.
4. Y también por nuestro pasado personal.
5. Con la cual sentimos que algo importante para nuestro bienestar está sucediendo.
6. Implica además un conjunto de cambios psicológicos.
7. Y de conductas emocionales para tratar con la situación.

La definición deja clara la importancia y la complejidad de las emociones. Importancia porque ciertamente las emociones “nos mueven” cuando sentimos que algo significativo relacionado con nuestro bienestar está sucediendo. Nos mueven cuando sentimos que hay algún asunto vital para nosotros.

Complejidad porque las emociones son un proceso, y son evaluaciones automáticas que pueden darse sin que seamos conscientes de ellas. Porque son producto de nuestra evolución (y por tanto comunes a todos los seres humanos), pero también de nuestro pasado personal (y por tanto específicas para cada ser humano). Porque implican un conjunto de cambios psicológicos y de conductas, en ocasiones muy complicados y difíciles de percibir.¹

¹ Efraín Bartolomé da una definición distinta, pero coincidente con la de Ekman: “Las emociones son modos complejos de comportamiento donde hay un estado de gran excitación acompañado de cambios viscerales y glandulares. Con ‘modos complejos de comportamiento’ quiero decir que en una emoción hay acción, senso-percepción, imaginación y pensamiento, además de los cambios viscerales y glandulares antes descritos” (Bartolomé, 2015: 34). La definición de Goleman es más genérica: “Utilizo el término *emoción* para referirme a un sentimiento y sus pensamientos característicos, a estados psicológicos y biológicos y a una variedad de tendencias de actuar” (Goleman, 1995: 331).

De esta definición se deriva la importancia de educar nuestras emociones. Son decisivas para nuestra vida, suelen ser inconscientes y no es claro qué es lo que las detona. No solo es importante conocer la dinámica de nuestras propias emociones, sino que para la calidad de nuestra vida es muy importante ser sensible a las emociones de los demás.

Educación emocionalmente tiene que ver con desarrollar la capacidad de tomar conciencia de nuestras emociones, de sus componentes y de sus causas. Tomar conciencia de lo que nos mueve y por qué nos mueve.

De la importancia de las emociones se deriva la importancia de la educación emocional. El diccionario de psicología de la Universidad de Oxford define la inteligencia emocional como: “la habilidad para reconocer tanto las emociones propias como las ajenas, para distinguir entre los distintos sentimientos y considerarlos adecuadamente y para usar la información emocional para guiar nuestro pensamiento y conducta” (Coleman, 2008).

El término inteligencia emocional tiene un precedente importante en la obra de Howard Gardner *Frames of Mind: The Theory of Multiple Intelligences*, publicada en 1983. Fue acuñado en los noventa por Peter Salovey, y su difusión entre un público amplio y su consolidación como concepto en los medios culturales y académicos se dio a partir de la publicación del libro de Daniel Goleman, *Emotional Intelligence*, en 1995. Goleman plantea en ese libro que la inteligencia emocional es mucho más importante que el coeficiente intelectual para el buen desempeño no solo en actividades escolares y laborales, sino en todos los ámbitos de la vida personal y social, como la familia, la pareja, las amistades y las relaciones laborales. Además, y esto es algo decisivo para el tema aquí tratado, la inteligencia emocional se puede educar y desarrollar, a diferencia del coeficiente intelectual.

Desde la primera línea del libro se habla de “alfabetización emocional”, es decir, de la posibilidad de educar las emociones.² Dos capítulos del mismo son sobre esta cuestión, el 15, titulado “El costo del analfabetismo emocional”, y el 16, “La educación de las emociones” (Goleman, 1995).

Desde entonces ha habido una intensa discusión sobre el tema, además de investigaciones de diverso tipo. La bibliografía se ha incrementado notablemente. Y dado que la inteligencia emocional, a diferencia del coeficiente intelectual, se puede desarrollar, ha dado lugar también a diversas propuestas educativas. Considerando que el manejo de las propias emociones es inseparable de cómo percibimos y procesamos

² Así comienza Goleman sus “Agradecimientos”: “Escuché por primera vez la expresión ‘alfabetización emocional’ en labios de Eileen Rockefeller Growald...” (Goleman, 1995: 11).

las emociones de los demás, el término más utilizado ha sido el de educación social y emocional (SEL, por sus siglas en inglés).

