



VOL. 13, Nº 2 (2009)

ISSN 1138-414X

Fecha de recepción 07/03/2009

Fecha de aceptación 01/08/2009

## DEL “CONSEJO DE EDUCACIÓN” A PISA: BREVE HISTORIA CONTEMPORÁNEA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA ALEMANA

*From the “Educational Council” to PISA: short contemporary history  
of the German Educational Policy*



*Achim Leschinsky*

*Universidad Humboldt de Berlín*

*Institut für Erziehungswissenschaften*

*Abt. Schultheorie*

*E-mail: [marianne.jaedike@rz.hu-berlin.de](mailto:marianne.jaedike@rz.hu-berlin.de)*

*(secretaria)*

### Resumen:

*El presente trabajo intenta abarcar el arco que va de la actual discusión acerca de los resultados de PISA a las tareas desarrolladas por el Consejo Alemán de Educación (Deutscher Bildungsrat) en las décadas de 1960 y 1970. Al mismo tiempo, se buscará dar una mirada a la investigación realizada por la OCDE en la República Federal de Alemania años antes del relevamiento de PISA de 1999-2000. En el mencionado espacio temporal, se había instalado en Alemania la conciencia de que era de toda necesidad una reforma educativa. Fue esta la idea que promovió la fundación del Consejo de Educación, cuya misión era, ante todo, la de fomentar una reforma educativa a nivel fundamental. Por ello, cobra importancia aclarar las razones de la persistencia de la “miseria educativa” en Alemania y las causas que llevaron al fracaso de las propuestas del Consejo de Educación. Una razón de peso es la que se deja ver en la relación - hasta hoy conflictiva - entre las ciencias de la educación y la política alemanas.*

**Palabras clave:** *“Catástrofe educativa” - Consejo Alemán de Educación (Deutscher Bildungsrat): historia - OCDE: Informe de 1971 - Reestructuración del sistema educativo alemán: gobernación y administración - PISA 2000 y reforma educativa en Alemania.*

---

<sup>1</sup> Trabajo redactado por encargo del Instituto Max Planck de Desarrollo Humano (Berlín): se trata de una versión abreviada del estudio original, que originalmente apareció bajo el título “Vom Bildungsrat (nach) zu PISA: Eine zeitgeschichtliche Studie zur deutschen Bildungspolitik”, en *Zeitschrift für Pädagogik*, 2005, 51(6), 818-839.

**Abstract:**

*The article covers the time from the present discussion on the results of the PISA study back to the German Educational Council of the 1960s and 70s, including the OECD study of the Federal Republic of Germany which preceded the PISA survey of 1999-2000. During that period, Germany, too, was characterized by a conviction that the German educational system was in need of a reform of both head and limbs. This insight led to the foundation of the German Educational Council, the main task of which was to initiate a fundamental educational reform. This raises the question of why the plight of German education could continue for so long and why the German Educational Council did not succeed in putting through its reforms. One of the main reasons seems to be the relation between German educational science and politics, which, even today, is not the best.*

**Key words:** *"Educational catastrophe" - German Educational Council (Deutscher Bildungsrat): history - OECD: Report of 1971 - Restructuring of the German Educational System: government and administration - PISA 2000 and educational reform in Germany.*

“Cuando un Estado despierta al fin de sus vanas ilusiones escolares, se ve confrontado con los sistemas que ha superado al propio”. (Kerschensteiner, 1931)

**1. Introducción<sup>1</sup>**

Es evidente que, tras la conmoción causada por los resultados del estudio PISA (Deutsches PISA-Konsortium [Consortio PISA de Alemania] 2001, 2002, 2003), el observador atento puede dirigir su mirada a otras fases anteriores en las que se hayan dado en la RFA una discusión igualmente intensa y propuestas de una política educativa activa. Una fase temporal de tales características fue la que se dio entre los años 1965 y 1970. En esta época, Alemania Occidental, tras un período de restauración de veinte años, comenzó a sentir, en todos los niveles políticos, la necesidad de encarar una política educativa más activa. Esto dio como resultado la creación del “Consejo de Educación” (*Bildungsrat*) (Hüfner y Naumann, 1977), fundado por consenso de todos los niveles del Estado. Su misión consistía en a) elaborar planes de necesidades y desarrollo del sistema educativo alemán; b) promover programas de reforma en las estructuras del sistema; c) especificar los recursos financieros necesarios a tal fin; y d) emitir recomendaciones tendientes a una planificación a largo plazo de los distintos niveles del sistema educativo.

El cuerpo existió entre 1965/66 y 1975, quedando asociado –como ninguna otra institución de la RFA– con la idea de una reforma educativa integral. No resulta, por ello, sorprendente que el debate público causado por PISA haya traído a menudo ciertas reminiscencias del Consejo de Educación. Con todo, tampoco puede evitarse hacer una evaluación un tanto ambigua de las tareas realizadas por este organismo. Por un lado, la amplitud de la misión que se le confería definía al Consejo –dejando de lado algunas tareas de asesoramiento político– principalmente como órgano de planificación, de manera acorde con el espíritu de la época; así fue que este cuerpo se concentró de modo casi excluyente en la elaboración de proyectos de reforma. Pero, por el otro, mostraba al mismo tiempo sus reservas en lo concerniente a la implementación de sus planes, en particular porque

<sup>1</sup> Agradezco a Kai Cortina, Gerhard Kluchert, Peter M. Roeder y Heinz-Elmar Tenorth por sus observaciones críticas. Agradezco también a Ewald Terhart su colaboración en el resumen, la cual ha hecho posible la publicación del estudio original bajo la forma de artículo.

rechazaba la idea de su aplicabilidad a las necesidades de la sociedad. El hecho de que, con el correr del tiempo, estos intentos de reforma sólo se llevaran a la práctica de manera gradual y parcial se debe, en medida no menor al accionar del Consejo mismo. Esto dio lugar no a una nueva planificación integral, sino a polarizaciones y conflictos políticos muy profundos (entre el gobierno federal y los estados, o entre los estados mismos: estado A contra estado B), que llevaron así a una parálisis en la política educativa. Sin embargo, las propuestas iniciadas por el Consejo de Educación —con la colaboración de representantes de las ciencias pedagógicas, hasta entonces poco evolucionadas en Alemania— siguen resultando, aún en la actualidad, líneas de orientación efectivas para los sistemas educativos de las sociedades modernas. Es de esperar que ahora, tras el estudio PISA —cuyos resultados han causado una verdadera conmoción en Alemania, después de tantos años de vanas ilusiones—, la política educativa alemana cobre nuevos impulsos. No hay duda de que en los años que siguieron a la disolución del Consejo de Educación se han realizado progresos en el desarrollo del sistema educativo en los distintos estados federados, sin que se necesitase de una planificación centralizada. Sin embargo, estas actividades —que después del estudio PISA deberían haber dado lugar a un vuelco fundamental en la situación— van agotándose lentamente, de modo que, desde diversos sectores, se tiene la impresión de estar ante un (nuevo) atraso de la RFA, percibido ahora a través de la comparación con otros países bajo estudio. Resulta evidente que, aparte de la complejidad de los datos y la multitud de factores que deben observarse en la transformación de un sistema educativo, las experiencias recogidas durante el accionar del Consejo de Educación han contribuido a todas estas reservas. En el presente, algunos personajes que tienen parte en la discusión pública a nivel nacional buscan acallar los viejos conflictos acerca de la estructura del sistema educativo; otros, no.

Para comprender tanto la recepción del estudio PISA como la actual discusión al respecto, es necesaria, precisamente, una visión retrospectiva hacia las dimensiones y consecuencias de las reformas propuestas por el Consejo de Educación sobre el sistema educativo de la (antigua) RFA. Casualmente, la última investigación llevada a cabo por la OCDE en Alemania antes del estudio PISA se realizó cuando el Consejo todavía existía. En dicho informe pueden advertirse ya con mediana claridad los frentes de conflicto —reconocibles hasta el día de hoy— a que dieron lugar las propuestas de reforma del Consejo. Resulta entonces conveniente hacer memoria —si bien no exclusivamente a partir de testimonios alemanes—<sup>2</sup> de este primer informe y de cómo llegó a ejecutarse. De ello nos encargaremos en la breve sección que sigue.

Las otras dos secciones —más extensas— que componen el presente trabajo estarán dedicadas a las diferencias más evidentes entre la situación pasada y la actual. Si se toman, a efectos de la comparación, el estudio PISA y las discusiones que el mismo ha ocasionado, por un lado, y la etapa del Consejo de Educación en la RFA de los años 1960 y 1970, por otro, lo primero que salta a la vista es el cambio fundamental en el tenor del debate acerca de la reforma educativa. En el debate que actualmente tiene lugar en Alemania como producto de la publicación y la evaluación del estudio PISA, se advierte un cambio tanto en los aspectos centrales como en los actores que esperan dar dirección al proceso de reforma. En su momento, todos los esfuerzos tendían, por así decir, a poner bajo una sola mano el desarrollo de los lineamientos que hicieran posible una ulterior toma de decisiones respecto de la transformación del sistema educativo alemán. Ahora, en cambio, son muy diversos grupos los que se han hecho a la tarea de recopilar y evaluar los datos relacionados con el sistema educativo para luego convertir esos conocimientos en medidas prácticas. Y son las instancias

<sup>2</sup> Dada la cantidad de bibliografía disponible acerca del Consejo de Educación y del estudio PISA, nos abstendremos en el presente texto de ofrecer una documentación general.

políticas mismas (o sus comisiones asesoras) las que formulan las posibles implicaciones político-educativas que se desprenden de los datos obtenidos.

