371Y0812

Orientaciones generales para la elaboración de un programa de actividades a nivel comunitario en materia de formación profesional

(Adoptadas por el Consejo en la 162ª sesión, el 26 de julio de 1971)

I.

CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL

1. La extensión y la calidad de la formación profesional dispensada a favor tanto de jóvenes como de adultos en los diversos niveles de cualificación, constituye uno de los sectores clave para la futura evolución de la Comunidad Europea. El objetivo consiste en proveer a la población en su conjunto de medios de formación, de perfeccionamiento y de formación permanente de carácter general y profesional, que sean adecuados para permitir a todos el desarrollo de su personalidad y el desempeño de una carrera profesional en una economía cuyas necesidades están en constante evolución.

2. Las actividades de la Comunidad Económica Europea en el campo de la formación profesional tienen su base en el artículo 128 del Tratado constitutivo de la CEE incluído en el capítulo relativo al Fondo Social Europeo; dicho artículo prevé el establecimiento de principios generales para la elaboración de una política común de formación profesional que pueda contribuir al desarrollo armónico, tanto de las economías nacionales, como del mercado común. Dichas actividades tienen también su base en el artículo 118 del mismo Tratado. Este artículo forma parte del capítulo que reagrupa las disposiciones sociales en general. Recomienda a los Estados miembros que mantengan una estrecha colaboración, que la Comisión se encargará de promover especialmente en las materias relativas a la formación y al perfeccionamiento profesionales.

Del análisis de los términos empleados en estas disposiciones, se desprende que su redacción y su concepción reconocen los estrechos vínculos existentes entre la política económica bajo todos sus aspectos, de una parte, y la política social y muy especialmente la política que deberá seguirse en materia de formación profesional, de otra. Interesa, por tanto, actuar de tal forma que la actividad que se organice y que se emprenda a nivel comunitario en el campo de la formación profesional, de acuerdo con los objetivos sociales de los Tratados de las Comunidades Europeas, responda a las aspiraciones de los seis pueblos reunidos en la Comunidad en cuanto a la evolución de su situación social y económica. Por otra parte, es evidente que la formación profesional no debe ni puede constituir una acción aislada e independiente, sino que debe tener su fundamento en los resultados de una enseñanza general que responda en sus diversos niveles a las exigencias de una sociedad moderna.

3. Las actividades emprendidas hasta el momento en virtud del Tratado de la CEE, se han fundado, en lo esencial, en los diez principios generales que ha establecido el Consejo, en virtud del artículo 128 del Tratado CEE, a través de la Decisión de 2 de abril de 1963, y que conciernen tanto a los jóvenes como a los adultos hasta el nivel de los cuadros medios ([1]).

La Comisión ha hecho saber que los trabajos que había acometido como consecuencia de esta Decisión, no han dado los frutos esperados, debido especialmente a las tres razones siguientes:

— era indispensable adquirir previamente una experiencia en el campo de la metodología para poder convertir principios abstractos en acciones concretas;

— no se distinguió lo suficiente entre acciones a corto plazo (p. ej. intercambio de informaciones) y objetivos a más largo plazo (p. ej. aproximación de los niveles y de las estructuras de formación, reconocimiento mutuo de los títulos, elaboración de estadísticas);

— los medios disponibles eran insuficientes;

4. Hay por tanto que realizar un nuevo esfuerzo que afecte al conjunto de los campos de la formación profesional — incluyendo en ella la orientación y la información profesionales — a nivel comunitario, para reforzar y hacer más eficaces las actividades emprendidas hasta el momento.

([1]) DO nº 63 de 20. 4. 1983.

Este nuevo esfuerzo es tanto más necesario cuanto que las preocupaciones dominantes que hoy se imponen en el campo de la formación profesional, son bastantes distintas de las que se daban cuando el mercado común estaba en sus orígenes. El desarrollo económico, social, técnico y pedagógico en los Estados miembros, lleva a los medios responsables a plantear los problemas de la formación en términos nuevos, a considerar el desarrollo de los sistemas de enseñanza y de las medidas de orientación y de información profesionales según modalidades mejor adaptadas a las aspiraciones y a las capacidades de los trabajadores, habida cuenta de la estructura de los empleos ofrecidos. Se ha comprendido verdaderamente la importancia de los vínculos existentes entre la enseñanza y la economía, y la del desarrollo de los sistemas de formación postescolar o de la educación permanente o continua.