Jonathan Cohen define la educación socioemocional y su importancia en los siguientes términos:

Social and emotional education refers to the process and methods we use to promote social emotional competencies. Although I suggest that the capacity to “read” ourselves and others is the foundation for social emotional learning (just as the capacity to decode phonemes is the foundation for language learning), competence and learning in this area refers to a broader set of knowledge and skills. Social and emotional competence measures the ability to understand, process, manage, and express the social and emotional aspects of our lives. The degree to which we are able to do so is predictive of life satisfaction and productivity, whereas grades and SAT scores, by themselves, are not (Goleman, 1995; Heath, 1991; Valliant, 1977) (Cohen, 2001).

Para Cohen la satisfacción con la propia vida, la productividad y el éxito en la vida profesional, familiar y afectiva, dependen mucho más de la educación socioemocional que del aprendizaje de las matemáticas y la gramática, en las que se ha centrado la educación.

Como suele ocurrir con algunos problemas públicos, sobre todo con los que implican una nueva perspectiva, el tema ha sido agendado primero por organizaciones de la sociedad civil. Destaca CASEL (Collaborative for Academic, Social, and Emotional Learning), una organización con sede en Chicago y con presencia muy amplia en Estados Unidos y otros países, que tiene como misión desarrollar competencias académicas, sociales y emocionales en todos los estudiantes (CASEL, 2017). También debe mencionarse Edutopia (2017), organización fundada por el cineasta George Lucas, que aunque no se dedica exclusivamente a la educación social y emocional sí la tiene entre sus objetivos más importantes. Mencionamos finalmente una tercera organización que se ha destacado en la difusión de este tema, Mindful Schools, con sede en Oakland, California. No es mi objetivo en este artículo enlistar las numerosas organizaciones sociales que de distinto modo han agendado la educación social y emocional, simplemente las menciono como ejemplo de que son mucho más ágiles para agendar los nuevos problemas que las organizaciones públicas.

Los organismos internacionales como participantes en la elaboración o construcción de la agenda pública

Una de las funciones de los organismos internacionales es contribuir a la construcción de la agenda pública global, nacional o local, y buscar los mecanismos para resolver los problemas incorporados en esa agenda. Ciertamente, estos organismos están muy lejos de ser un agente central o un Estado mundial, pero sí son referentes del esfuerzo en la construcción de la agenda mundial o global.

Una forma de evaluarlos sería analizar qué problemas públicos han incorporado a su agenda y qué tanto estos han sido resueltos o no. Aquí me interesa algo mucho más preciso: qué tanto estos organismos han incorporado en su agenda, y por lo tanto fomentado en la agenda de los gobiernos nacionales y locales, la educación social y emocional.

En principio analizo las dos organizaciones cuyas funciones tienen que ver más directamente con la educación: el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). El primero porque la educación es una de las necesidades básicas de la infancia y la segunda porque lleva el término educación en su nombre. Pero dado que la cuestión educativa tiene implicaciones decisivas para el desarrollo, incorporo dos organismos más relacionados con el desarrollo: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La agenda del UNICEF

En el caso del UNICEF, no se encuentra en su agenda el tema de la educación social y emocional. La razón es clara si tomamos en cuenta el nombre de esta organización: se trata, o se trató en un principio, de un fondo para “situaciones de emergencia” que afectan a la infancia. En el documento fundacional de este organismo figura que su objetivo es apoyar a los niños y adolescentes de países víctimas de agresiones (United Nations, General Assembly, 1947).

Actualmente los objetivos del UNICEF se han ampliado más allá de esos países. Pero dado que millones de niños y adolescentes viven en situación de emergencia permanente, es lógico que esta organización se centre en ellos. Así lo expresa en su misión, donde enfatiza el apoyo a los niños en países en desarrollo, y en especial a los más desfavorecidos:

UNICEF moviliza la voluntad política y los recursos materiales para ayudar a los países, *en particular a los países en desarrollo*, a garantizar que los niños tengan derechos prioritarios sobre los recursos, y a crear la capacidad de establecer políticas apropiadas y ofrecer servicios para los niños y sus familias.

