

Altos funcionarios federales de Estados Unidos y Alemania. Actitudes tecnocráticas y políticas

Joel D. Aberbach, Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz y Bert A. Rockman

Burocracia y tecnología. Consideraciones preliminares

No cabe duda de que los altos funcionarios de los países industrializados participan en la formulación de las políticas públicas, lo que les lleva necesariamente a intervenir en el mundo de los políticos y de la política, aunque no necesariamente con espíritu partidista. Los mecanismos de esa intervención varían en cierto grado de uno a otro cargo administrativo y de un país a otro según la concepción que se tenga de la función pública, de las instituciones nacionales y del Estado, e incluso dentro de un mismo país, según el estilo de dirección política.

Independientemente de en qué consista exactamente esa participación, los burócratas consideran la formulación de decisiones con una perspectiva diferente a la de los políticos. Como observa Max Weber, los burócratas suelen dar mayor importancia a los aspectos técnicos ya que éstos pueden influir en su selección y en su carrera; es decir, en el mundo de la burocracia la cualificación y los conocimientos son factores de primer orden. Por el contrario, el rasgo predominante de los políticos no son los conocimientos sino el servicio y las causas de índole política¹.

Estas importantes precisiones teóricas de Weber se fundan en pruebas empíricas que demuestran, entre otras cosas, la existencia de

una distinción tajante entre burócratas y políticos en varios países de Europa y, en menor medida, en Estados Unidos, por lo que respecta a la importancia que en ellos se atribuye a los aspectos técnicos o partidistas de su labor. En la idea que se hacen de su función los burócratas suelen poner de realce las consideraciones técnicas y minimizan las partidistas, mientras que los políticos hacen exactamente lo contrario².

Gracias a estudios anteriores sobre los altos funcionarios (realizados a comienzos de los años setenta), sabemos que los de Estados Unidos mostraban una proclividad política muy acusada en comparación con otros países y que la mayoría de los altos funcionarios alemanes tenían una orientación política más marcada que la media.

Sin embargo, el grado en que se mezclan los criterios tecnocráticos y políticos en la idea del papel que

corresponde a los altos funcionarios depende de:

1. las características ideológicas (en términos generales la derecha suele ser menos «política» que la izquierda);
2. los incentivos institucionales y situacionales (por ejemplo, los burócratas estadounidenses tienen en general que hacer frente a un medio político más complejo que el europeo y, por consiguiente, se sienten más propensos a rebasar los estrechos límites de una política de simple ejecución; lo que es conse-

Joel D. Aberbach es profesor en la Universidad de California, Los Angeles, EE.UU. Hans-Ulrich Derlien es profesor en la Universidad de Bamberg, R.F.A. Renate Mayntz es profesora y directora del Max Planck Institute en Colonia, R.F.A. Bert A. Rockman está becado por la Brookings Institution, Washington, D.C. y es profesor en la Universidad de Pittsburgh, EE.UU.

- cuencia de la división constitucional del poder; y
3. las diferencias en la concepción de la administración en los distintos países (la distinción entre administración y política es teóricamente más tajante en Estados Unidos que en Europa).

En el presente artículo se comparan dos grupos de altos funcionarios de Estados Unidos y de la Alemania Federal tomando como base un factor clave de la comprensión de su papel, a saber, la medida en que los valores tecnocráticos parecen dominar los políticos. Hoy podemos hacer esa comparación gracias a otros estudios similares realizados en Bonn y Washington entre 1986 y 1988, que venían a continuar los realizados en 1970-1971 en Estados Unidos por Aberbach y Rockman y en Alemania por Putnam.

Aunque más adelante nos detendremos a examinar el carácter exacto de esas muestras y la especificación de los datos en que nos basamos, por el momento vamos a centrar nuestra atención en las implicaciones teóricas del pensamiento tecnocrático entre los altos funcionarios y en la cuestión de cómo calibrar la concepción tecnocrática de la función administrativa.

Desde luego, hay cuestiones políticas que requieren competencia técnica y en las que, por consiguiente, el personal profesional deberá desempeñar un papel importante, aunque no necesariamente decisivo. Parece fuera de duda que pocos asuntos puedan debatirse adecuadamente sin disponer de antecedentes técnicos respecto a los «hechos». El conocimiento técnico y el equilibrio profesional son componentes esenciales del proceso de elaboración de las políticas. Cabe preguntarse si esos factores no terminan siendo exclusivamente valores de control en detrimento de los valores políticos como la participación, el compromiso o la necesidad de obtener respaldo político. Con la misma razón puede expresarse el temor de que los valores exclusivamente políticos puedan dominar el proceso de esa elaboración política, lo que puede acarrear «una crisis de frenesí»³. Las actitudes que realzan los aspectos técnicos de una función en detrimento del contenido de ideas políticas pueden denominarse con toda propiedad *tecnocráticas*.

Desde luego, los altos funcionarios seleccionados y entrevistados por nosotros son en su mayoría funcionalmente políticos. Su cargo los

lleva con frecuencia a desempeñar funciones políticas (no necesariamente con espíritu partidista). Sin embargo, puede que nieguen esta dimensión política de su cargo, actitud ésta que suele ir acompañada de la desvalorización de esa dimensión⁴. Así, la concepción que los altos funcionarios tienen de su función, habida cuenta de la relativa importancia que conceden a las consideraciones técnicas y políticas en tanto que criterios de decisión, es necesariamente más compleja que la expresión operativa que se pueda proponer. Ello es particularmente cierto en las circunstancias actuales porque nuestro análisis se basa sólo en una pequeña parte de los datos, los que hoy se hallan codificados y son comparables en los estudios sobre los altos funcionarios norteamericanos y alemanes. Así pues, consideramos que el presente análisis tiene un carácter preliminar, en espera de elaborar más tarde uno más completo sobre los factores empíricos en que se basan la ideología tecnocrática y la política entre los altos funcionarios.