## 2. El informe de la OCDE de 1971

Traer a la memoria el primer informe de la OCDE acerca de la educación en Alemania (referido por entonces, necesariamente, sólo a la RFA) es algo que resulta conveniente por diversos motivos. El tono general de aquel “examen de países” era entre crítico y negativo. Se reconoce en ello una fatal continuidad en la evaluación internacional de la política educativa alemana y de los esfuerzos que se realizan en la materia. El primer informe de la OCDE no se basaba, como PISA 2000, en datos y resultados provistos por un estudio de carácter integral, sino en investigaciones realizadas por un grupo que reunía a científicos y expertos de gran renombre en el mundo occidental. La edición alemana del informe, que apareció de manera casi privada en 1973 y contaba con un prólogo de una ya por entonces ex secretaria de estado del Ministerio de Investigación, H. Hamm-Brücher, llevaba el revelador título de *Bildungswesen mangelhaft* (*Nuestro sistema educativo. Calificación: insuficiente*).

El objeto de este “examen” lo constituía, ante todo, la política educativa de Alemania Occidental. Para obtener una mejor apreciación de ella, se tomaron en cuenta los más relevantes y confiables indicadores educativos y cifras comparativas, así como también la confrontación de documentos y rondas de diálogo entre expertos. Lo que salta a la vista es la coincidencia entre los déficits educativos registrados entonces y los que se constatan en el estudio PISA. Un lugar preponderante es el que ocupaban (y siguen ocupando) las notables disparidades sociales. Según sus propias declaraciones, el grupo de expertos de 1971 consideró que este aspecto tenía una relevancia tan fundamental que, en un primer momento, se pensó en agrupar todas las demás problemáticas en torno a este dato. De acuerdo con la acertada observación del investigador sueco Torsten Husén —uno de los participantes en el estudio—, todos los sistemas educativos tenían sus dificultades a la hora de reducir y controlar la influencia del origen social sobre el éxito escolar de niños y jóvenes; pero era el caso que el sistema educativo de la RFA exhibía, en sus instituciones primarias y medias, “una proporción especialmente baja de alumnos y estudiantes de las clases obreras” (OCDE 1973, 138). En el tiempo transcurrido desde entonces, como se sabe, la evolución social ha hecho que se produzca un desplazamiento en cuanto al grupo de clases sistemáticamente perjudicadas en el sistema educativo. A diferencia de lo que se advierte en PISA, en 1971 todavía no se hablaba de “niños de familias de inmigrantes”. Pero, aun después de conocidos los resultados de PISA, sigue siendo válido afirmar que el grado de discriminación social del sistema de la RFA es especialmente pronunciado. Incluso en el informe de 1971 pueden encontrarse ya los planteos (que se verifican también en la actual situación de desigualdad social) de adelantar la edad de ingreso al sistema escolar y de intensificar la atención brindada a los niños en edad preescolar.

Otro paralelo —que tiene que ver menos con los datos en sí de uno y otro estudio que con la utilización que se dio a dichos resultados— es el que se refiere al valor acordado a las medidas estructurales y organizativas que se adoptaron con el fin de dar solución a los resultados negativos constatados. A la comisión de expertos de 1971 le demandó una buena dosis de trabajo evitar que el debate se concentrara solamente en aspectos estructurales: si lo que se pretendía realmente era mejorar el sistema educativo, resultaba imprescindible que la discusión no se limitara únicamente a ese punto. En consecuencia, los expertos pusieron de relieve, tanto en su informe final como en ulteriores conversaciones con representantes del gobierno federal y de los estados, la necesidad de realizar un esfuerzo mayor, que debería

abarcar la interacción pedagógica así como también el tratamiento social de los problemas de la selectividad y las certificaciones (es decir, el sistema de títulos y habilitaciones, que presenta en Alemania una constitución particularmente sólida). Con todo, el informe de la OCDE también tomaba en consideración la necesidad de introducir cambios a nivel estructural y organizativo en el sistema educativo de la RFA (se pensaba, concretamente, en la creación de un sistema escolar menos segmentado y más flexible). Sin embargo, los planteamientos y recomendaciones en torno a este aspecto sólo pasaron a ocupar un lugar marginal. Los expertos formulaban ciertas reservas, que se fundaban en la observación de que tal concentración del debate en medidas de tipo estructural y organizativo era la expresión de un rasgo (y de un defecto) específico de la política educativa de la RFA: la predominancia del nivel administrativo, tradicionalmente característica de la escuela alemana. Ello conducía a una reducción problemática del concepto de “reforma”, en la que otras necesidades de transformación tal vez más importantes (la formación de docentes, la interacción entre docente y alumno, los *curricula*, la relevancia de la selectividad y los títulos académicos) quedaban, erróneamente, relegados a un segundo plano, cuando no se perdían por completo de vista.

Pese a todos los asombrosos paralelos que pueden trazarse tanto en los contenidos como en la recepción de ambos estudios organizados por la OCDE, deben ponerse también de relieve los progresos que se realizaron en el período que va del uno al otro. El estudio de 1971 se trataba, en principio, de un dictamen acerca de la *política* educativa alemana llevado a cabo por un número de expertos de renombre mundial. Lo hecho en PISA 2000, en cambio, es una investigación detallada en todos los países miembros de la OCDE (y algunos otros más) que ha aportado una multitud de datos empíricos no sólo sobre los conocimientos demostrados por los jóvenes de 15 años en determinadas áreas, sino también sobre la situación interna de los sistemas escolares. La evaluación e interpretación de estos datos es algo que continúa ocupando a los científicos hasta el día de hoy,<sup>3</sup> ya que siguen sumándose nuevas cifras y hallazgos (por ejemplo, los provenientes de la muestra extendida denominada PISA-E). Es verdad que los expertos de 1971 se valieron, para elaborar su informe y dar fundamento a los datos obtenidos a partir de conversaciones con especialistas alemanes o documentos públicos, de ciertos indicadores relevantes, tales como la cantidad de hogares de la RFA, o de determinados estados o municipios, o como la evolución de la frecuencia de clases en distintos tipos de escuela. Pero el caso es que —como resulta característico en Alemania— se trataba de datos y cifras de muy difícil acceso. Y tanto mayores eran entonces los déficits en lo relativo a la investigación empírica.

Los conflictos suscitados por la reforma educativa, los que, en principio, han signado el desarrollo de la política educativa alemana a partir de la década de 1970, influyeron también sobre la recepción que se brindó al dictamen de la OCDE. El informe dedicaba un amplio espacio a la discusión y evaluación de los distintos proyectos de plan educativo integral impulsados desde la BLK (*Bund-Länder-Kommission*: organismo que agrupa a representantes del gobierno federal y de los estados). Los dictaminadores expusieron sus reparos respecto de una planificación a largo plazo que no concediera un relieve adecuado al inevitable progreso en la metodología pedagógica. Sin embargo, el Plan Integral de Educación

---

<sup>3</sup> Sería de esperar una evaluación más precisa de tales datos, por ejemplo, en lo que respecta a la relevancia del origen social. Otra dificultad que enfrenta la discusión acerca de PISA es que, en el contexto de los sistemas educativos de distintos estados federados, se conoce muy poco sobre los condicionamientos de la comparabilidad. Y por cierto, puede considerarse un problema el hecho de que PISA ofrece sólo datos transversales. Los resultados regogados en el estudio IGLU, que en principio relativizan los datos negativos de PISA, ponen en evidencia la necesidad de contar con una consideración logitudinal de los datos (Pekrun, 2002).

habría de aprobarse sólo en 1973, cuando hacía tiempo ya que se había concluido y publicado el dictamen de la OCDE. Los expertos de 1971 tuvieron oportunidad de discutir el cuarto proyecto presentado al respecto; no obstante, el que resultó aprobado fue el octavo (BLK 1973, KLEMM 1990). Fue así que, prácticamente, se hizo oídos sordos a los planteamientos de los expertos, y no se llegó a un análisis del dictamen. Y ello porque los bandos en conflicto —representados en su momento, de un lado, por la coalición socialdemócrata-liberal gobernante que exigía reformas y, del otro, por los estados federados, que se expresaban a través de la Conferencia de Ministros de Educación (*Kultusministerkonferenz: KMK*), la misma que, ya a mediados de la década del 1960 había cursado una invitación a la OCDE— habían tomado entonces caminos divergentes.

### 3. La visión de una reestructuración radical del sistema educativo. La sobrecarga en las funciones del Consejo de Educación

El Consejo de Educación consiguió superar ampliamente, al menos en la primera etapa de su existencia —entre 1966 y 1969/70—, la controversia entonces vigente acerca de una reforma educativa. El órgano había sido creado a mediados de la década de 1960, dado el reconocimiento público del atraso del sistema educativo de la RFA y de la incapacidad de hacer frente a la situación por los medios hasta entonces convencionales. En 1965 se había declarado disuelta la “Comisión Alemana de Educación e Instrucción Pública”, cuya misión había sido la de brindar asesoramiento en cuestiones de política educativa y que fue, en la práctica, la antecesora del Consejo de Educación.

