

# COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

COM(91) 388 final

Bruselas, 12 de noviembre de 1991

## MEMORÁNDUM

sobre

**LA ENSEÑANZA ABIERTA A DISTANCIA**

en

**LA COMUNIDAD EUROPEA**

(presentado por la Comisión)

### Antecedentes

1. El Parlamento Europeo reconoció la importancia de la enseñanza abierta a distancia para la Comunidad Europea al adoptar una Resolución sobre las universidades abiertas en la Comunidad Europea el 10 de julio de 1987<sup>(1)</sup>. A raíz de las solicitudes que el Parlamento dirigió a la Comisión en relación con esta Resolución se preparó un documento preliminar<sup>(2)</sup> que establecía las áreas prioritarias de acción comunitaria en la enseñanza abierta a distancia y el 24 de mayo de 1991 la Comisión aprobó un informe sobre la enseñanza superior abierta y a distancia en la Comunidad Europea<sup>(3)</sup>.
2. A iniciativa de la presidencia irlandesa el 30 de mayo de 1990, el Consejo debatió las posibilidades de acciones comunitarias en el ámbito de la enseñanza abierta a distancia y solicitó a la Comisión que preparase propuestas sobre tales acciones en estrecha colaboración con los Estados miembros.
3. La creación de un grupo de expertos nacionales, cuyos miembros eran propuestos por los gobiernos y que representaban a los sectores tanto de la educación como de la formación profesional en los Estados miembros, ha permitido estudiar las prioridades nacionales en la enseñanza abierta a distancia e indicar las áreas en que se justificaría una acción comunitaria de acuerdo con el principio de subsidiariedad.
4. El presente memorándum señala la importancia de la enseñanza abierta a distancia en un amplio espectro de actividades de educación y formación para los Estados miembros y para la Comunidad Europea. Se refiere a acciones en este ámbito y muestra cómo los programas comunitarios complementan y se ven complementados por acciones en el ámbito de la enseñanza abierta a distancia que se realizan dentro del marco de los programas comunitarios existentes. Indica la necesidad de políticas y acciones a nivel institucional y de los Estados miembros que ampliarían el ámbito, fuerza y aplicación de la enseñanza abierta a distancia y se refiere a áreas en que podrían compartirse experiencias y realizarse acciones conjuntas a escala europea provechosamente dentro del marco de la creación de las redes de infraestructura transeuropea para la formación profesional.

### Inversión en educación y formación: una prioridad comunitaria

5. Cada vez adquiere mayor peso la convicción de que la Comunidad Europea debe realizar una gran inversión en su capital humano para poder hacer frente con éxito a los desafíos de las próximas décadas. Esta convicción se debe a la inminencia de la realización del mercado interno, que requiere, para su éxito, toda una nueva gama de cualificaciones en la gestión, la comunicación y la organización. Las medidas tomadas por la Comunidad en relación con el aprendizaje de idiomas y la promoción de la movilidad durante la formación están concebidas para fomentar tales cualificaciones.

(1) Doc. A2 - 69/87

(2) Educación y formación a distancia.  
Documento de trabajo de los servicios de la Comisión  
SEC (90)479, 7 de marzo de 1990.

(3) La enseñanza superior abierta y a distancia en la Comunidad Europea.  
Informe de la Comisión, SEC (91) 897 Final, 24 de mayo de 1991.

6. Los avances en la ciencia y en la tecnología y su aplicación a la empresa, a la administración y a la vida diaria contribuyen a reforzar esta convicción. Estos avances están haciendo obsoletos las cualificaciones y los conocimientos de la mano de obra existente a un ritmo cada vez más rápido, lo que exige con frecuencia su rehabilitación profesional. También están conduciendo a un mayor papel del conocimiento en el trabajo a medida que la industria se basa cada vez más en el conocimiento. Como consecuencia de este viraje, se percibe la necesidad de aumentar las cualificaciones de la mano de obra. La educación y la formación se ven como factores determinantes del éxito económico y a menudo se expresa el temor de que la inversión en investigación y desarrollo y en mejoras tecnológicas quizá no produzca los resultados esperados si no se ve acompañada por un esfuerzo para desarrollar los recursos humanos<sup>(4)</sup>.
7. Dicho esfuerzo también se justificaría con el objetivo de seguir siendo competitivos en el mercado global. La información disponible indica que los principales competidores comerciales de la Comunidad en el mundo desarrollado concentran muy intensamente sus esfuerzos, en mayor medida que Europa, en mejorar las cualificaciones y conocimientos de su mano de obra presente y futura.
8. La situación demográfica de la Comunidad Europea, donde disminuye el número de jóvenes disponible para renovar la población activa durante las dos próximas décadas, también suscita preocupación. En estas circunstancias la economía no puede basarse en nuevos trabajadores para la necesaria inyección de nuevos conocimientos y nuevas cualificaciones y debe recurrir en mayor medida a mejorar las cualificaciones de la mano de obra existente.
9. También debe buscarse un incremento en la tasa de participación en la población activa de los grupos hasta ahora infrarrepresentados. Un ejemplo particular de tales grupos es el de las mujeres que desean volver al mercado laboral después de haber atendido durante algunos años sus responsabilidades familiares. Será necesario proporcionarles formación, de forma que tales grupos tengan acceso a las cualificaciones y conocimientos del tipo que se requieren en el mercado de trabajo.
10. La última década se ha visto marcada por una significativa escasez de cualificaciones en la Comunidad, incluso mientras el desempleo continuaba aumentando. Esta paradoja aparente es el resultado de un ritmo rápido de destrucción/creación de puestos de trabajo en una economía que sufre una rápida transformación y modernización. Ante tales cambios, era evidente que los más preparados y cualificados, capaces de adaptarse con más facilidad a las cambiantes necesidades laborales, disfrutaban de una mayor estabilidad laboral y de niveles de vida superiores. A la luz de tal situación, la Comunidad propone un derecho de acceso a la formación continuada para los trabajadores en las empresas<sup>(5)</sup>.