Tal vez no haya ninguna dimensión común que distinga «técnica» y «política» como perspectivas únicas. Es quizá posible que alguien tenga ambas orientaciones, aunque no en la misma proporción. Sin embargo, en el análisis que sigue hemos procurado aprovechar un conjunto de preguntas «cerradas» que obligan lógicamente a elegir entre los criterios relativos a la formulación de decisiones.

Antecedentes y muestra

Pese a las acentuadas diferencias en las tradiciones de la administración pública⁵, las burocracias de los países democráticos industrializados se asemejan hoy en día por ser básicamente sistemas de carrera que atribuyen la máxima importancia a los conocimientos profesionales. No obstante, en la cima de la jerarquía de la administración pública el sistema estadounidense permite nombramientos de carácter político y la contratación de personal que no ha seguido la carrera de administración pública, peculiaridad ésta ajena a la administración pública alemana, que se asemeja al modelo británico respecto del nombramiento de personal de carrera hasta para los puestos más elevados. No obstante, en Alemania existe la posibilidad de politizar los dos puestos más ele-



Siguiente secuencia de la ilustración de la portada: el mismo empleado intenta reparar su útil de trabajo. Goursat/Rapho.

vados de los ministerios federales descartando legalmente a los llamados funcionarios políticos y obligándolos a retirarse temporalmente. Esto suele ocurrir sobre todo si los funcionarios que ocupan dichos cargos no presentan un grado suficiente de compatibilidad y de congruencia política o no se entienden con el ministro y el gobierno del momento⁶.

Estas purgas afectan aproximadamente al 50 % de los secretarios de Estado y a la tercera parte de los jefes de división (Ministerialdirektor M.D) cuando hay cambios en la coalición de los partidos gobernantes⁷. Aun teniendo en cuenta estas purgas, la burocracia estadounidense sigue siendo muy diferente en lo que atañe a la designación según criterios políticos y al número de cargos que se pueden someter a purgas de conformidad con la ley. Mientras que en Bonn son aproximadamente 25 Secretarios de Estado y 110 jefes de división, en Washington son cerca de 600 altos funcionarios políticos.

La manipulación política de los funcionarios por debajo de esos niveles superiores es posible, pero requiere más tiempo. Ascendiendo de modo selectivo a los simpatizantes y trasladando a puestos de menor importancia a los funcionarios en quienes no confía el nuevo director político, es posible obtener la dirección política de la burocracia. En la Alemania Federal esa situación puede afectar a los Jefes de

Subdivisión y Sección (*Ministerialräte*, MR), cuyo nivel es inferior al de los funcionarios oficialmente «políticos» (*Ministerialdirigenten*, MD); en Estados Unidos esa situación puede afectar a puestos comparables como son los del Senior Executive Service (SES).

Categoría

En cada uno de los países tomamos como grupo de control una muestra desproporcionadamente estratificada de la escala jerárquica de funcionarios, incluidos algunos jóvenes funcionarios alemanes con grandes perspectivas de carrera (cuadro 1). En Estados Unidos entrevistamos además a empleados que no pertenecían a la carrera administrativa: tanto aquellos cuyo nombramiento había sido aprobado por el Senado (PAS), como empleados del SES.

Era de esperar que en ambos países la actitud tecnocrática estuviera más generalizada conforme se descendía a escalones más bajos (y menos implicados políticamente) de las muestras.

Partido

Otra variable importante que influye en la composición de las élites administrativas de

CUADRO 1. Muestra por categorías

Estados Unidos		n.	%	Alemania Federal		
				n.	%	
Altos funcionarios	PAS	18	9,0	Secretario de Estado	13	8,8
	SES sin carrera administrativa	49	24,6	<i>Ministerialdirektor</i>	46	31,4
	SES de carrera (nivel 1)	64	32,2	<i>Ministerialdirigent</i>	51	34,7
	SES de carrera (nivel 2)	60	30,2	<i>Ministerialrat</i>	24	16,3
	Inferior a SES	8	4,0	Inferior a <i>Ministerialrat</i>	13	8,8
Total		199	100,0		147	100,0

ambos países es la simpatía por un partido. En ambos países la mayoría de los altos funcionarios afirman tener cierto grado de adhesión a un partido político. La mayoría de quienes manifiestan preferencia por un partido son seguidores del partido gobernante, en una proporción de 2 a 1 en Estados Unidos y de aproximadamente 4 a 1 en la Alemania Federal (cuadro 2)⁸. En el momento de realizar nuestro estudio el partido conservador controlaba el gobierno en ambos países, o al menos, en el caso de Estados Unidos, el poder ejecutivo: en Bonn, la Unión Democrática Cristiana y su partido afiliado bávaro, la Unión Social Cristiana (CDU) y en Washington el Partido Republicano. La coalición de centro-derecha de Bonn incluye además al pequeño Partido Democrático Libre, de orientación liberal. La principal corriente de oposición organizada es la izquierda, que en cada país revista una forma diferente: los Socialdemócratas (SPD) en Alemania y los Demócratas en Estados Unidos están en la oposición. Sin embargo, a diferencia del SPD, los Demócratas norteamericanos no

están del todo excluidos del poder a nivel federal. En efecto, cuando se realizó la encuesta en Washington, controlaban una o las dos cámaras del Congreso. Si no podían hablar en nombre del Gobierno, sí podían contribuir a moldear la política de éste o al menos ponerle obstáculos. Podían además influir de alguna manera en las actividades de los distintos organismos. No obstante, el Partido Demócrata es en lo esencial un partido de oposición y, como las mismas tendencias políticas están en el poder o excluidas de él en ambos países, decidimos presentar los datos relativos a los partidos desde el punto de vista del gobierno o de la oposición.