UNICEF se empeña en garantizar que se dé protección especial a los niños *más desfavorecidos: víctimas de guerra, desastres, extrema pobreza*, todas las formas de *violencia y explotación* y los niños *con discapacidades* (UNICEF, 2017, cursivas añadidas).

Las prioridades del UNICEF en este contexto son la asistencia a la escuela, la alfabetización, la enseñanza primaria universal y la equidad de género (UNICEF, s.f.). Se trata de un fondo para situaciones críticas, y son millones de niños los que viven actualmente en situaciones críticas permanentes, por lo que no sería sensato proponer educación social y emocional a niños que no tienen posibilidades de asistir a la escuela y que no saben leer ni escribir. No se diga si además están en situaciones de guerra o de explotación extrema.

El problema que aquí analizo no entra en esas prioridades, a excepción hecha del apoyo emocional a niños afectados por catástrofes como la guerra.

La agenda de la UNESCO

El epígrafe que encabeza este artículo, tomado de la primera declaración en los documentos constitutivos de la UNESCO, sería un excelente punto de partida para educar en inteligencia emocional: “Que, puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz” (UNESCO, 2009).

La educación de las emociones es la educación de la mente, porque es en la mente en donde es posible detectar nuestras emociones y las de los demás y manejarlas o encauzarlas. La frase de la UNESCO se adelantó varias décadas a las teorías de la inteligencia emocional y a la posibilidad de educarla, lo que no significa, como sucede al parecer, que esta organización haya desarrollado políticas públicas específicas para hacer realidad ese objetivo de erigir los baluartes de la paz en la mente de las personas.

Más bien el caso de la UNESCO es similar al del UNICEF: su propuesta educativa tiene prioridades, y entre ellas hay cuestiones más urgentes que la educación social y emocional. En la parte educativa de la misión de esta organización se señalan seis

objetivos, los mismos que se plantearon en el año 2000 en el *Marco de acción de Dakar*.³ Dichos objetivos son:

- i) extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos;
- ii) velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;
- iii) velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa;
- iv) aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente;
- v) suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento;
- vi) mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales (UNESCO, 2000: 8).

Las prioridades de la UNESCO, que coinciden en buena medida con las del UNICEF, son la primera infancia, particularmente: “los niños más vulnerables y desfavorecidos”, los niños y niñas “que se encuentran en situaciones difíciles”, llevar la educación a todos, alfabetizar a los adultos, “suprimir las disparidades entre géneros”, y mejorar la calidad de la educación “especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales”. En un mundo donde hay millones de niños que no van a la escuela, millones de adultos analfabetas, sin capacidad de leer y escribir, sin habilidades básicas de aritmética y sin las “competencias prácticas esenciales” (el documento no precisa a qué se refiere), parece absurdo hablar de educar las emociones.

³ Para la misión de la UNESCO véase: <http://www.unesco.org/new/es/education/about-us/how-we-work/mission>

Lo anterior podría cuestionarse. Puede plantearse que una educación emocional básica facilita y potencia la capacidad para aprender a leer, escribir y adquirir habilidades aritméticas, pero en situaciones donde no existen aulas ni maestros o donde se considera que las mujeres no tienen derecho a asistir a la escuela, es difícil, ingenuo e incluso irresponsable cuestionar que en la agenda de organismos internacionales como el UNICEF y la UNESCO se dé prioridad a la agenda ya señalada.

En la agenda del PNUD

El objetivo del PNUD está planteado de una manera muy general: “ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor”. Para ello “promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios” (PNUD, s.f.).

Y dentro de esa amplitud, las prioridades son similares a las del UNICEF y la UNESCO: las cuestiones más urgentes de la humanidad como: “erradicar la pobreza extrema y el hambre”, “lograr la enseñanza primaria universal”, “promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer” y “reducir la mortalidad infantil”⁴

La educación emocional no se menciona ni en la página principal de internet de esta organización ni en el plan estratégico del PNUD 2014-2017 (PNUD, 2014). La explicación es la ya presentada: se centra en objetivos más urgentes.