---

(4) La insuficiencia de cualificación en Europa. Dictamen del CCIDI (Comité Consultivo para la Investigación y el Desarrollo Industrial de la Comisión de las Comunidades Europeas), noviembre de 1990.

(5) Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, artículo 15.

4

11. La necesidad que tienen las nuevas empresas de mano de obra cualificada para su éxito es un elemento fundamental de las políticas estructurales. Por esta razón, los fondos estructurales han apoyado con fuerza las medidas de formación y rehabilitación en las regiones de la Comunidad y en las áreas en que las industrias tradicionales sufren una reestructuración económica importante. Las acciones de este tipo cobrarán probablemente una importancia creciente en las zonas rurales a consecuencia de la evolución de las políticas agrícolas.

12. Todos los factores indicados apuntan en favor de:

- aumentar el nivel de cualificaciones de quienes llegan al mercado laboral;
- actualizar y mejorar las cualificaciones de la mano de obra existente mediante una educación y una formación continuadas;
- proporcionar la formación adecuada para elevar las tasas de participación en la mano de obra de los grupos hasta ahora infrarrepresentados;
- lograr una mayor sinergia entre la educación y la formación y la vida económica para conseguir la adecuación, equilibrio y capacidad de aplicación de cualificaciones y conocimientos.

13. Para lograr los objetivos mencionados son necesarias estructuras de educación y formación más variadas, abiertas y flexibles. Tales estructuras deberían diseñarse de acuerdo con las necesidades de los clientes y adaptarse a sus circunstancias de empleo, sociales y educativas. La enseñanza abierta a distancia se considera un elemento clave para la creación de tales estructuras.

#### Las posibilidades de la enseñanza abierta a distancia

14. Con la expresión "enseñanza abierta" se indica cualquier forma de aprendizaje dotada de una flexibilidad que la haga más accesible a los estudiantes que los cursos facilitados tradicionalmente en los centros de educación y formación. Esta flexibilidad puede resultar del contenido del curso y la forma en que está estructurado, del lugar, modo y tiempo en que se realiza, del medio utilizado, del ritmo que sigue el estudiante, de las formas de apoyo especial disponibles y de los tipos de evaluación ofrecidos (incluido el crédito por aprendizaje práctico). Con mucha frecuencia se consigue la "apertura", al menos parcialmente, mediante nuevos medios de información y comunicación.

15. La "enseñanza a distancia" se define como cualquier forma de estudio que no se encuentre bajo la supervisión continua o inmediata de tutores, pero que no obstante cuenta con la orientación, planificación e instrucción de una organización de asistencia educativa. En la enseñanza a distancia existe un gran componente de aprendizaje independiente o autónomo y, por tanto, depende en gran medida del diseño didáctico del material que debe sustituir a la interactividad entre estudiante y profesor en la enseñanza normal cara a cara. El componente autónomo está invariablemente apoyado por sistemas de asistencia y asesoramiento que son proporcionados idealmente en centros de estudio regionales o locales y, en mayor medida, por medios modernos de comunicación. Dado que la enseñanza abierta a distancia a de adaptarse al ritmo del estudiante, el material se estructura generalmente en unidades o módulos ajustados a los resultados específicos del estudio.

La presencia de un fuerte componente autónomo en la enseñanza abierta a distancia se corresponde grandemente con las ideas actualmente vigentes en la educación superior de que los estudiantes tengan mayor responsabilidad en el logro de sus propios objetivos educativos.

16. Los logros en el ámbito de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) han contribuido al rápido desarrollo de la enseñanza abierta a distancia. La aparición de servicios de telecomunicaciones como las redes de datos y el acceso a las bases de datos en línea tuvo efectos revolucionarios en la forma en que puede almacenarse y obtenerse la información. Un creciente mercado de servicios de información, a escala mundial, ofrece ahora muchos productos y servicios. El desarrollo de los servicios de videotexto en toda Europa (Minitel en Francia, Prestel en el Reino Unido, diversos servicios en España, Italia y Portugal, etc.) ha hecho posible el acceso del público a la información a un coste bajo, mientras que, al mismo tiempo, han surgido servicios totalmente nuevos, fundados únicamente en la nueva tecnología de la telemática. Simultáneamente, nuevos productos, basados en las TIC, presentan al usuario numerosas posibilidades, especialmente en lo que se refiere a la formación. Tecnologías interactivas multimedios hacen posible la interacción con quien recibe la formación sin la intervención constante y directa de un tutor humano.

17. Las extraordinarias posibilidades de la enseñanza abierta a distancia se deben a que no sufre limitaciones de tiempo, lugar y ritmo. Ello le dota de una gran flexibilidad, lo que la hace fácilmente adaptable a las necesidades del consumidor. Tiene un especial atractivo para la población activa, ya que puede ajustarse a las necesidades del puesto de trabajo. La licencia de estudios puede concederse teniendo particularmente en cuenta las necesidades de la producción y la enseñanza abierta a distancia permite maximizar el valor de dicha licencia. La enseñanza abierta a distancia puede ser independiente o formar parte de otros sistemas de aprendizaje. Puede ser utilizada por individuos muy dispersos o por grupos concentrados. Puede atravesar los límites de regiones, países y continentes. Tiene una gama extraordinariamente amplia de aplicaciones bien independientemente bien conjuntamente con sistemas convencionales de educación y formación<sup>(6)</sup>.