Por lo que atañe a la relación entre partido y «tecnocratismo», conviene examinar tres hipótesis. La primera consiste en determinar si la afiliación a un partido contrarresta por sí misma las tendencias tecnocráticas ya que es claro que refleja cierto grado de compromiso político. La segunda es si, como pudo observarse en estudios anteriores, la izquierda tiene un carácter más político porque desea el cambio. La tercera, saber si quienes están afiliados al partido

CUADRO 2. Afiliación a un partido

	Estados Unidos		Alemania Federal	
	n.	%	n.	%
Partido del Gobierno	103	57,2	65	45,5
Socialdemócratas o Demócratas	57	31,7	17	11,9
Independientes no miembros	20	11,1	61	42,7
Total	180	100,0	143	100,0
No contestan	19		4	

gobernante son más «tecnocráticos» porque tienen un programa que desean ejecutar. Por desgracia, como en ambos países coinciden las tendencias ideológicas de los partidos y además los partidos de Gobierno y de oposición son los mismos, no será posible, al menos por ahora, distinguir entre la segunda y la tercera hipótesis.

Organismos estatales

La muestra se tomó entre funcionarios de 21 organismos federales de Washington y 13 ministerios de Bonn encargados esencialmente de cuestiones de política nacional. Los asuntos que tratan esas burocracias van desde problemas que requieren conocimientos técnicos o científicos como la energía hasta asuntos más políticos o politizados como los servicios sociales (salud, educación, bienestar social y vivienda). En la muestra estudiada el 23 % (Washington) y el 29 % (Bonn) eran funcionarios de los departamentos y organismos encargados de los servicios sociales. Esperábamos que en este ámbito la mentalidad tecnocrática en ambos países fuera menos pronunciada que en la mayoría de los demás sectores de la política nacional.

Formación

Los dos sistemas difieren en cuanto al tipo de formación que por lo general se imparte a los funcionarios federales. Mientras que el histo-

rial educativo es más variado en Estados Unidos, en Alemania la administración pública está integrada en su gran mayoría por juristas: más del 60 % en comparación con menos del 20 % en Estados Unidos (cuadro 3).

Por otra parte, el porcentaje de científicos es tres veces más elevado en Estados Unidos y el de especialistas en ciencias sociales —excluidos los economistas— cuatro veces superior. Por otra parte, un alto porcentaje de funcionarios estadounidenses habían cursado estudios de administración pública o empresarial. El porcentaje de funcionarios norteamericanos que tenían una formación en humanidades era menor, aunque no insignificante. Estas últimas categorías no tienen sus homólogos en la muestra alemana.

Según el análisis de Robert Putnam⁹, la comprensión de la función ejercida varía con la educación, y parece que los especialistas en ciencias sociales tienen una orientación tecnocrática menos acusada que, por ejemplo, los juristas o los científicos.

Desde luego, existe una relación entre el tipo de educación recibida y el sector o departamento de la política nacional en que se trabaja; las personas que tienen una educación científica suelen trabajar en los ministerios técnicos o científicos. ¿Tiene acaso la educación una influencia independiente en las actitudes tecnocráticas, ajena a los efectos causados por trabajar en un determinado departamento?

En las secciones siguientes se comparan la

CUADRO 3. Campo de formación

	Estados Unidos		Alemania Federal	
	n.	%	n.	%
Juristas	37	18,6	92	62,6
Economistas	21	10,6	26	17,7
Ciencias/medicina	53	26,6	12	8,2
Agricultura	9	4,5	11	7,5
Ciencias sociales	29	14,6	5	3,4
Administración empresarial/pública	33	16,6	0	0,0
Humanidades	12	6,0	0	0,0
Educación general	4	2,0	0	0,0
Militares	1	0,5	0	0,0
Sin formación universitaria	0	0,0	1	0,7
Total	199	100,0	147	100,0

muestra estadounidense y alemana en relación con cuatro elementos que indican el grado de tecnocratismo, y se analizan las diferencias de actitud respecto de las variables esbozadas. Por último, combinamos esos elementos en un índice a fin de facilitar una interpretación más coherente de los factores que explican las variaciones en la concepción de la función tecnocrática.

Sin embargo, antes vamos a procurar exponer la lógica estructural de nuestro intento de explicación.

Explicación del tecnocratismo

Existen varios tipos de explicación posible para dar cuenta de la concepción tecnocrática o, por el contrario, no tecnocrática que los altos funcionarios tienen de su función en los dos sistemas político-administrativos.