Sin embargo, al buscar la palabra emoción en la página en español y *emotion* en la página en inglés encontramos resultados. En español aparece solo en dos documentos, ambos informes sobre desarrollo humano, uno en Chile de 1998, y otro en El Salvador de 2013. En el primero la palabra emoción o afines se menciona 15 veces, ninguna relacionada directamente con la educación. En el caso del documento sobre El Salvador la misma búsqueda da 16 palabras, pero aquí sí hay un vínculo directo y claro con la educación: se considera el desarrollo socioemocional como una de las cuatro dimensiones del “desarrollo infantil temprano”, una de las preocupaciones o de los objetivos centrales para este documento.

Aunque se trata de documentos fuera del centro de los objetivos del PNUD, la presencia de la cuestión emocional indica que el tema empieza a agendarse en algunos programas de esta organización. En el documento de 1998 las cuestiones

⁴ Hemos transcrito los cuatro primeros Objetivos de Desarrollo del Milenio de la página del PNUD. Los otros cuatro son: “mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo” (PNUD, s.f.).

emocionales se mencionan, pero no propiamente como parte de una agenda. Quince años después, en el documento de 2013, la educación socioemocional es ya parte de una agenda. Si bien secundaria, si bien solo de un país, es un dato que no hay que dejar de lado.

En la página en inglés (las siglas de la organización en ese idioma son UNDP) la misma búsqueda dio 231 resultados. Revisando los primeros, según su relevancia, encontramos textos de autores como Jon Hall y John F. Helliwell, relacionados con la cuestión del “bienestar subjetivo” o felicidad (Hall, 2014; Hall y Helliwell, 2015; Helliwell, 2014). No son ni textos donde se planteen los objetivos de la organización, ni informes de programas específicos como los mencionados de Chile y El Salvador, sino textos de autores que el PNUD considera relevantes y los incluye en su página.

Lo anterior habla de interés marginal por el tema, muy marginal si se quiere, pero interés al fin. Y en este caso concreto vincula dos corrientes de pensamiento con origen distinto, pero con confluencias fundamentales: las propuestas de educación emocional, o en general la cuestión de la inteligencia emocional, con las nuevas perspectivas sobre la felicidad, o bienestar subjetivo, originadas sobre todo en propuestas de economistas. Centrar el objetivo del desarrollo en el bienestar subjetivo, en lugar del bienestar material, como se hizo en el mundo occidental al menos durante los siglos XIX y XX, implica un cambio radical en nuestra idea de progreso (Rojas, 2014). El manejo de las emociones propias y la sensibilidad ante las emociones ajenas está vinculado; aunque el paradigma económico no lo haya planteado en un principio, tarde o temprano tendrá que topar con la educación emocional.

En la OCDE

Fundada en 1960 por 18 países europeos, Canadá y Estados Unidos, la OCDE cuenta hoy con 35 países miembros.⁵ A pesar de que su nombre se centra en lo económico, actualmente la organización define su misión de una manera notablemente amplia: “promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas en todo el mundo”.⁶ Esta amplitud se expresa también en el lema de la organización:

⁵ El acuerdo para fundarla fue firmado en diciembre de 1960, y nació oficialmente en septiembre de 1961 (OECD, s.f.).

⁶ “The mission of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) is to promote policies that will improve the economic and social well-being of people around the world” (OECD, s.f.).

“Mejores políticas para una vida mejor”. En principio, todo lo que mejore la vida humana entra en los objetivos de la organización.

Me parece importante señalar el “espíritu” con el que nace. La organización reconoce sus antecedentes en los acuerdos que siguieron al final de la Segunda Guerra Mundial en 1945, cuando, tratando de enmendar el error cometido por los ganadores de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), se reconoció que “la mejor manera de asegurar una paz duradera era fomentar la cooperación y la reconstrucción, y no castigar a los derrotados” (OECD, s.f.). En otros términos, se valoró construir juegos de suma positiva en los que todas las partes pueden ganar, y no uno de suma cero, como pretendió el Tratado de Versalles de 1918, donde los vencedores castigaron duramente a los perdedores. Por entonces la teoría de juegos apenas se había planteado. En tal sentido, este espíritu debe incluirse entre lo que Robert Wright ha llamado *non-zero-sumness* (Wright, 2000: 7).