---

(6) Las tecnologías multimedios totalmente interactivas utilizan normalmente una estación de trabajo de ordenador personal bien adaptada, que puede convertirse en una máquina multimedios totalmente interactiva añadiendo una tarjeta de procesador audio, un video interactivo y mecanismos de manipulación de imágenes mediante interfaces gráficas de usuario. La tecnología del disco óptico (laservisión y disco compacto) ofrece un almacenamiento masivo de datos a bajo costo, al tiempo que reúne características tales como sonido e imagen de alta fidelidad. Así, los videodiscos se utilizan actualmente en muchas aplicaciones de formación multimedios interactivas en Europa; la memoria de sólo lectura en disco compacto es también una alternativa competitiva desde el punto de vista económico. Se necesita un sistema interactivo de vídeo digital cuando un ordenador personal comercial estándar forme la base de un sistema de formación multimedios. El sistema interactivo en disco compacto es un nuevo sistema único, diseñado para el consumidor y los mercados de formación de los años 90. Capaz de tratar imágenes, textos, sonido y gráficos, este sistema constituye también un medio excelente para el manejo del lenguaje, ya que ofrece una posibilidad única de 16 canales de sonido. La televisión en disco compacto es otro sistema multimedios dirigido a las aplicaciones de bajo coste. Por último, pero no de menor importancia, la televisión por satélite es capaz de emitir material de formación no sólo lineal, sino también interactivo, que puede ser codificado y grabado en soportes de almacenamiento magnéticos y después decodificado y preparado para el empleo. También hay que señalar que se espera que el desarrollo de nuevos programas informáticos refuerce grandemente las posibilidades de los equipos multimedios actuales y futuros.

18. La enseñanza abierta a distancia puede desempeñar un papel muy importante en los siguientes aspectos de la educación y formación:

- ampliar las oportunidades de acceso a la educación y a la formación a todos los niveles, y la participación en las mismas;
- reforzar la infraestructura de educación y formación de las regiones menos favorecidas y de las áreas remotas ampliando el espectro de la formación que ofrecen las instituciones directamente a los individuos y grupos;
- crear redes transeuropeas de formación de modo que se favorezca una mayor cohesión de los sistemas europeos de educación y formación utilizando "centros distribuidores" y "puntos de transferencia" para el intercambio en el ámbito de la formación abierta a distancia;
- proporcionar educación y formación continuadas a la mano de obra;
- mejorar la calidad de los programas de formación mediante aportaciones externas de alta calidad y la utilización de capacidad multimedia;
- consolidar la cooperación en materia de formación dentro de los Estados miembros, entre los mismos y entre las instituciones y las empresas;
- apoyar la reconversión y la renovación de la educación y la formación en los países de Europa Central y del Este;
- facilitar formación avanzada y difundir los resultados de la investigación;
- ofrecer una dimensión europea en la educación o la formación de quienes no tengan la oportunidad de pasar un periodo de estudios en el extranjero y, en particular, proporcionar tal dimensión en la formación de los profesores en su centro de trabajo;
- facilitar enseñanza sobre la Comunidad Europea, sus normas, instituciones y política a escala mundial;
- proporcionar programas de educación y formación de ámbito europeo y carácter competitivo.

## La situación de la enseñanza abierta a distancia en los Estados miembros

19. Durante las últimas dos décadas se han realizado grandes esfuerzos para promover la enseñanza abierta a distancia en tanto que medio de educación y formación, especialmente de la población adulta. Tales esfuerzos han dado lugar en algunos países a la creación de centros de enseñanza abierta a distancia como departamentos dependientes de instituciones existentes de nivel universitario. En otros, como España, Reino Unido, Alemania, Países Bajos y Portugal, se crearon universidades de enseñanza abierta a distancia separadas e independientes. El tamaño y complejidad de estos sistemas difieren grandemente, así como la medida en que están integrados en las estructuras educativas institucionales y se describen detalladamente en la reciente comunicación de la Comisión al respecto. Los principales acontecimientos relativos a la enseñanza abierta a distancia han tenido lugar en lo que respecta a la educación superior y a la formación avanzada, ofreciéndose programas educativos principalmente a nivel de licenciado universitario y cursos de actualización de naturaleza tecnológica avanzada para estudiantes ya licenciados y empleados en empresas.
20. En algunos Estados miembros, instituciones especializadas y asociaciones nacionales para aplicar la enseñanza abierta a distancia en el ámbito de la formación profesional están desempeñando un importante papel en la satisfacción de las necesidades de cualificaciones.

Ejemplos de ello son FUNDESCO en España, FUNDETEC en Portugal y CNAM y CNED en Francia. Un acontecimiento importante es la creación de asociaciones de formación entre empresas e instituciones en materia de formación profesional, utilizando métodos de enseñanza abierta a distancia. En conjunto, sin embargo, el sector público de la enseñanza no parece haber aplicado sustancialmente la enseñanza abierta a distancia a los niveles de la educación básica o a la formación profesional de nivel no avanzado<sup>(7)</sup>. Existe un considerable interés por parte de la empresa privada en el desarrollo de paquetes multimedia en el ámbito de la formación profesional no avanzada y estos paquetes pueden utilizarse en la enseñanza abierta a distancia. Se utilizan principalmente en grandes empresas y en firmas de actividad diversificada en el sector servicios. La información disponible indica que todavía no se ha desarrollado la participación de pequeñas y medianas empresas (PYME) en la enseñanza abierta a distancia, así como en la educación continua.