La primera es la de las diferencias de un país a otro. Es preciso distinguir entre las diferencias entre países, que se explican por la diferente distribución de algunas características de la muestra que a su vez se hallan estrechamente unidas a la variable dependiente y las que no se explican por tal razón. En el primer caso, por ejemplo, si la educación científica hubiera de tener una influencia en la comprensión de la función, las diferencias en cuanto a la disposición tecnocrática de la muestra estadounidense y de la alemana podrían ser simplemente función del mayor número de científicos que ocupan cargos ejecutivos en un país o en otro. Sin embargo, en el segundo caso, cuando de esas características de la muestra no resulta ninguna diferencia y, con todo, persisten ciertas diferencias entre los dos países, nos quedan tres posibilidades: 1) hay verdaderas diferencias entre naciones que escapan de las variables individuales y cuya explicación depende de factores exógenos como el desarrollo histórico de la función y la cultura burocráticas; 2) hay variables individuales que explican esas diferencias, pero que o bien resultan ajenas al presente análisis o bien no están suficientemente determinadas; 3) hay divergencia de medidas o cierta forma de respuestas que reflejan los diversos sentidos que las personas atribuyen a preguntas formuladas de la misma manera en las distintas culturas¹⁰.

La segunda lógica se basa en diferencias es-

tructurales, o sea las que se derivan de las características de la muestra (o de su contexto). Por ejemplo, una tercera parte de los altos funcionarios estadounidenses son nombrados por motivos políticos y no pertenecen a la carrera administrativa, lo que podría explicar ciertas diferencias en la comprensión de la función en ambos sistemas. Según ha quedado apuntado, factores como la educación, la afiliación política y otros más podrían deberse a diferencias estructurales que en realidad explican las diferencias de las distribuciones marginales en los dos países.

Una tercera lógica radica en las consideraciones situacionales. Como ejemplo podría mencionarse el deseo de un partido gobernante de alcanzar realmente sus objetivos, mientras que un partido de oposición normalmente se empeñaría en destacar las ventajas de la política, de la diversidad y del compromiso. En teoría, esta lógica parece aplicarse independientemente de si el partido está en el Gobierno o en la oposición.

Dado el carácter preliminar de este análisis, no siempre podremos distinguir tajantemente una lógica de otra, pero, si lo permiten los datos, procuraremos señalar la manera de obtener respuestas más definitivas.

Pasamos ahora a analizar cada uno de los elementos que forman el índice de tecnocratismo.

Indicadores del tecnocratismo

Tratamos de determinar las actitudes tecnocráticas en Bonn y en Washington mediante cuatro afirmaciones con las que los encuestados podían estar o no de acuerdo, siguiendo una escala de cuatro puntos. El hecho de estar de acuerdo con las afirmaciones revela una forma tecnocrática de pensamiento. En ambos países las preguntas se formularon para responder en forma precisa.

Los factores técnicos son más importantes que los políticos

Preguntamos a los funcionarios de la muestra en qué medida estaban de acuerdo con la siguiente afirmación: «Al formular una política es esencial para el bien del país que se atribuya

CUADRO 4. Distribución y parámetros de los puntos del índice de tecnocratismo

	\bar{x}	s	Coef. de var.	n	1 de acuerdo	2 (en última instancia) de acuerdo	3/4 (en última instancia) en desacuerdo
<i>Tecnología/Política</i>					«Al formular una política es esencial para el bien del país que se atribuya mayor peso a las consideraciones técnicas que a los factores políticos».		
RFA	2,7	0,8	(,30)	141	6,4	39,0 %	32,6
EE.UU.	2,5	0,8	(,30)	194	9,3	51,0 %	41,2
							61,0
							49,5
<i>Evaluación racional</i>					«Para evaluar racionalmente la actividad administrativa es preciso eliminar las consideraciones políticas».		
RFA	3,2	0,7	(,22)	147	1,4	10,0 %	8,8
EE.UU.	2,9	0,8	(,28)	197	5,1	24,0 %	18,3
							89,8
							76,2
<i>Eficacia</i>					«Es más apropiado juzgar al Gobierno por la eficacia de su política que por cualquier otro parámetro».		
RFA	2,1	0,8	(,38)	145	22,1	70,0 %	47,6
EE.UU.	1,8	0,7	(,39)	194	31,4	87,0 %	55,7
							30,3
							12,9
<i>Evaluación del Congreso</i>					«Con demasiada frecuencia el Congreso interfiere en el trabajo de los distintos organismos».		
RFA	2,8	0,9	(,29)	147	6,8	31,0 %	23,8
EE.UU.	2,3	0,9	(,39)	196	19,9	54,0 %	34,7
							69,8
							45,4

mayor peso a las consideraciones técnicas que a los factores políticos».

Aproximadamente el 50 % de los funcionarios de la muestra de Washington se mostraron en cierto modo de acuerdo con esta afirmación, en comparación con el 40 % de los funcionarios de Bonn (cuadro 4-A). En general la élite burocrática de Alemania parece algo menos tecnocrática.

Las consideraciones políticas interfieren en la racionalidad

Una segunda afirmación planteada a los encuestados para determinar la medida en qué estaban o no de acuerdo con ella fue la siguiente: «Para evaluar racionalmente la actividad ad-

ministrativa es preciso eliminar las consideraciones políticas».

Ambas élites administrativas mostraron un neto desacuerdo con esta afirmación. Sin embargo, una vez más la muestra estadounidense parece ser la más tecnocrática. Sólo el 10 % de la muestra alemana está de acuerdo con la afirmación, en comparación con aproximadamente la cuarta parte de la estadounidense (cuadro 4-B).

La mayor preocupación del Gobierno debería ser la eficacia

El tercer punto destinado a constituir nuestro índice de «tecnocratismo» considera la eficacia como el criterio más importante para juzgar al

Gobierno. Así, preguntamos a los encuestados de ambos países en qué medida estaban de acuerdo con la siguiente afirmación: «Es más apropiado juzgar al Gobierno por la eficacia de su política que por cualquier otro parámetro».

