

3. Aplicaciones de los manuales de procedimientos de trabajo

Si los manuales se limitan a la descripción de las tareas, el campo de aplicación resulta excesivamente estrecho. La elaboración de manuales, realizada con miras más amplias, tiende a conseguir otros objetivos, incluso de matiz humano. En efecto, una enumeración de las posibilidades de aplicación de los manuales no puede pasar por alto los siguientes aspectos:

- Hacen posible una justa valoración de las actividades desarrolladas por cada individuo.
- Satisfacen la aspiración humana de conocer íntegramente las tareas asignadas.
- Justifican objetivamente los diversos incentivos establecidos, especialmente los ascensos y calificaciones.

— Evitan la aparición de causas perturbadoras del nivel moral de la organización.

Por tanto, puede concluirse afirmando que la elaboración de un manual de procedimientos no puede basarse de modo exclusivo sobre las técnicas del análisis del trabajo y de la división de funciones, sino que debe tomar en cuenta otras técnicas especiales que permitan determinar aspectos tan importantes como son el tipo de responsabilidad que cada tarea comporta, los requisitos de capacidad mental o habilidad manual que cada función exige, el grado de instrucción y de preparación profesional, la capacidad de análisis y síntesis, las dotes de iniciativa, la calidad y cantidad del trabajo realizado y demás extremos necesarios para basar un sistema de valoración del mérito.—L. B. T.

FINALIDADES Y METODOS DEL ADIESTRAMIENTO DEL PERSONAL

1. Introducción

El adiestramiento puede concebirse como actividad o como técnica. En el primer sentido encaja de plano en el marco de las funciones directivas. En el segundo forma parte de las llamadas *técnicas instrumentales*, en cuanto que facilita un ejercicio racional del arte de dirigir las tareas ajenas.

Más concretamente, el adiestramiento se ha de incluir dentro de las técnicas de dirección del personal. Y como quiera que estas técnicas acostum-

bran a dividirse en dos grupos, según prevalezca en ellas la orientación formal o el aspecto humano, resulta obvio que el adiestramiento ha de situarse entre aquellas que toman al individuo no sólo como titular o soporte de un complejo de deberes y responsabilidades, sino también—y de forma preponderante— como sujeto de dimensiones y atributos psicológicos propios, dotado de un mundo emocional y afectivo que se manifiesta incluso en el desarrollo cotidiano de sus tareas.

Resumen del artículo de CARLO GATTA, que con el título *Finalità e metodi dell'addestramento del personale* publica la revista italiana «La Scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione» (núm. 3, julio-septiembre de 1961).

2. El adiestramiento como exigencia funcional

El adiestramiento sirve, en primer lugar, para formar al personal y para mantener o mejorar su formación. Esto revierte, sin duda, en beneficio de la propia organización, cuyo grado de eficiencia se verá incrementado al disponer de miembros más capaces.

Pero, por otro lado, el adiestramiento ofrece ventajas que tienen como destinatario no a la organización, sino al propio individuo. Tales son para el autor:

- Una mayor satisfacción moral, originada por el conocimiento consciente de una mayor capacidad, utilidad y seguridad en la ejecución del trabajo.
- La perspectiva de posibles mejoras de retribución derivadas de la mayor aptitud y rendimiento.

Para cumplir de modo satisfactorio con la responsabilidad de adiestrar el personal es frecuente, en las grandes organizaciones, que el dirigente al máximo nivel disponga de una unidad específica de *staff* encargada de la elaboración de planes generales de adiestramiento. Pero, aparte de esta actividad sistemática y especializada, propia de los órganos de *staff* que apoyan al vértice de la organización, la *función de adiestramiento*, en general, es una *responsabilidad propia de cualquier jefe* con relación a sus subordinados inmediatos.

El autor pone un especial énfasis al señalar esta primordial responsabilidad del jefe directo, que, por razón de su proximidad al subordinado y conocimiento de las necesidades del trabajo, resulta indiscutiblemente la persona más adecuada para cumplir dicha función.

3. El adiestramiento como exigencia de justicia con relación a los subordinados

La función de adiestramiento revisite para el jefe el carácter de un derecho-deber. Y como deber tiene un doble fundamento *formal* y *moral*. En efecto, la responsabilidad de adiestrar deriva no sólo del mecanismo propio del principio jerárquico, en virtud del cual cada miembro es responsable ante el superior jerárquico inmediato, y así sucesivamente hasta llegar al vértice, sino que también se basa en razones morales que toman en consideración al subordinado y no a la superioridad.

Esto justifica plenamente que cuando el jefe omite dar cumplimiento a su responsabilidad de formar y adiestrar a sus subordinados inmediatos, los errores y omisiones cometidos por éstos a consecuencia de la ignorancia o conocimiento defectuoso de sus funciones deban atribuirse a dicho jefe y no a aquellos que debieron ser enseñados por él y no lo fueron.

4. Determinación de la necesidad de adiestramiento y tipos de éste

Cabe distinguir la acción formativa destinada al personal de nuevo ingreso de la acción de adiestramiento relativa al personal en servicio.

En cuanto a lo primero, el autor subraya la idea de que, en cualquier caso, resulta ventajoso y rentable dedicar un período, siquiera sea breve, a la formación del personal que se incorpora a la organización. Los puntos esenciales de esta formación estarán constituidos por la descripción y definición de las tareas, los medios que deben emplearse en la ejecución de las mismas y las características o con-

diciones personales requeridas por la naturaleza de las funciones.