Las concepciones surgidas en el seno de la Comisión de Educación dependiente del Consejo constituyen hasta hoy una importante reserva de ideas en lo que respecta a una reforma educativa de carácter integral. Las recomendaciones del Consejo —18 en total a lo largo de su existencia—<sup>4</sup> tienen su punto culminante, en lo que hace a contenidos, en el Plan Estructural de 1970 (*Deutscher Bildungsrat* [Consejo Alemán de Educación] 1970). En dicho plan se esbozan los aspectos esenciales que deben caracterizar a un sistema educativo moderno dentro de una sociedad industrial democrática. La única área que quedaba fuera de consideración era la universitaria, que el Consejo de Educación —al igual que lo había hecho ya la “Comisión Alemana” en su “Plan Marco”— dejaba bajo la jurisdicción del Consejo de Ciencias, fundado en 1957. A diferencia del plan elaborado antes por la “Comisión”, el Consejo había logrado realmente dar un paso en dirección hacia la modernidad: tanto en las áreas abarcadas como en los contenidos, los métodos y la organización del sistema, el Consejo de Educación consiguió proyectar la imagen de un sistema educativo, por así decir, plenamente reformado. Sin embargo, se dejaba abierto (y carente de explicación) el interrogante que habría luego de caracterizar y paralizar el panorama político-educativo de la RFA: el interrogante que planteaba la segmentación del sistema en el nivel secundario. Ahora bien, los principios que se postulaban en el plan no podían dejar lugar a dudas respecto de la futura supresión de la estructura tradicional de la escuela secundaria alemana, con sus

<sup>4</sup> En sentido estricto, fueron sólo 16 las recomendaciones que el Consejo de Educación llegó a aprobar. La reforma que la Comisión de Educación propuso en el área de “organización y administración” —que representaba, en cierta medida, la segunda parte de sus concepciones respecto de una reforma integral de la administración escolar— sólo se publicó como ‘informe’ en 1974, debido a la falta de consenso del lado de la Comisión de Gobierno y de algunos integrantes de la Comisión de Educación. En el caso del “Informe 75”, que tenía el propósito de brindar un panorama de los cambios en el sistema educativo producidos a partir de la creación del Consejo de Educación, no se trataba, como su título lo indica, de una ‘recomendación’.

formas escolares estrictamente separadas. Pero, dada la imperiosa necesidad de reformas, la cuestión de una futura integración en el nivel organizativo pasó a ocupar un segundo plano.

Si bien el Plan Estructural del Consejo intentaba dar solución a importantes problemas estructurales del sistema escolar, siempre con la vista puesta en la perspectiva pedagógica, y aunque, por otra parte, sólo pretendía ofrecer un esbozo de los lineamientos tendientes a un sistema educativo moderno, esta indefinición acerca del mantenimiento o abolición en la RFA de la estructura segmentada del primer nivel secundario habría de tener consecuencias negativas en el largo plazo. Si se observa el Plan Estructural desde la perspectiva actual, es decir después del relevamiento de PISA, resulta en especial positiva la inclusión y la importancia que se concede a la educación temprana. El aprendizaje temprano encierra un valor fundamental en lo que respecta a la igualación de las disparidades sociales que influyen en el curso de los estudios de los alumnos y resultan –tanto ahora como entonces– de una significación desproporcionadamente alta en la RFA. Este aspecto reviste una singular importancia a los ojos del Consejo. Y es por ello que llama la atención que no se haga mención alguna de los problemas relacionados con la inmigración, ya que éstos existían desde hacía ya tiempo en la RFA. El interés del Consejo se centraba en dos cuestiones principales. En primer lugar, la educación preescolar, que en la RFA estaba entonces mucho menos desarrollada que en la actualidad y no resistía comparación alguna con la evolución de Alemania Oriental en la materia. Lo que se intentaba era consolidarla, acercarla y conectarla con el sistema escolar. En segundo término, se proponía una mejora de la educación primaria tradicional por medio de la introducción de perspectivas de diferenciación y una orientación más firme hacia las ciencias. Este último propósito encontró su expresión más plena en la recomendación de reforma curricular en el nivel primario emitida en marzo de 1973 (*Deutscher Bildungsrat* 1973), pero estaba ya implícita en el Plan Estructural de 1970.

Puede decirse, en general, que se nos presenta la visión de que no se han registrado, en el término de décadas, avances significativos en el debate acerca de la miseria educativa de Alemania (Federal). Ahora bien, cuando pretendemos resaltar de la manera en la que lo hacemos la importancia del Consejo de Educación, somos conscientes de que debemos también señalar algunas de las razones por las cuales estas reformas nunca lograron cuajar (hasta llegar al punto de un fracaso completo) en Alemania, a diferencia de otros países que obtuvieron mejores resultados en el estudio PISA y que, en su momento, se hicieron al arduo y largo camino de la reforma (cf. *Arbeitsgruppe “Internationale Vergleichsstudie”*, 2003). Parte de estas razones puede encontrarse en el órgano mismo encargado de impulsar la reforma, en su manera de pensar y su constitución externa; pero hay otras que, por cierto, vienen del lado de la política.

El hecho de que el Consejo y su Comisión de Educación, con sus numerosas recomendaciones –de las cuales sólo nos hemos referido a unas pocas–, se eleve como una figura solitaria sobre el paisaje relativamente chato de la política educativa alemana se debe, en medida no menor, al horizonte conceptual mismo de la Comisión. Indudablemente, hubo también ciertos “compañeros de ruta” internacionales que ejercieron una influencia, sin embargo, sólo indirecta sobre las recomendaciones del Consejo. Ello no obstante, llama la atención que el Consejo haya dejado prácticamente de lado cualquier iniciativa de reforma que proviniera de Alemania misma, como por ejemplo, las que proponían una prolongación de la escuela primaria o las que proyectaban una estructura intermedia diferenciada (Schultze y Belser, 1958, *Niedersächsisches Kultusministerium* [Ministerio de Educación de Baja Sajonia] 1963; Fiedler, 1964). Para explicar esta situación –la carencia fundamental de iniciativas de reforma (al menos en lo que se refiere a su *implementación*) tras el fin de la Segunda Guerra Mundial–, es necesario recurrir a las circunstancias externas que rodeaban a la RFA. No es casual que en Alemania Occidental se careciera largo tiempo de un órgano consultivo en

materia de política educativa, lo que condujo a la ausencia de impulsos para el desarrollo de tal área. Un obstáculo para ello lo constituía el conflicto Este-Oeste, que cobró especial trascendencia con la división de Alemania en dos estados. La reforma y la planificación en materia educativa —tal era la misión del Consejo— pudieron tener una oportunidad en la RFA sólo cuando dejó de verse en ello un reflejo de la ideología socialista.<sup>5</sup> Es muy probable que estos factores externos surtieran su influencia en la manera de pensar del Consejo de Educación.

Pero también hubo otros condicionamientos externos que contribuyeron a la conflictividad en las tareas del Consejo. En primer lugar, se puede mencionar su propia constitución como “ente bicameral”, lo que sólo se comprende si se observa la constitución de los otros órganos consultivos en materia educativa: la “Comisión Alemana” y el Consejo de Ciencias. Ambas instituciones funcionaban (o funcionan, en el último caso) más o menos de acuerdo con el principio unicameral. La “Comisión Alemana” era un grupo de notables que no contaba con interlocutores válidos a nivel institucional, ni en el ámbito político ni en el administrativo. Su disolución en 1965 se dio porque no podía encontrar nexo político alguno para sus recomendaciones. El Consejo de Ciencias, por su parte, se creó en 1957. Formalmente, consistía de dos “cámaras”: una “Comisión Científica” y otra “Administrativa”; pero las resoluciones sólo se llevaban a cabo en una *asamblea plenaria* compuesta por ambas comisiones. Así, las resoluciones del Consejo de Ciencias estaban dotadas de un alto grado de conexión con las circunstancias reales; sin embargo, un efecto secundario de ello era que a menudo se les atribuía cierta carencia de impulsos expansivos hacia una verdadera reforma. Seguramente, la supervivencia de este organismo se debe, en parte, a esta estructura organizativa que sugiere un sistema mixto o bicameral. No obstante, existe (y siempre ha existido), en las universidades y las organizaciones relacionadas con ellas, el deseo de ir más allá de las reservas en materia de reforma que el Consejo de Ciencias suele poner de manifiesto. La imposición de un sistema bicameral auténtico sólo se hizo realidad en la fundación del Consejo de Educación.

Tenemos, pues, un Consejo de Educación —creado en 1965 como organismo bicameral— en el que se contraponían una Comisión de Educación con otra de Gobierno. Con ello se daba formalmente cuenta de las diferentes maneras de tratamiento y decisión que imperan en la política y las ciencias. Esto terminó, paradójicamente, por dar lugar a soluciones unilaterales: la mayor parte del peso en las resoluciones la tenía la Comisión de Educación, como lo muestra nuestro organigrama (véase Apéndice). Era la Comisión de Educación la que se hacía cargo de tratar las propuestas presentadas y, debido a la dinámica propia que fue generando, la que más se proyectaba sobre la esfera pública. La Comisión de Gobierno, aun con todas las ideas y reclamos que pudiera tener, se veía, en el mejor de los casos, confrontada de manera formal y abrupta con los proyectos, después que estos hubieran sido tratados por la Comisión de Educación. La relación que ambas comisiones debían guardar estaba, ya desde sus lineamientos básicos, estipulada de manera bastante poco clara, lo que puede ser indicio de divergencias de opinión entre los participantes, es decir, entre el gobierno federal y los estados. Se establecía, es verdad, que las resoluciones de la Comisión de Educación sólo podían tener el estatuto de “recomendación del Consejo” después de haber sido aprobadas también en la Comisión de Gobierno. Esto se hizo evidente, por ejemplo, en la segunda mitad del proyecto de la Comisión de Educación para la reforma de la administración

---

<sup>5</sup> Resulta revelador a este respecto que Schelsky, en su discusión del Plan Marco de la “Comisión Alemana”, observase que, con tal recomendación, se estaba tomando el camino hacia una “sociedad socialista”; en este reparo se encontraba incluida también una advertencia sobre “la creciente pedagogización como peligro para la civilización” (SCHELSKY 1963, 134ss.).



en el sistema educativo, que sólo pudo publicarse en 1974 bajo la forma de un “informe” de dicha comisión (*Deutscher Bildungsrat/Bildungskommission*, 1974). Sin embargo, dichas decisiones de la Comisión de Gobierno se encontraban al final de una cadena de deliberaciones conjuntas con la Comisión de Educación. Reveladoramente, en los reglamentos establecidos falta toda mención del orden en que estas deliberaciones debían llevarse a cabo y del modo en el cual debían efectuarse las resoluciones. Este hecho puede interpretarse, en última instancia, como un fracaso por parte de los estados federados en imponer en el Consejo de Educación las facultades que tenía el ala administrativa en el Consejo de Ciencias de debatir y decidir acerca de las recomendaciones por sí sola (Raschert, 1980, 154ss.). Lo que entretanto queda claro es que existía una falta de acuerdo entre el gobierno federal y los estados respecto de la relación que debían guardar ambas comisiones. Esta relación se manifestó evidentemente más fluida en la primera etapa del Consejo de Educación (entre 1966 y 1970) que durante la segunda (1970/74). Puede considerarse un causa de ello el que, en la segunda etapa, los representantes gubernamentales ya se encontraban plenamente involucrados en los procesos de elaboración, formulación y consulta. De este modo, no logró reducirse el distanciamiento entre ambas partes, del que sólo podían resultar medidas de carácter no vinculante (hecho ya conocido por la experiencia de la “Comisión Alemana”) o, directamente, una confrontación abierta. Estas consecuencias implícitas en la constitución misma del Consejo hicieron que el trabajo se tornara, de hecho, dificultoso, dado que, como lo pone en evidencia el ya mencionado “informe de reforma administrativa”, la Comisión de Educación tomaba cursos de acción, sobre todo en la segunda etapa, siempre tendientes al conflicto.