Cerrando este paréntesis, y pasando a la misión de la OCDE, es claro que trasciende los objetivos meramente económicos. En el breve documento de su página web menciona como su principal objetivo “mejorar el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo” (OECD, s.f.). En su misión señala también la de recomendar políticas diseñadas para mejorar la calidad de vida de las personas, así como mejorar el bienestar social de los ciudadanos, la forma como emplean su tiempo libre y la evaluación de cómo los sistemas escolares preparan a los jóvenes para la vida moderna (OECD, s.f.).

Queda claro que se trasciende lo meramente económico y que la misión de esta organización es tan amplia que abarca cualquier aspecto que pueda mejorar la vida humana. De manera explícita esta misión trasciende a los países miembros para abarcar a todo el mundo.

No solo por esta amplitud de objetivos, también porque es una organización de los países más desarrollados del planeta que en general han resuelto sus problemas más urgentes, es que en su agenda las cuestiones de la inteligencia emocional tienen un lugar más importante que en otras organizaciones. Esto se ve claro si revisamos uno de los documentos más recientes, *Strategic Orientations of the Secretary-General. Meeting of the OECD Council at Ministerial* (OECD, 2016).

El documento fue presentado a principios de junio de 2016 por el Secretario General de la OCDE después de ser electo para ese cargo para los siguientes cinco años. Entre las “orientaciones estratégicas” que propone para la organización hay algunas vinculadas estrechamente con la educación social y emocional. El texto se divide en ocho temáticas, la segunda de las cuales es: “Redefinir la narrativa del crecimiento para poner en el centro de nuestros esfuerzos el bienestar de las personas”

(OECD, 2016: 10). Este objetivo u orientación estratégica tiene que ver sin duda con las ideas recientes acerca del bienestar subjetivo, que proponen dejar de centrar el desarrollo en el crecimiento de la economía para centrarlo en el bienestar de las personas. Por lo mismo, es una puerta de entrada para la educación socioemocional.

El documento hace énfasis en la necesidad de incorporar en la agenda el desarrollo de habilidades, entre ellas las habilidades emocionales, sociales y cognitivas, que permitan a los individuos participar en sociedades prósperas e inclusivas:

20. A strong “skills” agenda will be critical. It must provide actionable answers to the challenges of inequality, productivity, growth, sustainability and well-being, and help to anticipate skills needs for the future. Continuing to build a better understanding of education outcomes at all levels and relying on those assessments for reforms is an important part of this work. We need to pave the way for more effective connections between labor market policies and apprenticeship programs. In this spirit, we should think not only about measures to strengthen education systems, but also *pioneer ways to cultivate emotional, social and cognitive skills, and skills for citizenship that equip and empower individuals to shape prosperous futures and participate effectively in thriving, inclusive societies* (OCDE, 2016: 5, cursivas añadidas).

Más adelante señala la importancia de mantener las habilidades cognitivas que podríamos llamar tradicionales, medidas por índices como PISA y PIAAC (matemáticas, lectura, ciencias y cultura de la computación), pero añadiendo otras habilidades que permitan mejorar la cohesión social y las relaciones interpersonales: las habilidades emocionales.

Being at the forefront of measuring and comparing educational outcomes related to cognitive skills (through PISA and PIAAC on maths, reading, science and computer literacy) is one of the major achievements of the OECD. Such skills allow children and adults to confront the challenges of real life and provide them with the foundations for success in the modern global economy. *But we have also analysed other skills, such as social and emotional skills, that foster social cohesion and better interpersonal outcomes.* In the context of increased violence, fundamentalism and discriminatory practices in our societies, *we should strengthen and expand this work, and ensure that our education systems not only equip individuals to succeed individually, but that they do so while contributing to their community, with a greater awareness and understanding of others, by fostering skills to collaborate and work together.* More diverse and complex societies, but also the need to recover trust in institutions and among communities,

require a stronger effort to develop core values of citizenship at school (tolerance, respect, fairness, personal and social responsibility, integrity and self-awareness), that will help us build more inclusive, fair, and sustainable economies and societies (OCDE, 2016: 14, cursivas añadidas).