Aunque la mayoría de los altos funcionarios de Washington y de Bonn rechazaron la contradicción implícita entre evaluación y técnica y criterios políticos de evaluación, planteada en la pregunta anterior, la gran mayoría de unos y otros se mostraron de acuerdo con esta afirmación, 87 % en Washington y 70 % en Bonn (cuadro 4:C). Es posible que este punto implicara que los encuestados considerasen la política como medio de lograr la eficacia. En particular, y en concordancia con los puntos anteriores, los ejecutivos norteamericanos se siguen mostrando más tecnocráticos.

Injerencia política

En los puntos que hasta aquí hemos abordado se ponen de relieve los criterios de formulación y evaluación de las políticas. En cambio, el último punto del índice de burocratismo hace referencia a la relación entre el personal político y burocrático del sistema político-administrativo. Ese punto afirma: «Con demasiada frecuencia el Congreso (Parlamento) interfiere en el trabajo de los distintos organismos».

En total se mostraron de acuerdo con este asunto el 54 por ciento de los funcionarios estadounidenses y únicamente el 31 % de los alemanes (cuadro 4-D). Tal diferencia es en parte resultado de las disposiciones constitucionales propias de Estados Unidos que someten los distintos organismos a la autoridad del Congreso y hacen a éste independiente del poder ejecutivo. En Bonn el Parlamento no puede inmiscuirse de la misma manera en la acción de otros órganos.

Este punto quizá tenga más que ningún otro un componente constitucional implícito, especialmente en Estados Unidos donde existe la posibilidad —que a menudo se convierte en realidad— de que un partido controle el poder legislativo y otro el ejecutivo. Y precisamente en relación con este asunto se plantean las diferencias más acentuadas entre los dos países.

De todos modos, lo interesante es observar que, en relación con los cuatro puntos que componen el índice de tecnocratismo, la administración estadounidense se muestra más «tec-

nocrática» que la alemana. La cosa resulta un tanto inesperada, ya que en estudios anteriores los altos funcionarios estadounidenses se distinguían por su «apoliticismo». Sin embargo, como ya hemos subrayado, la dicotomía entre técnica y política puede ser más compleja de lo que parece.

Para ir más allá de las simples diferencias entre un país y otro, vamos a examinar la relación entre el índice tecnocrático (obtenido mediante un simple procedimiento de adición), los puntos específicos que forman el índice y el conjunto de variables independientes o de características de la muestra.

De todos modos hay que empezar por examinar el índice de tecnocratismo que hemos constituido partiendo de los cuatro puntos.

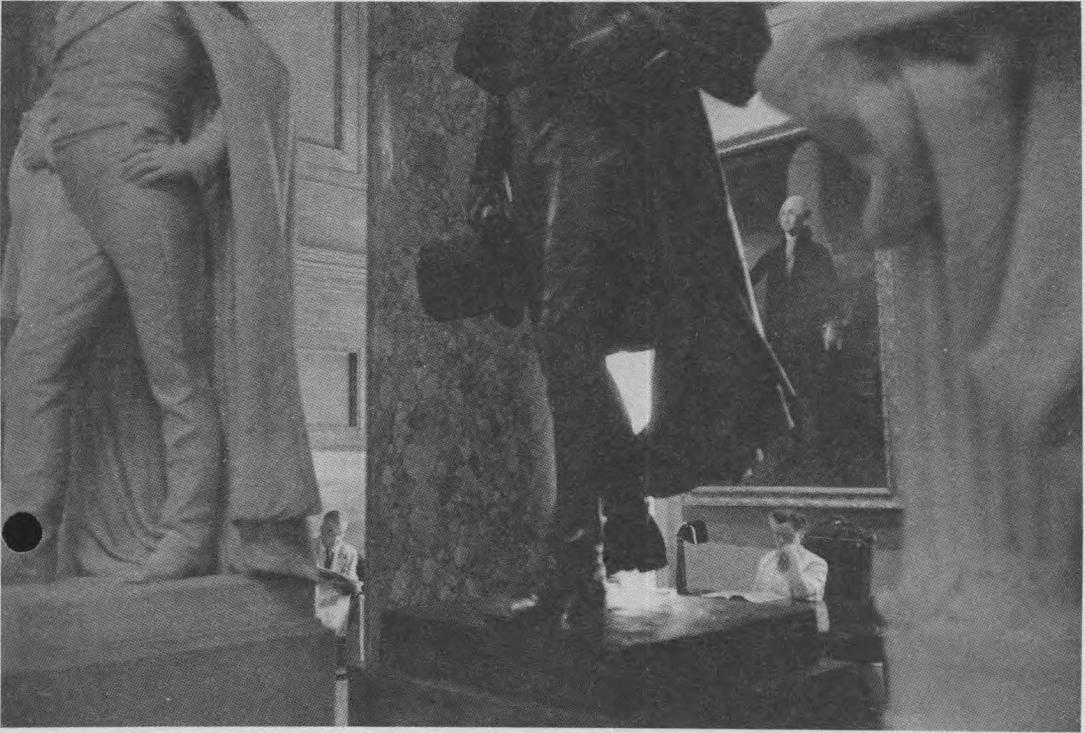
El índice de tecnocratismo

Para simplificar la presentación de los datos y generalizar los resultados obtenidos al examinar cada uno de los puntos, se combinan las puntuaciones para constituir un índice de tecnocratismo.