Las diferencias y la conflictividad existente entre el sector de los expertos en educación, cuyo accionar se fundaba en razones básicamente científicas, y el sector político-administrativo se vieron también influidas por el hecho de que el primero ya no se contentaba con realizar sólo relevamientos a modo de inventario ni con formular objetivos generales para su planificación. Por el contrario, estos objetivos se presentaban con relativo detalle, al igual que las etapas para su implementación y consecución. Esto se torna evidente, por ejemplo, en el caso del informe tal vez más conocido y difundido de la Comisión de Educación, titulado “Talento y aprendizaje”, a cuyo cargo estuvo Heinrich Roth (*Deutscher Bildungsrat* 1968).<sup>6</sup>

Técnicamente hablando, estos informes (de los cuales la Comisión de Educación encargó, en su primer período, no menos de 98) cumplían la función de recopilar conocimientos relevantes, ya que la Comisión —al menos en esta primera etapa— no contaba con personal técnicamente idóneo en cantidades suficientes (Raschert, 1980, 173ss.). Pero, en el plano público, cumplían también una función de legitimación de las reformas sugeridas en las recomendaciones de la comisión. El informe “Talento y aprendizaje” fue el ejemplo más prominente de esta última función, a la vez que estableció otro frente de conflicto, que luego habría de representar la ruina del Consejo de Educación.

---

<sup>6</sup> El papel que le cupo a Heinrich Roth es algo que no puede pasarse por alto. Su carrera en el Instituto Alemán de Investigaciones Pedagógicas Internacionales (Frankfurt) se vio perjudicada por su pasado como psicólogo militar y por su tesis doctoral (Roth 1938), que presenta ideas afines al Nacionalsocialismo. A principios de los años 1960, pasó a ocupar un cargo en la Universidad de Göttingen. El Instituto de Frankfurt cobró una especial importancia porque era independiente de las universidades, dominadas en la RFA tras la Segunda Guerra Mundial por la escuela pedagógica humanística. Constituía así un espacio para la expresión de la orientación empírica dentro de la disciplina, así como también para la reevaluación de las tradiciones y el personal provenientes de la formación docente de las Volksschulen (Böhme, 1996, Fuhr, 1996).

El problema del “talento”, que el informe tematizaba, era de especial relevancia en la RFA, ya que tanto en sus políticas como en la estructura de su sistema educativo imperaba la “teoría del talento” formulada por Müller y Huth (cf. DREWEK 1989). El informe señalaba que el talento constituía sólo un aspecto de la capacidad individual de formación: era por ello que —como lo indicaba Roth como conclusión de su introducción— la educación debía pasar a ocupar un lugar central en la RFA. Esto, a su vez, venía a remover los cimientos teóricos del sistema escolar segmentado, lo que hacía urgentemente necesaria una reforma o un nuevo ordenamiento del sistema. Karl Dietrich Erdmann, entonces presidente de la Comisión de Educación, señaló en su prólogo al informe que Heinrich Roth había sentado en el estudio “de manera enérgica las bases para una mejora en el sistema escolar” (*Deutscher Bildungsrat*, 1968, 5). Y, en efecto, se planteaban reclamos en torno a la organización de la escuela y la enseñanza, el currículum, los métodos de enseñanza, la actitud de los docentes y el material didáctico (*Deutscher Bildungsrat*, 1968, 54ss.). Pero no eran éstas ideas que sólo se le habían ocurrido a Roth: el coordinador no había hecho más que ofrecer un resumen de las recomendaciones prácticas que los demás autores participantes en el informe exponían y fundamentaban en sus respectivos estudios.

En otros términos, era evidente que el sector científico no se conformaba solamente con realizar meras descripciones del estado de las cosas ni con analizar de manera crítica y refutar líneas de argumentación ya superadas. Lo que hacía era formular argumentos y conclusiones tendientes a su aplicación práctica, a la vez que pretendía la inmediata implementación de sus experiencias y juicios. Esto, claro está, no se corresponde en absoluto con la visión que Max Weber tenía de la ciencia —que debía abstenerse de tales actividades— (Weber, 1994), pero puede relacionarse, en cierto modo, con las concepciones —sustentadas por otras corrientes epistemológicas— acerca del papel práctico que incumbe a la pedagogía y a las ciencias de la educación. En su momento, Weber se había opuesto a las expectativas mesiánicas respecto de las ciencias que habían comenzado a surgir en Alemania entre el fin del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial, las que, según pensaba, no se correspondían con la idea de una política democrática. Hoy en día, tras el estudio PISA, puede observarse en Alemania una evolución similar en el horizonte de interpretación del papel que cabe a la pedagogía y las ciencias de la educación. El papel decisivo que tiene la política es incomparablemente más determinante hoy que en tiempos del Consejo de Educación, ya que una de las causas de su caída debe buscarse en el papel de una ciencia “politizada” o, mejor dicho, en una ciencia autonormativa.

Un tercer aspecto que dio lugar a dificultades en el accionar del Consejo de Educación —verificable, sobre todo, en su segunda etapa— fue que éste se vio cada vez más envuelto en la discusión acerca de la escuela integrada o comprensiva (*Gesamtschule*) en la RFA. Resulta claro que la Comisión de Educación, si bien se había pronunciado en 1969 en favor de una “fase de experimentación con la escuela integrada” (*Deutscher Bildungsrat*, 1969), intentaba mantenerse al margen del conflicto. Esta recomendación se había expedido, seguramente, por razones prácticas, ya que por entonces la implementación a nivel nacional de la horizontalización de la escuela secundaria no parecía practicable sin mayores consideraciones. En los hechos, la recomendación habría de crear dificultades más grandes aún, aunque, en principio, el Consejo de Educación no tenía la intención de influir en la toma de decisiones en la materia. Se daba a entender así a los partidarios de una horizontalización total del sistema escolar (que pretendían una reestructuración completa del mismo) que tal solución era factible a partir de datos sólidos, los que, en su opinión, habrían de recabarse de manera inevitable. Mientras tanto, se realizaba también un acercamiento a los adversarios de la medida, pero sólo hasta el punto de hacerles ver que la necesidad de una reforma total del sistema escolar (y la decisión sobre ella) debía fundarse en criterios puramente objetivos. Paradójicamente, por medio de esta recomendación —cuya lógica interna implicaba que fuera

el sector científico el que decidiera por sí mismo la reforma básica del sistema escolar—, el Consejo de Educación se vio envuelto en la discusión política. Los expertos de la OCDE, previendo la generación de una dialéctica de este tipo, había hecho ya en 1971 una advertencia respecto de las consecuencias que podría traer aparejada tal recomendación. Según sus apreciaciones, una resolución del Consejo que vinculara una reforma estructural y administrativa a la sola decisión del sector científico empírico representaba una intromisión de la ciencia en la esfera de la política, lo que podía repercutir de manera negativa sobre el área científica (OCDE 1973, 87s., 140). Los criterios que permiten constatar el éxito de una forma escolar —que no son pocos— sólo pueden determinarse desde la óptica de la política educativa.

Parece claro que se trataba (como en una analogía con la concepción cristiana de las esferas religiosa y laica) de dos dominios que, aunque están (y deben necesariamente estar) en estrecha relación el uno con el otro, sólo pueden funcionar de manera separada y, en última instancia, siguen principios distintos y cumplen funciones diferentes. Sin embargo, tampoco se debe, contra la concepción de Weber, elevar a la ciencia a una esfera cuasirreligiosa. El caso es que el Consejo de Educación (y su Comisión de Educación) parece haber trasgredido este límite entre los dos “dominios”, tanto en virtud de una identificación problemática —en el informe *Begabung und Lerner* (“Talento y aprendizaje”)—<sup>7</sup> como por un accionar erróneo.