---

(7) A excepción de Portugal, donde la televisión nacional proporciona educación básica de los niveles 5o y 6o.



21. Durante la última década diversas organizaciones europeas se han convertido en los centros del desarrollo de la enseñanza abierta a distancia. La Asociación europea de universidades de enseñanza a distancia representa a estas en doce países europeos. EUROPACE es un grupo de empresas de alta tecnología y de universidades que desarrollan una formación continuada por satélite. EUROSTEP es una asociación de usuarios de satélites para programas de educación y formación. "Channel e" es una cadena de televisión que emite programas educativos e informativos por satélite y realiza ciertas tareas de investigación sobre normas técnicas. SATURN reúne a universidades de enseñanza abierta y a distancia y a empresas, especialmente a ciertas PYME. Existe también una asociación de centros europeos de enseñanza por correspondencia que representan particularmente a los centros privados de educación a distancia. La Comisión ha apoyado a estos centros en el marco de los programas comunitarios existentes para promover una mayor cooperación en la educación y formación. Las actividades de dichos centros refuerzan la impresión de que muchos avances en materia de enseñanza abierta a distancia tienen por objeto los niveles superiores de educación.
22. Hay aspectos de la enseñanza abierta a distancia que influyen cada vez en mayor medida en las estructuras de educación y formación convencionales. En particular, el desarrollo de equipos más baratos y de programas informáticos más potentes significa que los métodos multimedia y de red, que caracterizan a la enseñanza abierta a distancia, están siendo utilizados cada vez más como instrumentos de enseñanza en muy distintos tipos y niveles de centros de educación y formación o que pronto estarán al alcance de estos. Los principios didácticos fundamentales de la enseñanza abierta a distancia, que consisten en estructurar cuidadosamente el contenido de los cursos en unidades o módulos relacionados con resultados de aprendizaje específicos, están también siendo objeto de atención, particularmente por parte de las instituciones de enseñanza superior. Ven en este enfoque un medio de que los estudiantes tengan mayor responsabilidad en su propio aprendizaje y de crear estructuras de cursos que puedan responder a las necesidades de aumentar su difusión, facilitar la movilidad de los estudiantes entre cursos, instituciones y países y proporcionar educación a un número creciente de estudiantes de educación continuada. Hay algunos ejemplos de enseñanza a distancia que se utiliza para convertir aportaciones externas de alta calidad en programas de educación convencionales. A pesar de ello, el nivel de integración entre la enseñanza abierta a distancia y las estructuras educativas tradicionales no es muy fuerte y no está claro que sea acertado mezclar estos diferentes sistemas como parte de un enfoque global para satisfacer las necesidades de educación y formación. La aparición de temas de interés mutuo y de intereses comunes ya indicada, sin embargo, podría contribuir a producir un nivel deseable de integración.

23. La restricción en el nivel y espectro de oportunidades de enseñanza abierta a distancia constituye también un problema grave. Es muy importante que tales oportunidades se amplíen para cubrir las necesidades y prioridades de Estados miembros, empresas e individuos. Dada la heterogeneidad de las personas a las que ha de proporcionarse educación y formación y la variedad de las formas en que ello será necesario, parece necesario un mayor suministro de educación en el ámbito de la ciencia, tecnología, ciencias empresariales e idiomas. Dicho suministro tendría que comprender niveles más bajos que el de una licenciatura universitaria. El importante ámbito técnico, que se encuentra en primera línea del progreso tecnológico en un nivel de operaciones, debe estar cubierto al menos en el nivel secundario superior y especialmente dentro del marco de la educación y la formación continuadas. Lo mismo ocurre con los oficios manuales en los que la multicualificación se ha convertido en la respuesta típica a las necesidades cambiantes de producción. Una ulterior educación y formación de carácter no avanzado basada en la enseñanza a larga distancia necesita también un amplio desarrollo para atender a los trabajadores que desean actualizar sus cualificaciones o mejorarlas dentro del marco de una licencia de estudios. Los Estados miembros que procuran reforzar sus posibilidades de educación básica aumentando la participación en el nivel secundario más alto y ampliando la gama de estudios, especialmente incluyendo elementos profesionales y tecnológicos, pueden encontrar en la enseñanza abierta a distancia un modo de resolver algunos de sus problemas.
24. Existe una gran variedad de sectores implicados en la enseñanza abierta a distancia y parece probable que esta diversidad aumentará en el futuro. Proceden de diferentes niveles y tipos de instituciones educativas, de instituciones de formación dentro del sector de empleo, de editoriales, de los interlocutores sociales de empresas que producen, transmiten y consumen productos de enseñanza abierta a distancia; para satisfacer las diversas necesidades de coordinación debería preverse más de un organismo con este fin. Se requerirán grandes esfuerzos de coordinación para dotar de estructura y solidez a la enseñanza abierta a distancia dentro de las regiones y los Estados miembros, para mantener su homogeneidad y su calidad y para lograr la complementariedad entre las funciones de la acción pública y privada al respecto. Se necesitarán iniciativas importantes para evaluar las necesidades y demandas de la enseñanza abierta a distancia, para desarrollar los necesarios sistemas de transmisión y la tecnología unida a estos, para proporcionar el asesoramiento y el apoyo orientativo e interactivo que los estudiantes precisan en sus estudios y para obtener un nivel de reconocimiento en términos de créditos y cualificaciones equiparado al conseguido mediante los estudios convencionales y que tendría en cuenta el aprendizaje empírico. La creación de mecanismos de cooperación entre instituciones y empresas, de redes en que participen productores y consumidores, de consorcios para la transmisión de paquetes completos de formación, de estructuras de asesoramiento para las PYME y para los sectores que

también serían responsables de la evaluación de las necesidades de formación y la aprobación de la formación necesaria: todas ellas son estrategias que servirían de apoyo a la difusión de la enseñanza abierta a distancia de forma efectiva y económica.