Sin embargo, hay que cuidar de no sobreestimar la fiabilidad del índice, ya que su coherencia interna no es muy grande, pese a la coherencia externa de los resultados de ambos países. En el cuadro 5 vemos que el coeficiente medio Pearson de correlación por el método del producto (r) es 18 en ambos países y el coeficiente gamma medio para las tabulaciones transversales es 22. Los puntos parecen tener una coherencia algo mayor en Estados Unidos. (En Estados Unidos el coeficiente r es 22 y en Alemania 14. El coeficiente gamma medio es en Estados Unidos 23 y en Alemania 20.) Sin embargo, lo importante en este caso es que sólo hay un nivel moderado de coherencia interna entre los diferentes puntos, pese a la aparente lógica interna que los une y a un nivel razonable de coherencia externa.

Además de las persistentes diferencias entre ambos países, por ejemplo, el coeficiente medio gamma entre edades y los puntos del índice en Alemania es 29; los funcionarios jóvenes son menos tecnocráticos, y los coeficientes son mucho más coherentes entre todos los puntos.

En resumen, aunque el índice de tecnocratismo brinda un medio adecuado para agrupar



El Congreso de Estados Unidos en Washington D.C.: un lugar de encuentro para los altos funcionarios federales y los políticos. H. Cartier-Bresson/Magnum.

CUADRO 5. Intercorrelación entre los puntos que componen el índice de tecnocratismo

		Evaluación		Eficacia		Injerencia del Congreso	
		r	gamma	r	gamma	r	gamma
Tecnología/ Política	EE.UU.	0,29	0,37	0,10	0,27	0,21	0,15
	Alemania	0,21	0,31	0,19	0,27	0,09	0,15
Evaluación racional	EE.UU.			0,26	0,21	0,22	0,22
	Alemania			0,12	0,12	0,16	0,27
Eficacia	EE.UU.					0,26	0,14
	Alemania					0,05	0,08
Media	<i>r</i>						
	Estados Unidos =		,22				,23
	Alemania =		,14				,20
	Ambos países =		,18				,22
				<i>Gamma</i>			
				Estados Unidos =			,23
				Alemania =			,20
				Ambos países =			,22

CUADRO 6. Promedio de los puntos y del índice de tecnocratismo por categoría, departamento, partido y formación en Alemania y Estados Unidos

Variable Independiente	Tecnología/Política		Evaluación racional		Eficacia		Injerencia del Congreso		Índice de tecnocratismo	
	RFA	EE.UU.	RFA	EE.UU.	RFA	EE.UU.	RFA	EE.UU.	RFA	EE.UU.
<i>Categoría</i>										
StS PAS	2,6	2,4	2,9	2,9	2,2	1,8	2,6	2,2	10,4	9,3
MD Sin carrera administrativa	2,8	2,4	3,2	2,9	2,0	1,8	2,7	2,0	10,7	9,1
MDG SES I	2,7	2,5	3,2	2,9	2,2	1,8	2,7	2,3	10,8	9,6
MR SES II	2,3	2,5	3,1	3,0	2,1	1,9	3,0	2,6	10,7	10,0
RD-RR inferior al SES	2,7	2,6	3,5	3,0	2,5	2,0	3,1	2,4	11,7	10,0
<i>Departamento de servicios</i>										
sociales	2,7	2,8	3,3	3,1	2,1	1,7	3,1	2,4	11,3	10,0
Otros	2,6	2,4	3,2	2,9	2,1	1,9	2,7	2,3	10,6	9,5
<i>Partido</i>										
Partidos										
gubernamentales	2,8	2,4	3,3	2,9	2,1	1,8	2,8	2,1	11,0	9,7
Socialdemócratas, Demócratas	2,7	2,7	3,4	3,0	2,4	1,9	2,9	2,6	11,3	10,0
No afiliados/independientes	2,6	2,5	3,1	3,1	2,1	1,9	2,8	2,5	10,6	10,3
<i>Formación</i>										
Agricultura	2,4	1,9	3,2	3,0	1,9	1,7	2,9	2,0	10,4	8,6
Ciencias naturales	2,4	2,3	2,9	2,8	1,8	1,9	2,8	2,4	9,9	9,4
Economía	2,8	2,5	3,3	2,9	2,2	1,8	2,9	2,4	11,2	9,5
Ciencias sociales	3,4	2,9	3,4	2,9	2,8	1,8	3,0	2,2	12,6	9,9
Derecho	2,7	2,4	3,2	2,8	2,2	1,8	2,8	2,2	10,8	9,2
Administración pública/empresarial		2,6		3,1		1,8		2,4		10,0
Humanidades (sólo EE.UU.)		2,7		3,3		2,0		2,5		10,6
Total	2,7	2,5	3,2	2,9	2,1	1,8	2,8	2,3	10,8	9,6

Nota: Para las puntuaciones de los puntos, 1 = alto grado de tecnocratismo y 4 = bajo grado de tecnocratismo. Para las puntuaciones del índice, 4 = el más alto grado de tecnocratismo y 16 = el más bajo.

los diferentes puntos, representa muy probablemente una expresión operativa incompleta del concepto que sustenta la concepción de la función tecnocrática.

Por tal razón, al menos en la presentación inicial de la relación entre el índice y las variables independientes (categoría, departamento, partido, formación), presentaremos también la relación de esas variables con cada uno de los puntos del índice.

En los pocos casos (siete) en que faltó la respuesta a uno de los puntos, la suplimos con la media de los diferentes puntos a fin de mantener completa la muestra.