Por lo que se refiere al personal en servicio, el adiestramiento ha de basarse sobre necesidades efectivas, tales como conocimiento deficiente de las funciones o falta de experiencia práctica, preparación de nuevos métodos, etcétera.

En un sistema de personal caracterizado por la *estabilidad en alto grado* y el *ascenso por antigüedad* al adiestramiento resulta más necesario todavía. Esta consideración aparece como especialmente aplicable a la Administración pública.

Existen múltiples formas de adiestramiento. Tal variedad puede, sin embargo, reducirse a dos grandes categorías:

- Adiestramiento no formal.
- Adiestramiento formal.

Bajo la denominación de *adiestramiento no formal* deben comprenderse todas aquellas manifestaciones de la actividad del jefe que por su contenido ejemplar pueden perfeccionar y mejorar al personal. El adiestramiento no formal se realiza de forma inorgánica, asistemática e incluso inconsciente. No requiere programas específicos ni medios instrumentales de carácter especial. La motivación objetiva de las órdenes, la corrección de los errores, las explicaciones dadas para superar dificultades concretas y, en general, otras muchas facetas del comportamiento cotidiano del jefe pueden producir el efecto de adiestrar al subordinado, aunque no exista un propósito expreso en tal sentido.

El *adiestramiento formal* supone, por el contrario, una serie de medidas desarrolladas de forma sistemática y continua con arreglo a un plan preconcebido. A diferencia del adiestramiento no formal, las medidas que

entran en este segundo grupo tienen normalmente carácter colectivo.

En general, se hace necesario el adiestramiento formal:

- Cuando se admite nuevo personal.
- Cuando cambian los objetivos, las funciones, la estructura o los procedimientos.
- Cuando se quiere mejorar el grado de eficiencia de la organización.
- Cuando el adiestramiento no se ha llevado a cabo en el momento en que se hizo sentir la necesidad del mismo.

Por lo que se refiere a los métodos de adiestramiento, el autor enumera varias formas, que agrupa en tres categorías:

- Adiestramiento teórico (lecciones, conferencias, lecturas, charlas, uso de textos y manuales, etc.).
- Adiestramiento teórico-práctico (cuando se basa en la intervención activa de los sujetos, como ocurre con los coloquios, discusiones dirigidas, psicorrepresentaciones y ficciones, estudio de casos, etc.).
- Adiestramiento práctico (cuando se basa sobre formas colectivas de perfeccionamiento *en los propios puestos de trabajo* mediante la aplicación y demostración práctica de procedimientos o métodos).

5. Instrumentos de adiestramiento

Entre los instrumentos que pueden utilizarse con ventaja en materia de adiestramiento el autor enumera los propios del adiestramiento no formal, recogiendo los siguientes:

- Colección de normas legislativas.
- Colecciones de circulares y órdenes, con índice analítico.

- Manuales de procedimientos de trabajo y descripción de funciones.
- Colecciones de jurisprudencia.
- Enumeraciones de casos frecuentes.
- Muestrarios de correspondencia-tipo.
- Tablas para cálculos abreviados.

En materia de adiestramiento formal tienen actualmente preferencia los *elementos auxiliares audiovisivos*,

cuyo fin es captar la atención de varios sentidos o facultades simultáneamente, facilitando la asimilación de la enseñanza. Desde las pizarras de paneles móviles hasta los carteles, figuras, gráficos, diapositivas y otras formas de proyección de imágenes, existe gran variedad de medios audiovisivos empleados en el adiestramiento formal.—L. B. T.

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN FRANCIA

La serie de medidas adoptadas por el Gobierno francés, tendentes a la desconcentración administrativa, de las que oportunamente se dió noticia (DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núms. 39, págs. 66-67, y 50, págs. 84-85), son objeto del estudio de DANIEL HALLAT, que con el título *La desconcentration administrative. Règles et réalités. Illusions et perspectives* publica «La Revue Administrative», núm. 85, enero-febrero 1962, y que a continuación resumimos.

El Gobierno, deseoso de desconcentrar la Administración Central y de aumentar la competencia de las autoridades locales, se ha orientado principalmente hacia una extensión de las atribuciones de los prefectos.

El *Journal Officiel* de 17 de enero de 1962 ha publicado una larga serie de disposiciones por las que se delegan en los prefectos ciertas competencias.

1. Los titulares de los poderes desconcentrados

EL PREFECTO

Su misión principal parece estar esencialmente ligada a la misión de desconcentración territorial.

En sus orígenes, el Prefecto no es sino un simple agente del poder cen-

tral, pero pronto se convierte en su representante local.

Progresivamente se transforma en:

- Delegado del Gobierno, del que recibe el poder de coordinación: «el Prefecto asegura, bajo la autoridad de los Ministros competentes, la dirección general de la actividad de los funcionarios civiles del Estado» en su Departamento (Decreto de 1 de octubre de 1959), desconcentración territorial y al mismo tiempo desconcentración técnica.
- Representante o delegado de los Ministros. La desconcentración es aquí más técnica que territorial. Los jefes de los departamentos ministeriales habían atribuido directamente ciertos poderes a los jefes de sus servicios periféricos. Como reacción contra este fenómeno, considerado contrario a las reglas jurídicas que