25. También queda mucho por hacer para clarificar las políticas de los Estados miembros en lo que se refiere a la financiación de la enseñanza directa a distancia. Hay que resolver cuestiones fundamentales en lo relativo a la razón de ser y al nivel de las subvenciones públicas, así como al equilibrio de las subvenciones entre el productor y el consumidor. La igualdad de oportunidades parece implicar que quienes deseen aprovecharse de las oportunidades educativas y formativas disponibles mediante la enseñanza abierta a distancia no deberían verse en desventaja como resultado de esta opción. Consideraciones de política social, desde luego, pueden dictar los términos en que se facilita la enseñanza abierta a distancia a grupos tales como los desempleados, la gente que sufre una discapacidad, o que reside en zonas remotas o trabajadores cuyos medios de vida estén en peligro. Es importante que la enseñanza abierta a distancia tenga su lugar en cualesquiera políticas de formación previstas para apoyar a las industrias que sufren una transformación debida a las nuevas tecnologías o ayudar a que las regiones se pongan al día en materia de conocimientos y cualificaciones, en tanto que estrategia de desarrollo. Cabe esperar que la situación de la mano de obra en las próximas décadas produzca un marco en que una mezcla de trabajo y formación, con elementos de la enseñanza abierta a distancia, sea en mucha mayor medida la norma para muchos jóvenes.

## El interés de la Comunidad Europea en la enseñanza abierta a distancia

26. El interés de la Comunidad Europea por la enseñanza abierta a distancia se debe a la contribución que puede aportar al logro de los objetivos de las políticas de educación y formación en los Estados miembros y en el conjunto de la Comunidad y a la medida en que esta contribución pueda ser reforzada mediante la cooperación. Existen diversas características de la enseñanza abierta a distancia que permiten la cooperación en este ámbito. En primer lugar, existe una estructura de costes en que el desarrollo y la producción de los programas didácticos y la creación de sistemas de transmisión e instalaciones de apoyo para los estudiantes requieren una inversión inicial relativamente elevada. Particularmente en las regiones comunitarias con una estructura educativa menos desarrollada, podrían necesitarse inversiones sustanciales con este fin, como la creación de centros de demostración y apoyo al estudiante y de redes de telecomunicaciones. Sin embargo, una vez que se hayan cubierto los costes fijos, los costes marginales por estudiante disminuyen rápidamente. Por consiguiente, las economías de escala constituyen una consideración importante en la enseñanza abierta a distancia y cuanto más difundido sea el uso del material, más económico resulta el funcionamiento. El coste está también relacionado con el ritmo de obsolescencia del material y a la hora de diseñar los programas didácticos es importante prever que la obsolescencia pueda ser corregida sin desechar innecesariamente el material.
27. La enseñanza abierta a distancia es en algunos aspectos independiente de los límites nacionales y ello puede contribuir a la ampliación del mercado potencial y de este modo a las economías de escala. También es una consideración importante en cuanto a la introducción de una dimensión europea en la educación y formación facilitadas. La calidad de la enseñanza abierta a distancia puede mejorar notablemente si instituciones, empresas, redes y Estados miembros comparten su experiencia y recursos. En el más amplio mercado interno europeo habrá competencia entre los suministradores de enseñanza abierta a distancia, lo que puede llevar en ciertas circunstancias a una mejora en la calidad del producto.
28. El interés de la Comunidad por la enseñanza abierta a distancia se ve acentuado por la realización del mercado interno, en que las cuatro libertades de movimiento de bienes, servicios, trabajadores y capital están garantizadas por el Tratado. La libertad de ofrecer servicios más allá de las fronteras de los Estados miembros tiene importantes repercusiones para la internacionalización de la enseñanza abierta a distancia y para el desarrollo de un mercado transnacional de los productos y servicios de enseñanza abierta a distancia. Las medidas anunciadas en el Libro Verde de la Comisión sobre las comunicaciones por satélite<sup>(8)</sup> podrían tener como efecto mejorar el acceso a los sistemas de telecomunicaciones europeos para los suministradores públicos y privados de enseñanza abierta a distancia, así como para los consumidores.

(8) Hacia unos sistemas y servicios de alcance europeo. Libro Verde sobre un planteamiento común en el ámbito de las comunicaciones por satélite en la Comunidad Europea COM (90) 490, 20 de noviembre de 1990.

El fomento del intercambio de experiencia, el suministro de información sobre productos y servicios de enseñanza abierta a distancia, la traducción y adaptación de material, la tendencia hacia una normalización o compatibilidad de los sistemas, la armonización de los derechos de autor y explotación, la creación conjunta de productos: todos estos factores son argumentos en favor del desarrollo de un mercado de ámbito europeo para la enseñanza abierta a distancia. Es importante que las estructuras locales y los centros de apoyo a los estudiantes no estén ligados con productores locales y nacionales de forma que impidan el funcionamiento de dicho mercado. Aunque un mercado libre fomentaría la competencia entre los suministradores de enseñanza abierta a distancia en Europa, plantea también la cuestión de garantizar su calidad y la protección de los consumidores que compren servicios en otros Estados miembros.