Una última causa de los problemas del Consejo de Educación debe buscarse en las circunstancias externas. En primer lugar, hay que tener en cuenta el simple hecho de que, con el Plan Estructural —aparecido hacia finales de la primera etapa— se había brindado ya, en lo fundamental, un horizonte general de reforma del sistema educativo, y que sólo restaba al Consejo de Educación como actividad futura el llenar los claros o el crear nuevas situaciones de conflicto (como en el caso de la reforma administrativa). A partir de 1970, las recomendaciones del Consejo de Educación se vieron expuestas a una creciente crítica, aun cuando —como en el caso de las medidas propuestas en octubre de 1973 para el fomento de la educación de niños y jóvenes discapacitados o con peligro de discapacidad— estuvieran bastante adelantadas a la percepción social de los problemas. En este contexto deben resaltarse también las transformaciones que se produjeron en la política. La “Gran Coalición” (SPD y CDU/CSU) quedó disuelta, y con ello desaparecieron también los reparos de ambos partidos a tomar rumbos por completo separados. Esto se reveló, en particular, en la política educativa. El gobierno socialdemócrata-liberal encabezado por Willy Brandt dio una clara señal al hacer de la política educativa una de las áreas de interés de sus lineamientos programáticos. El “Informe sobre la educación” publicado por el gobierno en 1970 (Bildungsbericht 1970) ofrecía las directivas básicas respecto de los fines y los métodos que se preseguían: entre éstos, la integración del sistema escolar ocupaba un lugar de relevancia. Ello constituía la contracara de la cautela que había signado la recomendación del Consejo de Educación en 1969. En dicho contexto, también los estados federados tenían intereses claramente contrapuestos, como lo manifiesta el conflictivo tratamiento que se dio al Plan Integral en la BLK. Pero ello no fue obstáculo para que los estados, con la revuelta universitaria como trasfondo, hicieran frente común (superando las habituales divisiones entre estado A y estado B) ante la Comisión de Educación y su proyecto de reforma administrativa. No es de extrañar entonces que el informe de la OCDE pasara inadvertido en

---

<sup>7</sup> He aquí un problema fundamental en la disciplina, que se produce cuando su “enfoque clínico” entra en contacto con sus aspiraciones prácticas. El posterior informe de 1975 acerca de la investigación en materia de educación tiene una formulación mucho más abierta que el informe “Talento y aprendizaje”, si bien participaron de él diversos autores y se dedica a otro objeto: la ciencia en sí (Deutscher Bildungsrat, 1975).

medio de este conflicto. Existieron también otros factores que llevaron al fracaso del Consejo de Educación, entre otros, la superposición de la problemática relación entre política y ciencia con la disputa entre el gobierno federal y los estados, dado que el accionar del Consejo de Educación se consideraba como apoyo al gobierno federal. Pero no hemos de entrar en estos detalles.

#### 4. La conmoción causada por PISA: ¿esperanza de una reforma educativa sostenida en la RFA?

La publicación de los resultados del estudio PISA a finales de 2000 tuvo una inesperada repercusión pública en Alemania. La reforma educativa, que, tras la polarización producida en las décadas de 1970 y 1980, pasó a ocupar un lugar marginal y tampoco logró ser revivida tras la reunificación, volvió a ser un tema político de importancia.

Hemos señalado ya que el fracaso de los proyectos de reforma de aquellas décadas tuvo considerables consecuencias en el proceso de desarrollo del sistema educativo alemán. Y no se trataba sólo de efectos secundarios, dado que la pérdida de interés de la opinión pública en la cuestión educativa se debió precisamente a la polarización que produjeron las actividades del Consejo de Educación. En el actual debate se constatan algunos vínculos con la discusión suscitada en 1960/70. Por ejemplo, la renovada controversia acerca del principio federal en la educación, que ya había sido tematizado en los años 1970 —con la expectativa de una mayor intervención por parte del gobierno central—. Fue contra este conflicto que vino a chocar la recepción del informe de la OCDE de 1971 —como lo evidencian ciertos pasajes del estudio mismo y la introducción de H. Hamm-Brücher—, así como también el tratamiento que se otorgó a la cuestión de la organización escolar. Tanto la tendencia a lograr mejores resultados en el sistema educativo dentro de un tiempo prudencial por medio de una transformación estructural del sistema mismo, como la cautela y los reparos que se hacen evidentes ante tal alternativa: ambas opciones se derivan de las experiencias recogidas durante la existencia del Consejo de Educación. Éstas tienen relación visible, por un lado, con las concepciones que influyeron sobre la tarea del Consejo de Educación, mientras que, por el otro, se busca evitar tematizar, por motivos que oscilan entre el tabú y la razón pragmática, un asunto conflictivo que tiene un carácter casi decisivo en la política educativa alemana.

En las medidas adoptadas por los distintos estados federados alemanes —en parte, antes de que se conocieran los resultados de PISA— pueden advertirse tanto una coincidencia como una divergencia respecto de las concepciones del Consejo de Educación. Una de las conexiones aparentes con las iniciativas del Consejo de Educación —llevadas a su culminación en las controvertidas propuestas de reforma administrativa, lo que contribuyó, sin duda, a su prematuro fin— puede verse en los intentos de autonomizar las escuelas (en el sentido de las finanzas, de los contenidos y del personal). Dado que estas transformaciones traerían aparejado un cambio en el sistema de inspección escolar, puede suponerse que las perspectivas de reforma del Consejo de Educación —que en su momento se basaban, antes bien, en tradiciones de la pedagogía reformista y contaban con el apoyo de los docentes—, han sufrido, en el largo plazo, una especie de “proceso de decantación” práctico (Becker, 1990). Pero esta afirmación es sólo parcialmente correcta.

Otra coincidencia aparente es la que se manifiesta en ciertas críticas que, si bien no se dirigen en principio contra la reforma que pretende aplicarse, imponen límites claros a este tipo de emprendimientos. Así, el muy difundido concepto de “autonomización” genera falsas suspicacias: el estado democrático de la RFA es, por una variedad de motivos, todavía responsable de que se disponga de una oferta educativa que una el rendimiento con la

igualdad de oportunidades, y por ello no puede dejar librado a sí mismo el desarrollo de la educación (Avenarius y Heckel, 2000). Ya en el seno de Consejo de Educación habían encontrado una fundamentación similar los argumentos contrarios a la “escuela democrática” que se pretendía crear por medio de la reforma educativa (los cuales provenían, en parte, de la Comisión de Educación y, en parte, del gobierno —sobre todo de Berlín Occidental, que los basaba en su experiencia con la *Freie Universität*)—. <sup>8</sup> Los adversarios de la transformación integral de la administración escolar que se proyectaba en aquel momento sostenían que el sistema requería de control por parte del estado. Debe aclararse, al mismo tiempo, que la situación que entonces se vivía en las universidades fue un factor determinante en la negativa final que los estados dieron al proyecto.

Desde aquella época, las líneas de argumentación (y los frentes de conflicto) han cambiado bastante. Se ha encontrado un nuevo marco de ideas que hace posible fortalecer la autonomía de las escuelas, sin renunciar por ello a la responsabilidad que atañe al Estado respecto del sistema escolar. Los organismos de control del sistema, que antes se concentraban en un modelo de “input”, otorgando así relevancia a las instancias de asignación de recursos, han virado hacia un modelo que privilegia el “output”, es decir, el control de la eficacia y la eficiencia del sistema (TERHART 2002). <sup>9</sup> En lugar de seguir apostando a un fortalecimiento (en definitiva estéril) de la inspección escolar como instancia de decisión y asignación de recursos, se apuesta ahora a en la RFA a la implementación regular de relevamientos de nivel de rendimiento —por ejemplo, mediante exámenes finales en todo el país— y a evaluaciones que aporten datos sobre la capacidad de rendimiento de cada una de las instituciones que conforman el sistema escolar de la república y que sirvan como sustento a posibles optimizaciones. Esta reorientación trae aparejada una profunda transformación del papel que desempeñan tanto la inspección escolar como los docentes, si bien estos últimos, en virtud de los reparos que albergan ante una evaluación personal, han decidido mantenerse al margen de la discusión. La medida del efecto de tales transformaciones es algo que, hoy por hoy, resulta difícil de prever; es por ello que se la concibe, antes bien, bajo la forma de programas experimentales (BLK: *Qualitätsverbesserung in Schulen und Schulsystemen* [Mejoramiento de la calidad en las escuelas y los sistemas escolares] = QuiSS; *Pädagogisches Landesinstitut Brandenburg* [Instituto de Pedagogía del Estado de Brandemburgo]: *Selbstständige Schulen und Schulaufsicht* [Escuelas e inspección escolar autónomas] = SeSuS; cf. asimismo Brockmeyer, 1999; Gruner, 2000). De modo que, lo que en un principio aparece como una referencia a las ideas y proyectos de la Comisión de Educación del Consejo, pronto se muestra, en realidad, como una transformación de carácter radical. Ahora bien, como ya hemos señalado, resulta difícil prever actualmente si este nuevo

---

<sup>8</sup> Hellmut Becker, presidente suplente del Consejo de Educación, se manifestó de manera muy temprana contra el proyecto de “escuela administrada” (1954) y fue uno de los protagonistas principales de la reforma administrativa que habría de ser causa del conflicto y del fin del Consejo de Educación en 1975. Tal vez hayan sido las experiencias de Becker en el sistema escolar de los estados del sur de Alemania —donde había vivido hasta instalarse en Berlín Occidental a comienzos de los años 1960— lo que lo llevó a adoptar tal posición en el conflicto. Y ello por que, al contrario que en los territorios antes sometidos a la dominación prusiana, en los que la tradición y la voluntad de reformas tras el nacionalsocialismo (Leschinsky, 1987) habían impuesto al sistema de inspección escolar un papel preponderante, en el sur de Alemania el control escolar había desempeñado, hasta principios de los años 1970, una función subalterna.