Numerosas medidas legales o reglamentarias, o incluso, en algunos Estados miembros acuerdos realizados entre los interlocutores sociales, muestran una notable evolución.

5. Para dar continuidad a estas consideraciones, la Comisión debería elaborar, con la intervención del Comité consultivo para la formación profesional, un nuevo programa de actividades y presentarlo al Consejo a fin de que pueda ser adoptado de mutuo acuerdo.

Este programa, cuyo objetivo final sólo puede ser el de trazar una verdadera política común de formación profesional, debería insertarse en una política de empleo cada vez más activa a nivel comunitario, uno de cuyos instrumentos es el Fondo Social Europeo, dentro siempre del respeto a las exigencias de la enseñanza general y de la promoción social de la mano de obra. Este programa debería tender a una progresiva aproximación de los niveles de formación en la Comunidad y establecerse de acuerdo con las orientaciones siguientes.

II.

ORIENTACIONES Y EXTENSIÓN DEL PROGRAMA DE ACTIVIDADES EN EL PLANO COMUNITARIO

6. En general, las acciones que deberán acometerse en virtud de este programa deberían situarse dentro de un marco y a un nivel que estuvieran en relación con las expectativas de los Estados miembros, ya se trate de los gobiernos o de los interlocutores sociales que estén asociados a estos trabajos y técnicamente interesados en sus resultados. Estas acciones deberían extenderse a todos los niveles de formación en que se hacen sentir las necesidades, es decir, desde las formaciones más elementales hasta las del nivel más elevado.

7. Debería llevarse a cabo un esfuerzo especial para reforzar el nivel técnico de las actividades comunitarias y su utilidad en relación con las condiciones actuales y futuras del desarrollo de la Comunidad. El programa debería permitir la adopción de vías pragmáticas, evitando así los acontecimientos imprevistos que han impedido la realización de ciertas acciones previstas en el pasado.

El programa debería tomar en consideración las conclusiones adoptadas por el Consejo en el pasado en relación con la formación profesional ([1]), los trabajos realizados en otros sectores a nivel comunitario (libertad de establecimiento, grupo PREST, etc.) y, especialmente, los emprendidos en virtud de los Tratados CECA y CEEA.

8. El nuevo programa de actividades debería por tanto fundarse sobre un balance de las actividades emprendidas hasta este momento a nivel comunitario en virtud de los tres Tratados.

9. Este programa debería determinar las acciones prioritarias que corresponden:

— a los problemas actuales y previsibles a corto, a medio y a más largo plazo, con los que la Comunidad tendrá que enfrentarse tanto en función de las políticas o acciones proyectadas o realizadas en el plano comunitario, como en función de las consecuencias de las innovaciones técnicas, y

— a la evolución más avanzada de las concepciones y de las técnicas pedagógicas.

Debería indicar con la debida precisión los medios necesarios para realizarlo.

10. El programa de trabajo debería efectuarse de acuerdo con un calendario en el que se indiquen los objetivos a corto, medio y a más largo plazo. Se entiende que este programa podrá adaptarse a las necesidades urgentes que pudieran surgir.

El programa debería considerar esencialmente los problemas de formación:

— que interesen de modo general a todos los países de la Comunidad, y a cuya solución pueda contribuir positivamente una acción a nivel comunitario;

([1]) Para estas conclusiones, cierto número de las cuales hemos incorporado en el presente texto, conviene llamar la atención muy especialmente sobre las que versan sobre ciertos aspectos de la formación profesional de los adultos, conclusiones que reproducimos en el Anexo.