Análisis

Diferencias entre los dos países

Como era de esperar en razón de cada uno de los puntos, el examen de los cuadros 6 y 7 muestra que los altos funcionarios estadounidenses suelen ser más tecnocráticos que los alemanes. Sólo algo más del 10 % de los funcionarios de Bonn, presentan el índice más elevado de tecnocratismo (cuadro 7), en comparación con el 25 % en Estados Unidos. En conjunto, el 84 por ciento de los funcionarios estadounidenses figuran en el límite máximo o en la me-

dia del índice, en comparación con el 65 por ciento en Alemania.

Más aún, en todas las categorías de las distintas variables independientes (salvo una) los funcionarios de Estados Unidos tienen siempre una mayor puntuación (inferior en los valores medios) en el índice de tecnocratismo de sus homólogos alemanes. Dicho de otro modo, no parece que esas diferencias persistentes puedan explicarse por los efectos diferenciales de otras variables internas de cada muestra. En general (con algunas excepciones en lo que atañe a la formación profesional), las variables que se relacionan con el índice de tecnocratismo en un país tienden a ser las mismas que en el otro.

Desde luego no existe una explicación tajante o sencilla en este punto, aunque una de las variables realza las diferencias del país en el

índice un poco más que las otras, y es ésta la variable que tal vez tenga más que ver con las diferencias institucionales en los sistemas políticos, a saber, la injerencia de los políticos (parlamentarios/diputados) en la administración (véase cuadro 6). El papel constitucional del Congreso de Estados Unidos a este respecto le confiere el derecho de someter a inspección al poder ejecutivo (o, dicho de manera negativa, a injerirse en su acción), y los instrumentos para conseguir tal cosa (asignaciones presupuestarias, por ejemplo). La división institucional del control político origina también una diferencia de opinión bastante grande a este respecto entre administradores simpatizantes de los Demócratas o de los Republicanos. Los primeros consideran la injerencia del Congreso demócrata en el funcionamiento del poder ejecutivo

CUADRO 7. Índice de tecnocratismo por categoría departamento, partido y formación en Alemania Federal y Estados Unidos (en %)

Variable independiente		Tecnocratismo					
		Elevado (4-8)		Mediano (9-11)		Bajo (12-16)	
		RFA	EE.UU.	RFA	EE.UU.	RFA	EE.UU.
Total	% N	11 % (17)	27 % (54)	54 % (79)	57 % (113)	35 % (51)	16 % (32)
<i>Categoría</i>							
STS PAS		23 %	22 %	54	72	23	6
MD (SES) Sin carrera administrativa		11 %	38 %	56	45	33	17
MDG (SES) CA-I		12 %	28 %	55	59	33	13
MR (SES) CA-II		13 %	20 %	54	58	33	22
RD-RR Inferior a SES		— %	25 %	38	63	62	12
<i>Departamento</i>							
Servicios sociales		2 %	20 %	55	61	43	20
Otros		15 %	29 %	53	56	32	15
<i>Partido</i>							
Partidos gubernamentales		11 %	32 %	57	55	32	13
Socialdemócratas, Demócratas		— %	19 %	53	60	47	21
No afiliados/independientes		13 %	25 %	52	54	34	21
<i>Formación</i>							
Ciencias naturales		17 %	35 %	67	49	17	16
Economía		12 %	25 %	46	55	42	20
Ciencias sociales		— %	31 %	—	48	100	21
Derecho		11 %	32 %	56	54	33	14
Agricultura		18 %	22 %	55	78	27	—
Administración pública/empresarial		ND	18 %	ND	70	ND	12
Humanidades		ND	— %	ND	75	ND	25

ND = No disponible

dominado por los republicanos es mucho menos problemática que para los funcionarios republicanos. Esta división de la autoridad no existe en la RFA y, por tanto, la afiliación política no desempeña ningún papel particular en la actitud de los funcionarios alemanes respecto de la injerencia política parlamentaria.

Categoría

En ambos países la élite superior de funcionarios suele tener la mentalidad más tecnocrática, sobre todo si comparamos la puntuación superior y mediana con la media nacional (cuadro 8). Los ministros alemanes y los funcionarios estadounidenses cuyos cargos requieren la aprobación del Senado representan, respectivamente, el 12 % y el 10 % de la media nacional. Virtualmente todos esos funcionarios están afiliados al partido gobernante. En el nivel más bajo de la Alemania Federal, el pequeño número de funcionarios que han hecho una carrera vertiginosa son mucho menos tecnocráticos pero en Estados Unidos no existe prácticamente un modelo bien definido.

Suele suponerse que a las posiciones más altas ascienden los tecnócratas y las personas con instinto político, pero en los cuadros 7 y, especialmente, 8 se demuestra lo contrario. Este fenómeno curioso puede ser el resultado de la simpatía que esos funcionarios superiores sienten por los objetivos del Gobierno que sirven. En particular, tal vez deseen que esos objetivos se alcancen sin ser obstaculizados por consideraciones de carácter político. No obstante, antes de continuar más lejos con esta explicación, cabe observar que en el nivel siguiente de los funcionarios políticos de la burocracia norteamericana (los funcionarios SES que no pertenecen a la carrera administrativa) se mantienen los parámetros nacionales. Con otras palabras, sigue sin estar claro si esos resultados no se deben sencillamente a la idiosincrasia.