<sup>9</sup> Debemos precavernos, sin embargo, de reducir el antiguo sistema de inspección escolar a esta única diferencia. La inspección escolar tenía también como misión el control de los resultados de la enseñanza —en especial, en el sistema de instrucción primaria, donde los objetivos eran relativamente simples—.

modelo ha de funcionar realmente en la esfera del control y en las escuelas. Por otra parte, tampoco se ha dado fin a la implementación práctica de los resultados del estudio PISA en la RFA. Algunas dificultades podrían presentarse del lado de los docentes. Éstos, si bien disponen ahora (al igual que la institución escolar) de mayores libertades, pueden resultar, paradójicamente, blanco de mayores presiones (Terhart, 2000). Su “liberación” del control estatal (en la práctica, muy laxo) se ve compensada por la necesidad de una coordinación más estricta entre colegas. Con ello se ha de poner un límite al “individualismo docente” —que caracteriza estructuralmente, en cierto modo, al ejercicio profesional en el ámbito de la pedagogía (Lortie, 1975; Cusick, 1983; Dreeben, 1976)—, pero no creemos que el mismo desaparezca por completo. Los docentes alemanes han visto siempre en el inspector escolar, por la función de control que desempeña, una especie de “contrafigura” (Kluchert y Leschinsky, 2001). ¿Qué ha de suceder ahora, cuando esta figura se desvanezca y los frentes de conflicto se trasladen al interior de la escuela? Este argumento no puede entenderse como reparo fundamental a hacia la reforma iniciada, la cual, por otra parte, es un proceso que se puso en marcha por motivos que son independientes del estudio PISA (véase, p.ej., Rolff, 1993). Para el sector administrativo, las causas determinantes del traspaso de competencias a las escuelas son de orden financiero; por otro lado, en las escuelas mismas se hará difícil dar con las soluciones adecuadas —en especial, si éstas deben tomarse siguiendo principios “democráticos de base”—. Lo mismo puede decirse de la función de los órganos deliberativos internos de las escuelas, es decir, las juntas de departamento [*Fachkonferenz*].<sup>10</sup>

Además del aspecto que terminamos de señalar, existen otras diferencias entre el estudio PISA y los intentos de reforma del Consejo de Educación que dan, sin embargo, la impresión de una continuidad latente pero ilusoria. Una de ellas es que el estudio PISA prescinde de una teoría pedagógica explícita. A este respecto, el Consejo de Educación se mantuvo mucho más a tono con la tradición alemana en la materia. En cierto modo, la fuerte presencia de la filosofía de la educación se encontraba en el Consejo ya establecida en su conformación personal: pensamos en el papel y la función que cupo a Hermann Krings, quien fue miembro del Consejo desde su comienzo mismo y llegó a ocupar su presidencia en la segunda etapa. Es esta presencia de la teoría lo que falta en el estudio PISA, si bien se ha propuesto reemplazarla, a nivel nacional, con la convocatoria a un consejo asesor de carácter ampliamente representativo. No obstante, se han efectuado contra el estudio PISA ciertas críticas (que provienen, en ocasiones, incluso de sus propios asesores) en cuanto a su orientación en lo relativo a los contenidos y a su concentración en tres competencias básicas (*reading literacy, mathematical literacy, science literacy*), en el sentido de que con ellas no se logra captar ni los rendimientos ni la misión de la escuela. Entre los autores que han formulado tales críticas, se cuentan Benner (Benner, 2002) y, con distintos matices, Hentig (v. Hentig, 2003). Este último pone de manifiesto (ya en el título de su trabajo) sus reparos en cuanto a la pretensión misma de “medir la educación”. A ambos autores los une cierto menosprecio por la profundidad filosófica del enfoque funcionalista de PISA. A éste se hace brevemente referencia en la exposición de los fundamentos teóricos de PISA (*Deutsches PISA-Konsortium* [Consortio PISA de Alemania] 2001, 19ss.). Por un lado, se mencionan las categorías formuladas por Parsons (Parsons y Platt, 1990): cognitiva, moral-evaluativa, estético-expresiva y religioso-constitutiva. Por el otro, se despeja la idea errónea de que el estudio PISA pretende, con su relevamiento de tres competencias básicas, crear una nueva definición de la formación general (cf., sin embargo, Baumert [presidente del Consortio PISA de Alemania] 2002 y el informe de la *Bildungskommission der Länder Berlin und Brandenburg*

<sup>10</sup> En este punto se centra el peso de la investigación científica (efectuado por S. Gruehn y por mí) que acompaña al programa SeSuS, que se llevó a cabo en 13 escuelas del estado de Brandemburgo.

[Comisión de Educación de los Estados de Berlín y Brandemburgo] 2003). Pese a todo, resulta claro que la metodología de PISA está inspirada en propósitos menos ambiciosos: desprenderse de los planes de estudio —sería casi imposible considerar el currículum de cada uno de los 32 países participantes— y relevar, por medio de las tres competencias básicas de la *literacy*, aspectos esenciales de la formación escolar moderna, que constituye un condicionamiento de importancia para la participación de los jóvenes en la vida social. La crítica formulada por Fuchs (2003) de que PISA aspira a la creación de un currículum mundial orientado a los intereses económicos no resulta admisible, ya por lo complicado de sus consideraciones. Es difícil transmitir, hoy por hoy, de manera adecuada la idea de que los resultados del estudio PISA son a la vez parciales y centrales. Tal vez contribuya a esta dificultad el hecho de que el estudio haya recurrido a una filosofía de la educación distinta de las teorías corrientes en Alemania. Y seguramente ha de añadirse a ello el factor de la complejidad de las tareas de coordinación entre el consorcio internacional y los nacionales: en todo caso, el consorcio alemán se encargó de realizar estudios complementarios que resultaron tan necesarios como convincentes. En definitiva, las críticas dirigidas contra PISA se ven en la obligación de reconocer, por un lado, la necesidad de una revisión integral del sistema educativo alemán y de formular, por otro, sus reparos a la misma.

La última diferencia a la que nos referiremos entre la época del Consejo de Educación y la actual discusión acerca de PISA consiste en que, con el correr del tiempo, también se ha modificado la relación entre la política y las tareas de asesoramiento educativo. El estudio PISA, así como otros relevamientos realizados en forma posterior o simultánea, surgió por encargo del sector político mismo (Lange [coordinador del estudio PISA en la KMK] 2001a/2001b). Es revelador que los distintos presidentes de la KMK hayan acompañado con prólogos suyos la publicación de cada uno de los informes de PISA, poniendo de relieve la importancia del estudio y sus objetivos de optimizar los procesos educativos. La KMK ha logrado mantener una posición por la que había luchado en su momento contra el gobierno federal y la BLK; además, ya no se pone en cuestión la precedencia de la política en materia educativa, al ser este sector el único que tiene la facultad de decidir acerca de la realización de estudios y de aplicar las conclusiones obtenidas por éstos en el ámbito práctico. La única función que atañe al Consorcio PISA es la de analizar los datos recabados. Aun cuando la relación entre ambas esferas (la científica y la política) no deja, en cierta medida, de ser conflictiva —ya que, en ocasiones, las instancias políticas parecen no alcanzar a comprender la complejidad y la lentitud que caracterizan a la interpretación científica de los datos—, ya no hay discusión en cuanto a la división del trabajo. En esto le cupo también un papel especial a la constelación personal compuesta por Baumert y Lange.

El llamado *Forum Bildung* [Foro de la Educación o Formación], que existió entre 1999 y 2002 y que tiene su continuación, en cierto modo, por el grupo de trabajo *Bildung plus* del Instituto Alemán de Investigación Pedagógica Internacional (DIPF), previó en ello, por el contrario, una mutua intromisión de ambas esferas: no se verifica una independencia recíproca entre ciencia y política, así como tampoco se logra una fusión ordenada de ambos “dominios”, como sucede en el Consejo de Ciencias.

En la RFA persiste hasta el día de hoy el reclamo de fundar un nuevo Consejo de Educación. Pero lo que no se toma en consideración es el defecto constitutivo que fue envolviendo a este organismo y sus recomendaciones. La gran cantidad de comisiones establecidas en los más altos niveles políticos de la RFA es muestra evidente de que las cosas no pueden funcionar a menos que exista una cooperación entre ciencia y política. Es grande la tentación que se presenta a la ciencia de ganar influencia política de este modo (o incluso de asumir directamente el papel de la política, como en su momento lo intentó el Consejo de Educación), pero mayor aún es el riesgo de una instrumentalización. Esto es válido, sin

embargo, sólo para el sector científico, el cual, en vista de pasadas experiencias —entre ellas, la del Consejo de Educación—, apenas puede aspirar, en el mejor de los casos, a hacer partícipes de sus deliberaciones lo antes posible a las fuerzas políticas. En lo que se refiere al sector político, se carece en la RFA (si se exceptúan los parlamentos) de un organismo establecido que se encargue de la toma de decisiones. Pero es precisamente en el área de la educación que el federalismo representa un papel crucial en el desarrollo de políticas. Debido a su autonomía en materia de cultura, es necesario que los estados federados se integren en la discusión, lo que, si bien obliga a la búsqueda de consensos, hace que la política educativa se mueva con extraordinaria lentitud. De ahí que estén a la orden del día las fórmulas de compromiso y las resoluciones abiertas a interpretación. De ahí también que tampoco sea casual que, en interés de una realización más veloz de las transformaciones propuestas, se reclame siempre la superación de estos frenos estructurales.

## 5. Resumen

Resulta difícil ofrecer un resumen de nuestras consideraciones, dado que —pese al planteamiento sistemático de la relación entre política y ciencia— han surgido una multitud de aspectos y datos de la historia de la educación. Hemos de resaltar aquí sólo dos puntos. El primero se refiere a la prolongada persistencia de un nivel escandalosamente bajo en el sistema educativo de la RFA. Es por ello que los datos de PISA no representan, en verdad, sorpresa alguna. El anterior informe de la OCDE sobre la RFA, realizado a comienzos de la década de 1970 —aunque con otro enfoque y sin presentar tal cantidad de datos sujetos a interpretación—, había señalado ya varios defectos básicos en el sistema educativo alemán, comenzando por la altísima incidencia del origen social en el éxito escolar.