Una revisión más detallada de los múltiples documentos que la OCDE presenta en su página mostraría la creciente importancia del tema de la educación socioemocional para esta organización, pero prefiero centrarme en los fundamentales. El más reciente de los mismos, las orientaciones estratégicas planteadas por el secretario general para el quinquenio 2016-2017, muestran que esta educación ya está incorporada a la agenda de la organización. La educación de las emociones propias y de la sensibilidad para percibir y actuar adecuadamente frente a las emociones de los demás tiene que ver con la construcción de sociedades prósperas e incluyentes. Tiene que ver desde luego con la productividad económica, pero también con el combate a la discriminación, el fundamentalismo y la violencia que generan.

Conclusión

Una de las funciones de los organismos internacionales como los aquí analizados es contribuir al diseño de las políticas públicas de los gobiernos nacionales y locales. Para ello realizan diversas tareas, desde la recopilación y sistematización de información, hasta la propuesta de cursos de acción para resolver problemas públicos bien definidos.

La revisión hecha en este artículo muestra que el lugar de la educación socioemocional ha adquirido un lugar importante en el PNUD y en la OCDE, mientras está casi ausente en el UNICEF y en la UNESCO.

La explicación parece clara y razonable: UNICEF y UNESCO atienden otros problemas más básicos y más urgentes la mayor parte de ellos, como la alfabetización, el acceso de los niños, y sobre todo de las niñas, a la escuela, y la protección a los infantes víctimas de la violencia. Por su parte, el PNUD y la OCDE se centran en problemas de otro tipo, entre ellos la educación de la inteligencia emocional.

No presento un análisis dinámico de cómo el problema se ha ido agendando en estos organismos, pero es muy probable que encontráramos un incremento en el mismo, que hace unas décadas estuviera totalmente ausente y que poco a poco se fuera incrementando, hasta ocupar el lugar central que hoy tiene en estas agencias internacionales.

ANEXO I.

Número de veces que aparecen las palabras “emoción”, “emotion” y “émotion” en las páginas de internet de organismos internacionales

Organización	Emoción	Aprendizaje o educación emocional	Emotion	Emotional Learning	Émotion
UNICEF	61 http://www.unicef.org/		475		41
UNESCO	53 http://en.unesco.org/		1 410		
PNUD	2 http://www.undp.org/		426		
OCDE			2 170		1 320
	http://www.oecd.org/				
OMS	179 http://www.who.int/es/		2 210		

Notas:

Datos actualizados al 4 de agosto de 2015.

La OCDE tiene como idiomas oficiales solo el inglés y el francés.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.)

2003 *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

2010 *Política pública*, México, Siglo XXI.

Bartolomé, Efraín

2015 *Educación emocional en 20 lecciones*, México, Paidós.

Canto Chac, Manuel

2002 “Introducción a las políticas públicas”, en Canto Chac y Óscar Castro Soto, *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, México, Movimiento Ciudadano por la Democracia.

CASEL

2017 “What we do”, Collaborative for Academic, Social, and Emotional Learning (CASEL), en <http://www.casel.org/about/>

Cohen, Jonathan

- 2001 *Social and Emotional Education: Core concepts and practices. Schools: The Social Emotional Education of Young Children*, Nueva York, Teachers College Press.

Coleman, Andrew

- 2008 *A Dictionary of Psicology*, Londres, Oxford University Press, en <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199534067.001.0001/acref-9780199534067>

Ekman, Paul

- 2007 *Emotions Revealed. Recognizing Faces and Feelings to Improve Communication and Emotional Life*, Nueva York, St. Martin Press.

Eudotopia

- 2017 "Social & Emmotional Learning (SEL)", *Eudotopia*, en <http://www.eudotopia.org/social-emotional-learning>

Franco Corzo, Julio

- 2013 *Diseño de políticas públicas. Una guía para transformar ideas en proyectos viables*, México, IEXE.