— cuya dimensión sea a escala comunitaria, y que:

  — estén vinculados al desarrollo económico y tecnológico más avanzado;

  — aparezcan en estrecha correlación con los grandes cambios de estructura de la economía y sobre todo del empleo en la Comunidad, o se presenten de modo extremadamente agudo en las regiones menos favorecidas de la Comunidad, que son frecuentemente las que se tienen como actividad esencial la agricultura;

  — que vengan influenciados por la evolución de la tecnología pedagógica moderna.

En este espíritu, el programa deberá tener en cuenta la evolución que se presenta:

— en el plano tecnológico, no sólo en razón de los efectos de los progresos realizados en la industria y en otras actividades, y de las necesidades que implican, sino también de las incidencias considerables que el progreso técnico lleva consigo en el campo mismo de la formación: las técnicas pedagógicas suscitan ahora problemas cuya dimensión rebasa a veces el marco nacional;

— en el plano de las políticas y acciones llevadas a cabo a nivel comunitario en virtud o como prolongación de los tres Tratados (desarrollo industrial, política regional, estructuras agrícolas, transporte, tecnología, Fondo Social Europeo, libre circulación de la mano de obra, etc).

11. Los problemas principales planteados a los trabajadores y a los empresarios así como a los orientadores y formadores, debido a la aceleración de los cambios económicos y técnicos y de las incidencias sociales que lleven consigo, y que deben preocupar a los órganos de la Comunidad, son en particular los siguientes:

— penuria de mano de obra cualificada, penuria grave de mano de obra altamente cualificada y de técnicos (p. ej. en materia de informática);

— penuria en personal directivo y de gestión (management) que disponga de una preparación adecuada;

— formación de las categorías sociales menos favorecidas;

— una gran necesidad de informaciones sobre las concepciones pedagógicas y los métodos nuevos que experimentan todos los organismos interesados y especialmente los encargados de la formación y la orientación profesionales: la amplitud de las necesidades de formación es tal, que habrá que recurrir cada vez más a procedimientos de gran eficacia y con multiplicadores;

— necesidades siempre crecientes de formadores y orientadores.

El programa debería referirse más especialmente a los nuevos métodos de formación (tanto de jóvenes como de adultos) y tener en cuenta las nuevas técnicas pedagógicas que plantean problemas que superan a veces las disponibilidades que se dan en los marcos nacionales, de modo que puedan sacarse conclusiones, en el momento oportuno, válidas según los casos a nivel nacional o a nivel comunitario, acerca de las adaptaciones de los sistemas y métodos de formación existentes en el plano nacional que pudieran revelarse necesarias, habida cuenta del desarrollo técnico, económico y social en la Comunidad.

Esta adaptación debería situarse en dos niveles:

— debería dirigirse de un modo general a la formación y al perfeccionamiento de algunos grupos de personas: jóvenes — a cuya formación convendría dotar de la polivalencia que les facilitara las adaptaciones a las que tendrían que acomodarse obligatoriamente más tarde — adultos, personal docente, formadores, etc.

— debería, además, efectuarse teniendo en cuenta las necesidades de los diferentes sectores económicos.

12. En este espíritu, el programa debería referirse especialmente a los elementos que vienen expuestos en los capítulos siguientes:

— desarrollo del intercambio de informaciones y de la cooperación a nivel comunitario,

— actividades específicas referentes a la aproximación de los niveles de formación.

III.

DESARROLLO DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIONES Y DE LA COOPERACIÓN A NIVEL COMUNITARIO

a) *Formación profesional, evolución de los oficios y de las necesidades de formación*

13. El intercambio de informaciones debería situarse en un nivel técnico elevado y

— referirse, habida cuenta de las necesidades más actuales, en particular a:

  a) las legislaciones y regulaciones en su estado más reciente, de modo que sea posible confrontarlas,

tanto en lo que concierne a la enseñanza general como a la formación profesional,

b) el estado de las investigaciones en materia de necesidades en la formación y de perspectivas en la evolución de los oficios,

c) la modernización del aprendizaje,

d) el reciclaje de los cuadros,

e) las facilidades que deben proporcionarse a los que participan en los cursos de formación profesional (vacaciones pagadas, etc),

f) las medidas adoptadas para la formación lingüística y la adaptación de los trabajadores migrantes,

g) el estudio del coste y del rendimiento de la formación profesional y de los problemas de su financiación,

h) el estado y las necesidades relativas a la formación de los formadores;