Si vemos la afirmación de Kerschensteiner (hecha a principios de los años 1930) que hemos colocado al principio de nuestro trabajo, se nota que este estado de cosas se ha extendido por un período de tiempo más prolongado que el que hemos abordado en el presente artículo. La frase de Kerschensteiner tenía, en su origen, la intención de obrar como advertencia; pero se trata de una advertencia a la que, hasta el día de hoy, no se ha prestado la debida atención. En las discusiones suscitadas por el estudio PISA, suelen oírse voces que consideran “natural” que Alemania ocupe un puesto de privilegio en materia educativa. El desarrollo del sistema educativo de la RFA tras 1945 no puede concebirse sin influencias externas. Dejando de lado los intentos de reforma debidos a los Aliados en los años que siguieron a 1945, ello puede decirse también de las actividades de la KMK a comienzos de la década de 1960, que culminaron en la famosa Declaración de Berlín, la cual puso fin en 1964 a la fase de restauración de la RFA. Debe anotarse también al margen que la alarma desatada por Picht (*Bildungskatastrophe* —“Catástrofe educativa”—, 1964) tomaba a la OCDE como referencia.

Existen varias causas que pueden explicar, pese a todas las evoluciones sociales intermedias, la persistencia básica de la situación criticada por la OCDE en 1971, la que, con la superposición de los inmigrantes a los estratos tradicionalmente discriminados, alcanza ya nuevos grupos poblacionales. No es nuestra intención repasarlas en detalle en el presente trabajo. Pero, ciertamente, los intentos de reforma educativa en la RFA han contribuido de manera no menor a este enojoso estado de cosas: es éste el segundo punto que queremos resaltar. Es por ello que nos hemos ocupado de manera pormenorizada del Consejo de Educación, que representa, en cierto modo, una síntesis de los intentos de reformar, tanto en los contenidos como en la organización, el sistema educativo alemán, y hemos analizado los efectos de sus recomendaciones. Ciertamente, el Consejo de Educación no carecía de conocimientos conceptuales en la materia. Pero el desequilibrio que se creó por entonces en



la relación entre la política educativa y las ciencias de la educación fue de tal magnitud que sus consecuencias siguen afligiendo hoy a la RFA. El hecho de que, para poder funcionar correctamente en conjunto, ambas esferas deben ser independientes la una de la otra; de que una ciencia politizada y una política científizada no pueden dar buenos resultados, es algo que tampoco es admisible y que contradice incluso las tendencias profundas (de ambas esferas).

Lo cierto es que, en este conflicto, son las ciencias de la educación las que se llevan a peor parte, debido a la estrecha conexión con la práctica que le brinda su “enfoque clínico” (PARSONS 1964). Pese a ello y por variadas razones, en los últimos años ha resultado posible mantener apartados ambos “dominios” en el estudio PISA, aunque nada pueda decirse de la situación en lo futuro. La conexión con la práctica que las ciencias de la educación han logrado establecer en los últimos tiempos puede experimentar un cambio repentino, ya que es difícil mantener la línea media entre la abstinencia total y el practicismo. Este peligro se advierte en el lenguaje notoriamente tecnocrático que la disciplina ha asumido; un lenguaje del que no hemos podido distanciarnos del todo en el presente trabajo.

### Referencias bibliográficas

- Arbeitsgruppe “Internationale Vergleichsstudie” (2003). *Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten*. Presentado el 4 de julio de 2003. Coordinado por el Instituto Alemán de Investigación Pedagógica Internacional (DIPF) (Fráncfort del Meno) y con el apoyo del Ministerio Federal de Educación e Investigación.
- Avenarius, H., Heckel, H. (2000). *Schulrechtskunde: Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft*. Neuwied: Luchterhand.
- Baumert, J. (2002). Deutschland im internationalen Vergleich. En Killius, N., Kluge, J., Reisch, L. (coords.). *Die Zukunft der Bildung* (p100-150). Fráncfort del Meno: Suhrkamp.
- Becker, H. (1954). Die verwaltete Schule: Gefahren und Möglichkeiten. En *Merkur*, p1155-1177.
- Becker, H. (1990). “Sickereffekt” der Bildungsreform. Bildung und Bildungspolitik. Über den Sickereffekt von Reformen. En Broszat, M. (coord.). *Zäsuren nach 1945. Essays zur Periodisierung der deutschen Nachkriegsgeschichte* (p63-68). Múnich: Oldenbourg.
- Benner, D. (2002). Die Struktur der Allgemeinbildung im Kerncurriculum moderner Bildungssysteme. Ein Vorschlag zur bildungstheoretischen Rahmung von PISA. En *Zeitschrift für Pädagogik*, 48, p68-90. [Traducción al castellano incluida en este volumen de *Profesorado*.]
- Bildungsbericht [= Informe sobre la Educación] (1970). *Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik*. Bonn: Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft.
- Bildungskommission der Länder Berlin und Brandenburg (coord.) (2003). *Bildung und Schule in Berlin und Brandenburg – Herausforderungen und gemeinsame Entwicklungsperspektive*. Berlín: Wissenschaft und Technik Verlag.
- Böhme, G: (1996). Von der Kunsterziehung zur pädagogischen Dokumentation. Der Reformpädagoge Franz Hilker. En Geissler, G., Wiegemann, U. (coords.). *Außeruniversitäre Erziehungswissenschaft in Deutschland. Versuch einer historischen Bestandsaufnahme*. Fráncfort del Meno: Böhlau.
- Brockmeyer, R. (1999). *Qualitätsverbesserung in Schulen und Schulsystemen. Gutachten zum Programm. Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung*. (N° 71). Bonn: BLK.

## Del "Consejo de Educación" a PISA

- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (1973). *Bildungsgesamtplan*. Tomos I-II. Stuttgart.
- Cusick, P.A. (1983). *The Egalitarian Ideal and the American High School*. Nueva York: Longman.
- Deutscher Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen (coord.) (1966). *Empfehlungen und Gutachten, 1953-1965*. Stuttgart.
- Deutscher Bildungsrat [= Consejo Alemán de Educación] (1968). *Begabung und Lernen. Gutachten und Studien der Bildungskommission*. 4 Vols. (coord. por H. Roth). Stuttgart: Klett.
- Deutscher Bildungsrat/Bildungskommission (1968). *Einrichtung von Schulversuchen mit Ganztagschulen Sicherung der öffentlichen Ausgaben für Schulen und Hochschulen bis 1973*. Bonn.
- Deutscher Bildungsrat (1969). Einrichtung von Schulversuchen mit Gesamtschulen. En *Empfehlungen der Bildungskommission*.
- Deutscher Bildungsrat (1970). *Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen* [= Plan Estructural]. Stuttgart: Klett.
- Deutscher Bildungsrat (1973). Zur pädagogischen Förderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder und Jugendlicher. En *Empfehlungen der Bildungskommission*.
- Deutscher Bildungsrat/Bildungskommission (1974). *Bericht zur Reform von Organisation und Verwaltung. Fragen einer ziel- und programmorientierten Schulverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Ministerialberichts*.
- Deutscher Bildungsrat (1975). *Gutachten und Studien der Bildungskommission. Bildungsforschung. Probleme – Perspektive – Prioritäten* (N° 50, partes 1-2) (coord. por H. Roth y D. Friedrich). Stuttgart: Klett.
- Deutsches PISA-Konsortium [= Consorcio PISA de Alemania] (2001). *PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*. OpladEn Leske & Budrich.
- Deutsches PISA-Konsortium (2002). *PISA 2000. Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*. OpladEn Leske & Budrich.
- Deutsches PISA-Konsortium (2003). *PISA 2000 – Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland: Zusammenfassung zentraler Befunde*. Berlín: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung.
- Dreeben, R. (1976). The Organizational Structure of Schools and School Systems. En Loubser, J. et al. (coords.). *Explorations in General Theory in Social Science*. Vol. 2 (p857-873). Nueva York: Free Press.
- Drewek, (1989). Die Begabungsuntersuchungen Albert Huths und Karl Valentin Müllers nach 1945. Zur wissenschaftsgeschichtlichen Bedeutung des konservativen Begabungsbegriff in der Nachkriegszeit. En *Zeitschrift für Pädagogik*, 35, p197-217.
- Fend, H. (1982). *Gesamtschule im Vergleich. Bilanz der Ergebnisse des Gesamtschulversuchs*. Weinheim: Beltz.
- Fiedler, R. (1964). Differenzierter Mittelbau – Förderstufe – Hauptschule. En *Niedersächsisches Schulverwaltungsblatt*, 15, p301-303; 342-345.
- Forum Bildung (2001). *Empfehlungen des Forum Bildung* (Arbeitsstab Forum Bildung in der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung). Bonn: Forum Bildung.
- Fuchs, H.-W. (1996). Auf dem Weg zu einem neuen Weltcurriculum? Zur Grundbildungskonzept von PISA und der Aufgabenzuweisung an die Schule. En *Zeitschrift für Pädagogik*, 49, p161-179.