29. El reconocimiento mutuo de las cualificaciones logradas mediante la enseñanza abierta a distancia será también un aspecto importante para facilitar la movilidad para ulteriores estudios y empleo y, en particular, teniendo en cuenta la naturaleza internacional del mercado. La Directiva general sobre el reconocimiento mutuo de las cualificaciones que permiten el ejercicio de una profesión reglamentada<sup>(9)</sup> se basa en la realización de un programa de estudio de al menos tres años de duración. A primera vista, parece que esta utilización de la duración del curso como criterio fundamental para conceder el reconocimiento mutuo resulta un problema para la enseñanza abierta a distancia, en que el logro de un conjunto de objetivos de aprendizaje es el criterio para la realización completa del curso y en que el crédito por el aprendizaje práctico puede formar parte de la evaluación. En realidad, la Directiva general es compatible, sin modificación alguna, con la enseñanza abierta y a distancia: en efecto, organiza el reconocimiento entre los Estados miembros, no solamente en cuanto a los estudios tradicionales de formación profesional a nivel de la enseñanza superior y de al menos tres años de duración, sino también con respecto a todos los demás estudios de formación profesional si son considerados como equivalentes por el Estado miembro de origen y conceden los mismos derechos para el ejercicio de la profesión reglamentada de que se trata<sup>(10)</sup>.
30. Con objeto de promover un desarrollo equilibrado de los sistemas de educación y formación en todas las regiones de la Comunidad y crear en consecuencia una mayor cohesión de los sistemas de educación y formación europeos, la Comisión ha considerado la enseñanza abierta a distancia como uno de los proyectos prioritarios para un programa de acción comunitario sobre redes transeuropeas.<sup>(11)</sup>

(9) Directiva del Consejo 89/48 CEE de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de 3 años. Do nº L19/16 de 24 de enero de 1989.

(10) Véase el último párrafo de la letra a) del artículo 1 de la Directiva.

(11) Hacia unas redes transeuropeas. Programa de acción comunitario, COM (90) 585 final, 10 de diciembre de 1988.

Complementariedad de la enseñanza abierta a distancia con los programas comunitarios existentes

31. Dentro de su esfuerzo para promover la educación inicial y continuada, la Comisión ha considerado la enseñanza abierta a distancia como una actividad que complementa ciertos programas comunitarios existentes y en curso. Su relación con dichos programas es la siguiente:

32. ERASMUS(12)

Se trata de un programa de cooperación y movilidad interuniversitaria. En el momento de su concepción el programa contemplaba un periodo de estudios en el extranjero para el 10% de todos los estudiantes con objeto de dotar a su educación de una dimensión europea. La enseñanza abierta a distancia se considera un modo de proporcionar esta dimensión europea para el 90% restante y, en particular, para los profesores en sus centros de trabajo. Puede también proporcionar un medio de llegar a los estudiantes adultos y a tiempo parcial. El programa piloto del sistema de transferencia de créditos académicos de la Comunidad Europea, que forma parte de ERASMUS, tiene por objeto el reconocimiento mutuo de las cualificaciones y puede ser útil para abordar los problemas de reconocimiento y equivalencia que se planteen en la enseñanza abierta a distancia.

33. LINGUA(13)

Este programa está diseñado para apoyar los esfuerzos de los sistemas de educación y formación de los Estados miembros para aumentar los conocimientos lingüísticos de trabajadores y personas jóvenes en toda Europa. Dada la amplia utilización de la enseñanza abierta a distancia en el campo de los idiomas, es obvio que puede aportar una importante contribución a los objetivos de este programa, a condición de que se mantengan los niveles de calidad. Pueden contemplarse contribuciones específicas preparando a los estudiantes antes de que inicien su periodo de estudios en el extranjero, ampliando la enseñanza y aprendizaje de los idiomas comunitarios menos enseñados y utilizados.

34. COMETT(14)

Dentro del programa COMETT se ha empleado la enseñanza abierta a distancia para facilitar la formación continuada sobre tecnologías avanzadas. El programa tiene una estrategia bien definida para desarrollar modelos de cooperación en materia de formación entre universidades abiertas y empresas y apoya dicha cooperación con carácter piloto para la creación de estructuras de transmisión a escala europea y para la producción de material de formación.

(12) DO n.º L166, 25.06.87, p.20

DO n.º L395, 30.12.90, p.23

(13) DO n.º L239, 16.8.89, p.24

(14) DO n.º L013, 17.1.89, p.28

35. TEMPUS(15)

En el programa TEMPUS para el desarrollo de la enseñanza superior en Europa central y del Este, las universidades de enseñanza abierta y a distancia están cooperando en diversas iniciativas, tales como la creación de centros de estudio europeo en las principales ciudades de los países de Europa central y del Este(16).

36. EUROTECNET(17)

Este programa prevé acciones relativas a cambios en las políticas de formación inicial y continuada que resultan de la determinación de nuevas necesidades de cualificaciones en la mano de obra a consecuencia del cambio tecnológico. Las metodologías de formación basadas en la enseñanza abierta a distancia contarán con una presencia cada vez mayor en este programa.

37. FORCE(17)

El programa FORCE tiene como objetivo apoyar y complementar las políticas y actividades desarrolladas por los Estados miembros para promover el acceso a la formación profesional continuada y la participación en la misma. También se ocupará de la contribución que la enseñanza abierta a distancia pueda aportar a los métodos de formación innovadores para los estudiantes adultos en las empresas.

38. DELTA(19)

A través del programa DELTA la Comunidad ha estado realizando una investigación sobre las posibilidades del desarrollo tecnológico para fines de aprendizaje. Esta investigación tiene por objeto, en particular, el desarrollo mediante la cooperación de tecnologías avanzadas de aprendizaje. También se ocupa de probar y validar la utilización de estas tecnologías para asegurar niveles más altos, su compatibilidad y reducciones de coste que permitirían su entrada en el mercado educativo a un precio razonable.