— permitir que se contrasten las experiencias adquiridas durante las reformas realizadas y las tentativas de reformas previstas en los distintos Estados miembros;

— facilitar el conocimiento de las situaciones en los Estados miembros, mediante la mejora o, eventualmente, la creación de instrumentos estadísticos que tengan como objeto la formación profesional en general, y en especial la formación de adultos.

14. Para este fin, convendría desarrollar en especial los medios documentales, los seminarios y visitas destinados a los reponsables de la formación profesional, incluidos los formadores. Además, debería realizarse un boletín informativo, cuya creación se desea desde hace algún tiempo.

b) *Técnicos y métodos pedagógicos*

15. El programa debería proponerse profundizar y actualizar los trabajos emprendidos en el seno de la Comisión en materia de métodos y técnicas pedagógicas.

El objetivo que debería buscarse sería la mejora de la pedagogía. Interesa, en efecto, elaborar nuevos métodos pedagógicos y nuevos principios didácticos, asegurar y facilitar la utilización de medios pedagógicos modernos (entre otros, la enseñanza por correspondencia, la enseñanza programada, la utilización de calculadoras electrónicas en la enseñanza y en la formación) y la elaboración de dispositivos y de medios de enseñanza y de formación a nivel comunitario.

Convendría, especialmente, examinar los diferentes sistemas y medios didácticos que se ofrecen actualmente en el mercado (aparatos audio-visuales, ordenadores, cintas magnetofónicas, etc).

16. Las actividades que deben preverse para este fin deberían tener en cuenta las experiencias adquiridas y los esfuerzos realizados en los Estados miembros y en los demás países industrializados.

17. Convendría, dentro de este marco, examinar de modo especial la posibilidad de ejecutar progresivamente acciones que versen sobre:

— los equipos pedagógicos cuya producción exige una colaboración y un mercado internacionales (p. ej. ordenadores adaptados, simuladores, máquinas para enseñar, etc),

— la colaboración o el intercambio de programas en materia de radiodifusión, televisión,

— el establecimiento de criterios mínimos para la elaboración, en casos especiales, de programas comunitarios para la formación en los oficios en que se plantean problemas nuevos que constituyen impedimentos para el desarrollo industrial (p. ej. informática, electrónica, etc).

c) *Correlaciones entre la educación general y la formación profesional*

18. Las acciones que hay que emprender deberían conceder una gran importancia a la interdependencia creciente entre la educación general y la formación profesional técnica.

Se perfilan, en efecto, dos tendencias: la de la prolongación de la escolaridad, y la de la necesidad de garantizar una formación permanente. Conviene por ello examinar, teniendo en cuenta los trabajos efectuados en las diversas organizaciones internacionales, los elementos siguientes:

— los medios que tiendan a facilitar el paso de la formación general a la formación profesional,

— el aumento y mejora de las posibilidades de información y de orientación profesionales,

— las reformas de los sistemas de educación y de formación profesional, que estén en curso en todos los Estados miembros.

19. En este campo, el programa podría prever los medios de acción ya indicados en el apartado 14 anterior: en su caso, podría preverse el recurso a organizaciones especializadas o a asesores.