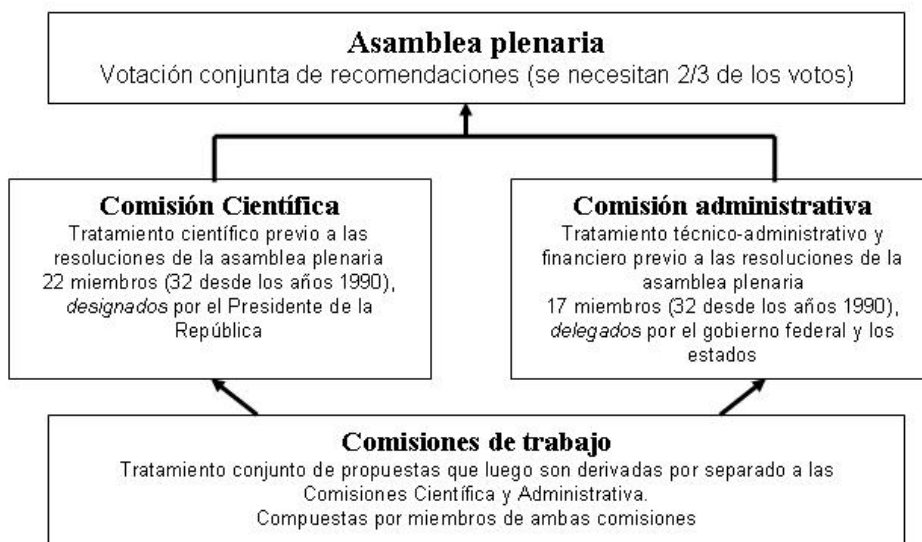
## Del "Consejo de Educación" a PISA

- Führ, C. (1996). Institutsgründung als Lebensarbeit. Erich Hylla und die Gründung der Hochschule für Internationale Pädagogische Forschung in Frankfurt a.M. als Beispiel deutscher Gelehrtenpolitik in der Nachkriegszeit. En Geissler, G., Wiegemann, U. (coords.). *Außeruniversitäre Erziehungswissenschaft in Deutschland. Versuch einer historischen Bestandsaufnahme* (p15-31).
- Gruner, (2000). Der Modellversuch "Selbstständige Schulen und Schulaufsicht in Cottbus und Märkisch-Oderland". En *Schulverwaltung MO*, 3. p36-39.
- v.Hentig, H. (2003). Die vermessene Bildung. En *Neue Sammlung*, 43, p211-233.
- Horn, K.-(2003). *Erziehungswissenschaft in Deutschland im 20. Jahrhundert. Zur Entwicklung der sozialen und fachlichen Struktur der Disziplin von der Erstinstitutionalisierung bis zur Expansion*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Hüfner, K., Naumann, J. (1977). *Konjunkturen der Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Der Aufschwung (1960-1967)*. (=Vol. I). Stuttgart: Klett.
- Klemm, K. et al. (1990). *Gesamtbildungsplan '90. Ein Rahmen für Reformen*. Weinheim: Juventa.
- Kluchert, G., Leschinsky, A. (2001). Woher die Karawane kommt. Schulaufsicht zwischen Kontrolle und Beratung – historisch betrachtet. En Hoffmann, J. (coord.). *Schulaufsicht im Umbruch. Schulmanagement für die Praxis. Neue Aufgaben der Schulaufsicht bei der Qualitätssicherung und -entwicklung von Schule* (p13-32). Kronach: Link.
- Lange, H. (2001a). Qualitätssicherung und Leistungsmessung in der Schule auf internationaler und nationaler Ebene. En Oelkers, J. (coord.). *Zukunftsfragen der Bildung* (p127-50). (Núm. especial 43 de Zeitschrift für Pädagogik). Weinheim: Beltz
- Lange, H. (2001b). Die bildungspolitische Bedeutung von Schulleistungsstudien. En : *Recht der Jugend und des Bildungswesen*, 3, p262-282.
- Leschinsky, A. (1987). Der verfelhte Auftrag. Eine historische Skizze von den Rahmenbedingungen schulaufsichtlichen Handelns in der Bunderepublik. En Boettcher, W., Bremerich-Vos, A. (coords.). *'Kolegiale Beratung' in Schule, Schulaufsicht und Referendarausbildung* (p203-221). Fráncfort del Meno: Lang.
- Leschinsky, A., Mayer, K.U. (1990). Comprehensive Schools and Inequality of Opportunity in the Federal Republic of Germany. En *The Comprehensive School Experiment Revisited: Evidence from Western Europe* (p13-37). Fráncfort del Meno: Lang.
- Lortie, D.W. (1975). *Schoolteacher. A Sociological Study*. Chicago: University of Chicago Press.
- Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (1980). *Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analysen. Entwicklungen seit 1950* (=Vol I). Coord. por el Grupo "Bildungsbericht" (J. Baumert, A. Leschinsky, J. Naumann, J. Raschert y Siewert, en colaboración con D. Hopf, H. Köhler, L. Krappmann et al.). Reinbek bei Hamburg: Rohwolt.
- Niedersächsisches Kultusministerium (coord.) (1963). *Der differenzierte Mittelbau. Untersuchungen zu Problemen der niedersächsische Schulversuche*. Hanóver: Hahnsche Buchhandlung.
- OCDE (1973). *Bildungswesen mangelhaft. BRD-Bildungspolitik im OECD-Länderexamen*. (coord. en Alemania y con una introducción de K. Hüfner; prólogo de H. Hamm-Brücher). Fráncfort del Meno: Diesterweg.
- Pekrun, R. (2002). Vergleichende Evaluationsstudien zu SchülerleistungEn Konsequenzen für zukünftige Bildungsforschung. En *Zeitschrift für Pädagogik*, 48, p111-128.
- Picht, G. (1964). *Die deutsche Bildungskatastrophe*. Friburgo: Olten.

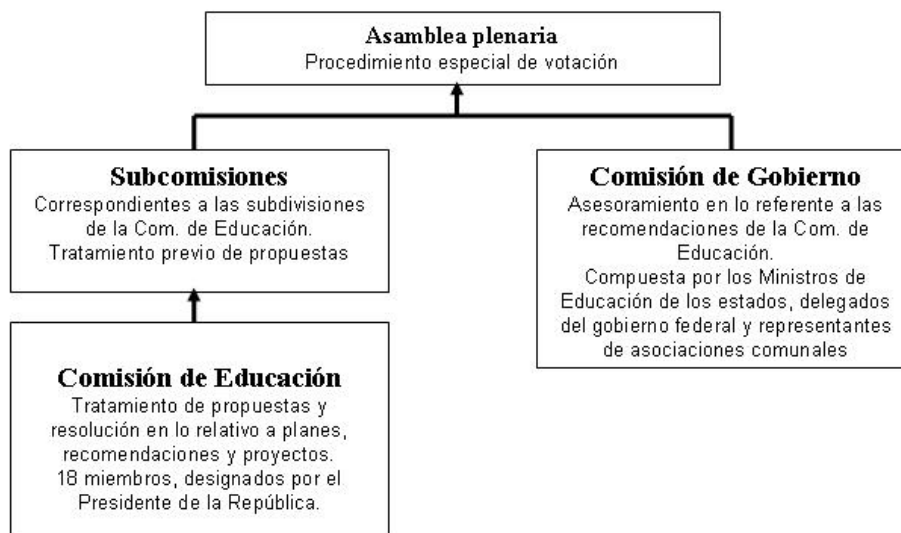
- Parsons, T. (1964). Die Schulklasse als soziales System. En Parsons, T. *Sozialstruktur und Persönlichkeit*. Eschborn ["El aula como sistema social: Algunas de sus funciones en la sociedad norteamericana", en *Educación y sociedad*, 1990, 6, p173-195, localizable en [http://innova.usal.es/main/document/document.php?cidReq=TEST0001&curdirpath=%2FREVISTA\\_EDUCACION\\_Y\\_SOCIEDAD](http://innova.usal.es/main/document/document.php?cidReq=TEST0001&curdirpath=%2FREVISTA_EDUCACION_Y_SOCIEDAD)]
- Parsons, T., Platt, G.M. (coords.) (1990). *The American University*. Ed. alemana: *Die amerikanische Universität. Ein Beitrag zur Soziologie der Erkenntnis*. Fráncfort del Meno: Suhrkam
- Raschert, J. (1980). Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus. Die Entwicklung der länderübergreifenden Planung und Koordination des Bildungswesens der BRD. En Max-Planck-Institut für Bildungsforschung. *Bildung in der Bundesrepublik Deutschland*.
- Rolff, H.-G. (1993). *Wandel durch Selbstorganisation. Theoretische Grundlagen und praktische Hinweise für eine bessere Schule*. Dortmund: Institut für Schulentwicklungsforschung der Univ. Dortmund.
- Roth, H. (1938). *Psychologie in der Jugendgruppe: Aufbau, Sinn und Werk jugendlichen Gemeinschaftslebens*. (Tesis doctoral). Tubinga.
- Schelsky, H. (1961). *Anpassung oder Widerstand? Soziologische Bedenken zur Schulreform*. Heidelberg: Quelle & Mayer.
- Schultze, W., Belser, A. (1958). *Aufgelockerte Volksschule. Schulversuche in exemplarischen Arbeitsbildern*. (2 Vol.). Worms: Ernst Wunderlich.
- Terhart, E. (2000). Zwischen Aufsicht und Autonomie. En *Neue Sammlung*, 40, p123-140.
- Terhart, E. (2002). Wie können die Ergebnisse von vergleichenden Leistungsstudien systematisch zur Qualitätsverbesserung in Schule benutzt werden? En *Zeitschrift für Pädagogik*, 48, p91-110. [Traducción al castellano incluida en este volumen de *Profesorado*.]
- Weber, M. (1994). *Wissenschaft als Beruf [1917-1919]. Politik als Beruf [1919]*. Tubinga: Mohr. [*La ciencias como profesión*, edición y traducción de Joaquín Abellán, Madrid: Biblioteca Nueva, 2009; *El político y el científico*, Buenos Aires: Prometeo, 2003.]

**Anexo: Organigrama del Consejo de Ciencias y el Consejo Alemán de Educación**

**Consejo de Ciencias**



**Consejo Alemán de Educación**



Fuente: Ministerio de Justicia (coord.) (1957). *Bundesanzeiger*, Año 9, N° 200; Raschert, J. (1980). *Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus. Die Entwicklung der länderübergreifenden Planung und Koordination des Bildungswesens der BRD*. En: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung. *Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analysen. Entwicklungen seit 1950 (=Vol I)*. Coord. por el Grupo "Bildungsbericht" (J. Baumert, A. Leschinsky, J. Naumann, J. Raschert y P. Siewert, en colaboración con D. Hopf, H. Köhler, L. Krappmann et al.). Reinbek bei Hamburg: Rohwolt, pp. 152-173.