39. EL TERCER PROGRAMA MARCO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (20)

El programa proporciona seis actividades principales dentro de las cuales se encuentran diversos programas específicos. Se apoyará una acción continuada en el ámbito de la enseñanza a distancia dentro de la actividad denominada "Sistemas telemáticos en sectores de interés general: enseñanza flexible y a distancia".

Su objetivo es preparar el camino para la utilización de redes telemáticas mediante la investigación y el desarrollo precompetitivos y prenormativos.

(15) DO n<sup>o</sup> L131, 23.5.90, p.21

(16) La muy reciente (mayo de 1991) creación de la plataforma de Budapest para la cooperación Este-Oeste sobre educación a distancia puede aumentar las oportunidades de cooperación en este ámbito.

(17) DO n<sup>o</sup> L393, 30.12.89, p.29

(17) DO n<sup>o</sup> L156, 21.6.90, p.1

(19) DO n<sup>o</sup> L206, 30.7.89, p.20

(20) DO n<sup>o</sup> L117/28, 8.5.90

#### 40. FONDOS ESTRUCTURALES

Dentro del marco de los fondos estructurales, la enseñanza abierta a distancia contribuirá en particular a iniciativas comunitarias tales como EUROFORM<sup>(21)</sup>, HORIZON<sup>(23)</sup>, y NOW<sup>(22)</sup>.

#### 41. UNIVERSIDAD ABIERTA EUROPEA

Durante los últimos años han surgido diversas propuestas para la creación de una universidad abierta europea. Dada la importante inversión ya efectuada en las instituciones existentes de enseñanza abierta a distancia y dada también la motivación que han demostrado para cooperar entre sí, la Comisión apoya la idea de que para lograr los fines y objetivos de una universidad abierta europea sería mejor relacionar las instituciones existentes entre sí que crear una nueva institución. Por consiguiente, se ha manifestado a favor de que éstas sean los centros de transmisión de la enseñanza abierta y a distancia, en particular, mediante un programa planificado de desarrollo conjunto de nuevos cursos de ámbito europeo así como acciones en colaboración para la transferencia de cursos y créditos entre dichas instituciones.

Por ejemplo, con el apoyo de varios programas comunitarios, la asociación europea de universidades de enseñanza a distancia está desarrollando módulos de enseñanza abierta relativos a la integración europea que son adecuados para su inserción en los programas académicos tanto de las universidades de enseñanza abierta y a distancia como de las instituciones convencionales.

#### Campos específicos para las acciones

Teniendo en cuenta el papel y las responsabilidades específicas de los Estados miembros en relación con la educación y la formación abierta y a distancia y la preocupación de la Comunidad por promover un desarrollo equilibrado en este ámbito en toda Europa, la Comisión ha determinado qué acciones deberían ser alentadas y promovidas.

42. Acciones por parte de los Estados miembros para reforzar las necesarias infraestructuras de formación en las zonas menos favorecidas, remotas y rurales de la Comunidad. La creciente utilización de la educación y la formación abiertas y a distancia en estas regiones comunitarias podría mejorar considerablemente el acceso a la educación y la formación.

La creación de centros de apoyo al estudio locales y regionales ha demostrado su eficacia para:

- vincular las instituciones de enseñanza a distancia con los consorcios de formación regional, en particular para satisfacer las necesidades de formación de las empresas locales;
- presentar y llevar a cabo demostraciones prácticas con el material y los sistemas de enseñanza abierta y a distancia para dar mejor a conocer las posibilidades de la enseñanza abierta a distancia en el ámbito de las empresas locales;

(21) DO n.º C327, 29.12.90, p.3

(23) DO n.º C327, 29.12.90, p.9

(22) DO n.º C327, 29.12.90, p.5



- proporcionar apoyo (asesoramiento y orientación) a nivel local para los estudiantes, particularmente para el personal de las empresas que carezca de tales estructuras de apoyo dentro de la empresa de que se trate;
- distribuir y suministrar material de aprendizaje abierto (de productores nacionales e internacionales) a nivel local.

43. Acciones a nivel comunitario para promover el desarrollo del suministro de material de aprendizaje abierto para su transmisión en toda Europa, ajustado especialmente a las necesidades de formación de las PYME, en particular en sectores clave de importancia industrial.

Partiendo de la experiencia del programa COMETT y de la red de AUEF (Asociaciones Universidad-Empresa para la Formación) de COMETT de ámbito europeo, pero también sirviéndose de los logros de los Estados miembros en este campo (tales como el programa del Reino Unido "Open Tec"), la Comunidad debería fomentar:

- proyectos piloto en el ámbito de la enseñanza abierta y a distancia iniciados por agrupaciones profesionales o empresariales en beneficio del personal de la empresa; tales proyectos pueden basarse bien en nuevos cursos y material de formación o en la adaptación de material de curso existente y de resultados comprobados para satisfacer las necesidades de los nuevos destinatarios;
- acciones de formación dirigidas a sectores específicos de importancia estratégica para la economía comunitaria, preferiblemente bajo la forma de acciones conjuntas internacionales entre las instituciones de enseñanza a distancia y las empresas interesadas;
- proyectos para el apoyo y la evaluación de formación modelo a distancia desarrollada por grandes empresas en beneficio de las empresas proveedoras.

44. Acciones para fomentar y apoyar la cooperación transnacional entre los proveedores existentes y posibles de enseñanza abierta a distancia con objeto de promover una más amplia utilización de los productos de formación.