Además, el programa podría prever el examen de las condiciones de funcionamiento de un servicio europeo de documentación pedagógica.

d) *Cooperación en materia de investigaciones*

20. Dentro del marco de la cooperación que deberá instaurarse a nivel comunitario, convendría establecer los métodos apropiados para estimular, intensificar y coordinar las investigaciones emprendidas por los distintos órganos e institutos de los Estados miembros, que se refieren a:

— las diferentes profesiones y su evolución cuantitativa y cualitativa, a fin de poder determinar mejor con la suficiente antelación los medios de formación que sean necesarios para responder a las necesidades que se presenten;

— los métodos pedagógicos y los medios didácticos;

— los vínculos que deben existir entre la educación general y la formación profesional;

— la formación de los formadores.

e) *Trabajadores migrantes*

21. En lo que se refiere especialmente a los trabajadores mencionados en los artículos 48 y 49 del Tratado, el programa tendrá en cuenta, muy especialmente, la necesidad de promover iniciativas adecuadas en materia de formación profesional, para garantizar un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda de empleo en la Comunidad, — así como para facilitar la integración en los países de acogida y la promoción social de dichos trabajadores.

f) *Experiencias piloto*

Llegado el caso, el programa de acción podrá prever, en los sectores que se presten a ello, la realización de experiencias piloto.

g) *Otras acciones*

22. Además de tales acciones, podrán establecerse otros elementos de acciones comunes — sobre cuya puesta en práctica convendría decidir para cada caso concreto —, gracias especialmente a un incremento de los intercambios de informaciones.

IV.

ACTIVIDADES ESPECÍFICAS RELATIVAS A LA APROXIMACIÓN DE LOS NIVELES DE FORMACIÓN

23. La aproximación de los niveles de formación de los seis Estados miembros, deberá constituir el objeto de actividades previstas en el programa de formación profesional. Estas actividades deberán referirse, por una parte, a la aproximación de los niveles de formación actualmente existentes, en la medida en que tal aproximación se considera necesaria, oportuna y realizable en interés de la economía, de la Comunidad, así como de las personas que se hayan beneficiado de la formación de que se trate. Debería preverse esta aproximación en función de un doble fin, el de mejorar la formación para que llegue al nivel de máxima utilidad., y el de facilitar la libre circulación de las personas en el interior de los países miembros y de toda la Comunidad.

Por otra parte, los trabajos sobre la aproximación de los niveles de formación deberían tener en cuenta el hecho que, a más largo plazo, van a ser necesarios nuevos métodos y estructuras de formación para hacer frente a las exigencias que se deriven de la necesidad de garantizar los medios necesarios para una formación permanente que, en el futuro, será para muchas personas condición *sine quanon* para continuar en sus actividades y para progresar profesional y socialmente. Estas nuevas estructuras no se refieren solamente a las posibilidades de formación para adultos, sino que deberán proporcionar a los jóvenes que entren en la vida activa una formación más amplia (polivalente) y de sólida base.

24. En el marco de los trabajos que tienen como objeto esta aproximación, convendría examinar de una manera general la significación real de los diferentes títulos para la carrera del interesado — y esto, tanto a corto como a largo plazo — y buscar un método que facilite el reconocimiento mutuo de los títulos que sancionen una formación determinada.

A corto plazo, convendría preocuparse del reconocimiento mutuo de los títulos, a fin de que éste pudiese optenerse con rapidez, en la medida en que se manifieste útil para las necesidades que se derivan del funcionamiento mismo de la Comunidad, por ejemplo, libre circulación de los trabajadores, libre establecimiento, sobreentendiéndose que, en este último caso, el efecto civil de ciertos títulos constituye un aspecto particular del problema del reconocimiento de los títulos; en el mismo contexto, hay que recordar las disposiciones del artículo 45 del Reglamento (CEE) nº 1 612/68 del Consejo([1]).

([1]) Las disposiciones del artículo 45 del Reglamento (CEE) nº1612/68 del Consejo, son las siguientes:
«La Comisión someterá al Consejo propuestas que tiendan a suprimir, en las condiciones previstas en el Tratado, las restricciones de acceso al empleo de los trabajadores nacionales de los Estados miembros, en la medida en que la ausencia del reconocimiento mutuo de los diplomas, certificados u otros títulos nacionales, pueda convertirse en un obstáculo para la liberalización de los movimientos de los trabajadores.»