Goleman, Daniel

- 1995 *La inteligencia emocional. Por qué es más importante que el cociente intelectual*, Buenos Aires y México, Javier Vergara Editor.

Hall, Jon

- 2014 *Getting Serious about Happiness*, Nueva York, PNUD, en <http://hdr.undp.org/en/content/getting-serious-about-happiness>

Hall, Jon y Helliwell, John F.

- 2015 *Happiness and Human Development*, Nueva York, PNUD (Occasional Paper), en http://hdr.undp.org/sites/default/files/happiness_and_hd.pdf [consulta: 18/06/2015].

Helliwell, John F.

- 2014 *Measuring, Understanding and Improving Subjective Well-Being. Notes for the UNDP Third Conference on Measuring Human Progress*, March 10-11 2014, en hdr.undp.org/sites/default/files/helliwell-notes.docx

OCDE

- 2016 *Strategic Orientations of the Secretary-General. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level*, París, OECD, en <http://www.oecd.org/about/secretary-general/strategic-orientations-of-the-secretary-general-2016.pdf>

- s.f. "About", en <https://www.oecd.org/about/> [consulta: 06/07/2015].

PNUD

- 2014 *Cambiando con el mundo. Plan estratégico del PNUD 2014-2017*, en http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP_strategic-plan_SPANISH_v5_web.pdf [consulta: 14/06/2015].
- s.f. *Acerca del PNUD*, en http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about_us.html# [consulta: 14/06/2015].

Rojas, Mariano

- 2014 *El estudio científico de la felicidad*, México, Fondo Cultura Económica.

UNESCO

- 2000 *Marco de acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes Adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación Dakar (Senegal), 26-28 de abril de 2000 Con los seis Marcos de Acción Regionales*, París, UNESCO, en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121147_spa
- 2009 *¿Qué es la UNESCO?, ¿Qué hace? La UNESCO en 2009*, París, UNESCO, en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330s.pdf>
- 2014 *Primera declaración de la Constitución de la UNESCO*, en <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002269/226924s.pdf#page=7>

UNICEF

- 2017 *La misión de UNICEF*, en <https://www.unicef.org/es/acerca-de-unicef/mision>
- s.f. *Objetivos del milenio*, en <http://www.unicef.org/spanish/mdg/>

United Nations, General Assembly

- 1947 *Establishment of an International Children's Emergency Fund*, November 20, 1947, en <https://www.unicef.org/media/85596/file/UN-resolutions-UNICEF-1940s.pdf>

Wright, Robert

- 2001 *Nonzero. The Logic of Human Destiny*, Nueva York, Vintage Books.

Zaid, Gabriel

- 2009 *El secreto de la fama*, México, Lumen.

VÍCTOR MANUEL REYNOSO ANGULO

.....

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Ciencias Sociales con Especialidad en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, y doctor en Ciencia Social con

Especialidad en Sociología por El Colegio de México. Actualmente es profesor de tiempo completo de la Universidad de las Américas, donde imparte las materias de Introducción a la Ciencia Política, Políticas Públicas, Política Mexicana Contemporánea, Instituciones Políticas y Democracia, Federalismo y Gobiernos Locales, y Partidos y Sistemas de Partidos. Ha sido profesor y ha impartido cursos en doctorados, maestrías y licenciaturas en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, El Colegio de Sonora, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Iberoamericana Golfo Centro, entre otras. Se ha dedicado a la investigación desde 1981 en distintas universidades, y en la actualidad es profesor investigador de tiempo completo en la Universidad de las Américas Puebla. Ha publicado diversos artículos en revistas y reseñas en los periódicos *Reforma*, *La Jornada* y *El Universal*, entre otros. Ganó el premio a la mejor tesis doctoral sobre asuntos electorales en el IV certamen realizado por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México.

Citar como: Reynoso Angulo, Víctor Manuel (2023), "La construcción de la agenda pública: la educación socioemocional en organismos internacionales", *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 94, año 44, enero-junio de 2023, ISSN: 2007-9176; pp. 173-192. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.