A este respecto, la Comunidad debería fomentar:

- la adaptación de tales productos con objeto de satisfacer las necesidades nacionales, especialmente las de orden lingüístico y cultural;
- la creación de estructuras de telecomunicación transnacional para el intercambio de información y la transmisión de cursos, explotando también la tecnología moderna de telecomunicaciones e información, tales como las comunicaciones por satélite y las redes telemáticas;
- medidas de formación dirigidas a los formadores con objeto de desarrollar y mejorar su utilización de los métodos de formación abierta y a distancia, de forma que pueda desarrollarse un modelo de prácticas correctas;

- actividades de distribución concebidas para intercambio de información sobre oportunidades y productos de enseñanza abierta y a distancia y la creación de bancos de datos en esta materia, para la promoción de la calidad y la normalización de los productos de formación y los sistemas de transmisión y para la acreditación de los cursos abiertos y a distancia y su evaluación.

45. Acciones específicas dentro del programa ERASMUS relativas a la promoción de la enseñanza a distancia en los programas de cooperación interuniversitaria ERASMUS, con el objetivo, en particular, de:

- crear oportunidades suplementarias para que los estudiantes en Europa añadan una dimensión europea a su curriculum estudiando cursos a distancia del extranjero;
- promover la colaboración entre las universidades de enseñanza a distancia y las universidades convencionales en Europa para el desarrollo de planes de estudios comunes;
- proporcionar oportunidades para que los estudiantes adultos o a tiempo parcial (que no pueden desplazarse al extranjero durante un periodo más largo) participen en el programa ERASMUS;
- mejorar la calidad de la enseñanza superior permitiendo que la experiencia externa de enseñanza de alto nivel se incorpore a los programas y que se desarrolle una capacidad multimedios en las instituciones de educación superior.

46. La Comisión también se beneficiaría con la experiencia adicional que ganaría a través de estas acciones comunitarias con objeto de evaluar las aplicaciones adecuadas de investigación y desarrollo, incluyendo los últimos logros en el ámbito del aprendizaje basado en la tecnología, utilizando plenamente las tecnologías de información y comunicaciones y estableciendo sinergias con los diferentes programas comunitarios de investigación y desarrollo. Este procedimiento de mutuo enriquecimiento permitiría a la Comisión y a los Estados miembros ayudar a los centros existentes de educación y formación a distancia en Europa a lograr una mayor interconexión con objeto de ser capaces de beneficiarse al máximo de su experiencia.

La Comisión también se esforzaría en promover actividades de cooperación entre los programas comunitarios de formación y educación e investigación y desarrollo en el ámbito de normas comunes, interoperabilidad de programas informáticos y compatibilidad entre los sistemas de equipos y las metodologías de formación.

47. La transmisión a escala europea de cursos de aprendizaje abiertos y a distancia en un mercado abierto exige medidas relativas a la promoción de la calidad y la protección de los consumidores.
48. El mercado abierto requiere igualmente medidas comunitarias para armonizar los derechos de autor y los derechos afines. Los derechos de autor proporcionan una base para la creación intelectual. Proteger los derechos de autor significa garantizar que la creatividad se mantiene y desarrolla, en interés de los autores, del sector cultural, de los consumidores, del sistema educativo y, finalmente, del conjunto de la sociedad. Los derechos afines apoyan estos objetivos de diversas maneras, particularmente garantizando un beneficio adecuado para quienes invierten en el suministro de estos bienes y servicios culturales.

La realización del mercado interno requiere que los autores y los demás titulares de derechos encuentren un nivel idéntico de protección si desean explotar sus derechos en otros Estados miembros. Así la atribución de un derecho y la gestión práctica del mismo se encuentran más estrechamente ligados entre sí.

Los cambios que ha supuesto el avance tecnológico hacen urgentemente necesario reforzar la protección de los derechos de autor y los derechos afines.

Actualmente se está preparando una serie de medidas legislativas, estudios y otras acciones<sup>(24)</sup>. Las principales decisiones y directivas se adoptarán antes del 31 de diciembre de 1992.

### Conclusión

49. Al elaborar el presente memorándum, la Comisión ha tenido en cuenta las opiniones manifestadas por los Ministros de Educación en las reuniones del Consejo celebradas el 31 de mayo de 1990 en Bruselas y el 8 de noviembre de 1990 en Siena. Ha estudiado con atención la opinión y los consejos del grupo de expertos nacionales sobre enseñanza abierta y a distancia que se creó a solicitud del Consejo. También ha podido utilizar los estudios efectuados por expertos por cuenta de la Comisión y los estudios e informes realizados por el Consejo de Europa y la OCDE.

La Comisión está convencida de que el aprendizaje abierto y a distancia podría jugar un papel fundamental para mejorar el acceso a la educación y a la formación de todos los ciudadanos europeos. A partir de los debates, el Consejo y los Ministros encargados de las políticas de educación y formación podrían solicitar a la Comisión que inicie políticas y acciones específicas en este ámbito a nivel comunitario.

(24) Libro Verde sobre los derechos de autor y el reto de la tecnología (COM (88) 172 FINAL de junio de 1988) y la continuación del Libro Verde: el programa de trabajo de la Comisión en el ámbito de los derechos de autor y derechos afines (COM(90) FINAL de 17 de enero de 1991).



20  
ISSN 0257-9545

COM(91) 388 final

# DOCUMENTOS

**ES**

**16**

---

Nº de catálogo : CB-CO-91-435-ES-C

ISBN 92-77-76262-4

---

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas  
L-2985 Luxemburgo