25. Las acciones preliminares que tendrán que emprenderse con este fin deberían ser en especial las siguientes:

— elaboración de una terminología común que se muestre necesaria para las acciones que haya que emprender a nivel comunitario;

— análisis de la formación profesional a distintos niveles y por grandes grupos de oficios o de funciones;

— análisis del contenido y de los niveles de las cualificaciones exigidas en las distintas ramas económicas;

— inventario de los principales medios de perfeccionamiento profesional y de educación permanente, y análisis de las repercusiones que, sobre los actuales sistemas de formación profesional, producirá la necesidad de garantizar una formación permanente;

— desarrollo de concepciones modernas en materia pedagógica y técnica, centradas sobre todo en torno a la descripción constante de la evolución de los métodos y de las terminologías utilizadas;

— desarrollo de métodos apropiados para la aproximación de los niveles de formación.

26. En lo que respecta a este último punto, la monografía profesional europea para la formación de obreros cualificados para máquinas-herramientas, presentada por la Comisión y aprobada por el Consejo el 29 de septiembre de 1970(1), tiende a aproximar los niveles de formación en el grupo de profesiones que toma en consideración. Para poder pronunciarse sobre la oportuniadad de aplicar este método en el futuro, conviene responder a las preguntas siguientes:

— ¿Cuales serán, llegado el caso, los grupos de profesiones o de actividades, a cuyas necesidades reales, de los trabajadores y de la economía, responderían tales monografías?

— ¿Como es posible tener en cuenta, con la rapidez requerida, la evolución técnica, estructural, etc., que afecta a estos grupos de profesiones o de actividades?

— ¿Cuales serían, en su caso, los medios necesarios para la elaboración de nuevas monografías profesionales, y cuál podría ser el calendario para establecerlas?

El programa debería prever el examen de estas preguntas a fin de que el Consejo pueda pronunciarse con conocimiento decausa.

27. Las anteriores indicaciones deberían dar lugar a cierto número de acciones previas, que conviene establecer de modo progresivo. El análisis de los resultados obtenidos como consecuencia de estas acciones determinadas, debería permitir adoptar las decisiones necesarias para determinar las etapas que convendrá superar ulteriormente.

(1) DO nº L 219 de 5. 10. 1970.

ANEXO

Conclusiones del Consejo en materia de formación profesional de adultos, como uno de los medios de una política activa de empleo

En su sesión de 26 noviembre de 1970 el Consejo ha extraído conclusiones sobre los problemas de la formación profesional de adultos como uno de los medios de una política activa de empleo. Ha considerado en particular acciones que hay que emprender en el plano comunitario:

«En espera de las conclusiones que el Consejo extraerá en lo que se refiere a la formación profesional en general, los esfuerzos en el plano comunitario deberían afectar en particular a los puntos siguientes, sobre los que se invita a la Comisión a estudiar la posibilidad de presentar al Consejo proyectos concretos en lo que se refiere:

a) *Mejorar la información y la posibilidad de comparar los datos*

A fin de facilitar el conocimiento de las situaciones en los países miembros:

— desarrollo de los instrumentos estadísticos en el ámbito de la formación de adultos,

— elaboración de una tipología europea de la formación profesional de adultos.

b) *Activar el intercambio de informaciones y de experiencias*

Intercambio más amplio de informaciones y de experiencias sobre, no únicamente las realizaciones actuales, sino también sobre los problemas encontrados y las medidas proyectadas; las informaciones deberán referirse también a la evolución en terceros países.

Estudio también bajo el aspecto de la formación profesional de adultos, de la propuesta del Comité Económico y Social que tiende a crear un instituto europeo para el estudio científico de la formación profesional.

Posibilidad de realizar iniciativas piloto para la puesta a punto de técnicas más avanzadas y coordinadas.

c) *Coordinar las investigaciones*

Coordinación de las investigaciones emprendidas en los Estados miembros en materia de formación profesional de adultos, a fin de conseguir, eventualmente, orientaciones comunes, progresar más rápidamente y evitar repeticiones inútiles.

d) *Posibilidad del reconocimiento mutuo de los títulos concedidos al finalizar una formación para adultos.*