No obstante, en este punto podemos formular dos hipótesis en relación con la categoría y con el tecnocratismo. A la primera podemos llamarla hipótesis estructural. Según ella, la capacidad política resulta progresivamente más importante a medida que la categoría aumenta y, con ello, la disposición meramente tecnocrática se debilita (o extingue). No podemos descartar definitivamente esta proposición debido

CUADRO 8. Porcentaje de las puntuaciones altas y medias combinadas del índice de tecnocratismo por categoría, departamento, partido y formación, comparado con el porcentaje medio de cada país

Pruebas de una actitud tecnocrática. (Puntuación elevada y media)

	RFA 65 %	EE.UU. 84 %
<i>Total</i>		
<i>Categoría</i>		
StS PAS	(+12)	(+10)
MD Con carrera administrativa	(+ 2)	(- 1)
MDG CA-I	(+ 2)	(+ 3)
MR CA-II	(+ 2)	(- 6)
RD-RR < SES	(-37)	(+ 4)
<i>Departamento</i>		
Servicios sociales	(- 8)	(- 1)
Otros	(+ 3)	(+ 1)
<i>Partido</i>		
Gobierno	(+ 3)	(+ 3)
Socialdemócratas, Demócratas	(-12)	(- 5)
No afiliados/independientes	(0)	(- 5)
<i>Formación</i>		
Ciencias naturales	(+19)	(0)
Economía	(- 7)	(- 4)
Ciencias sociales	(-65)	(- 5)
Derecho	(+ 2)	(+ 2)
Agricultura	(+ 8)	(+16)
Administración pública/empresarial		(+ 4)
Humanidades		(- 9)

al carácter incompleto de nuestra operacionalización del tecnocratismo, pero el hecho es que las pruebas de que disponemos no son de ningún modo compatibles con tal hipótesis.

A la segunda hipótesis podemos calificarla de situacional. Según ella, las personas que ocupan la categoría más elevada son las más aptas para compartir los objetivos del Gobierno del momento. (Cabe observar una vez más que, al contrario que en Gran Bretaña, la politización en los altos niveles administrativos de Alemania y Estados Unidos es muy grande.) Pero ello nos obliga a controlar en ambos países la afiliación política. Hay razones para pensar que las personas afiliadas al partido gubernamental en el nivel de los secretarios de Estado son en Alemania más tecnocráticos (el 89 %, en comparación con el 50 % de los secretarios de Estado no afiliados). Pero esta relación no se mantiene en el nivel siguiente, a saber, el del *Ministerialdirektor*. En Estados Unidos los dos niveles supe-

rios están ocupados casi exclusivamente por Republicanos. De ahí que la diferencia entre ambos escalones no pueda explicarse por la afiliación política.

En consecuencia, no podemos llegar a una conclusión tajante respecto de la hipótesis «situacional». Sin embargo, como veremos más adelante, hay pruebas de que en ambos países los miembros del partido gobernante se muestran ligeramente más tecnocráticos en la comprensión de la función administrativa.

Departamento

Como señalamos anteriormente, los funcionarios de los organismos de servicios sociales tratan por lo general de tecnologías «más blandas» de problemas políticamente más controvertidos. Por tanto, cabe esperar que tengan una orientación menos tecnocrática que sus colegas de otros departamentos.

En efecto, los datos que figuran en los cuadros 6 a 8 responden a esa presunción, sobre todo en Alemania (coeficiente gamma = $-0,25$). Sólo un porcentaje mínimo de funcionarios alemanes de los servicios sociales entran en la categoría superior del índice de tecnocratismo y se sitúan en un 8 por ciento por debajo de la media nacional, si se combinan las categorías alta y media del índice.

No podemos determinar en este punto si tales diferencias, en particular las más acusadas que se observan en Alemania, son función de una diferencia general de ideología —al comienzo de los años setenta los hombres de izquierda solían ser mayoría en los organismos de servicios sociales de ambos países, lo que ya no ocurría en Estados Unidos a mediados de los años ochenta. Cabe observar, sin embargo, que en el caso alemán el 42 % de todos los funcionarios miembros del SPD están en los organismos de servicios sociales, aunque en éstos trabajan sólo el 29 % de la muestra de funcionarios alemanes.

Partido

También la afiliación a un partido ejerce su influencia en las actitudes tecnocráticas. En ambos países los administradores afiliados al partido más conservador o simpatizantes de éste tenían una concepción más tecnocrática de su

función. Como ya observamos anteriormente, no podemos distinguir ahora entre los efectos de la ideología conservadora (que tiende a ver las cosas desde el punto de vista de la autoridad o de la gestión) y la idea de que lo más importante es que estos partidos sean los que gobiernan en ese momento (lo que significa que el elemento clave es el hecho de estar en el gobierno o en la oposición).

Una vez más tales diferencias son mayores en la República Federal de Alemania que en Estados Unidos. En ambos países el partido gobernante se sitúa aproximadamente un 3 % por encima de la media nacional y en ambos casos la oposición y los partidos más izquierdistas se hallan por debajo de esa media. Sin embargo, los funcionarios del SPD son un 12 % menos tecnocráticos que la media alemana, mientras que los del Partido Demócrata son sólo un 5 % menos tecnocráticos que la media de Estados Unidos. Los funcionarios alemanes no afiliados a partidos políticos cuyo número es mayor que el de los afiliados, se sitúan en la media, mientras que los funcionarios no afiliados de Estados Unidos están por debajo de la media en la misma medida que los afiliados al Partido Democrático. Esto representa un nuevo enigma a la hora de interpretar los resultados.

Por el momento cabe decir únicamente que la afiliación al partido ejerce en ambos países cierta influencia en cuanto a las actitudes tecnocráticas de los funcionarios, influencia mayor en Alemania que en Estados Unidos. No podemos en este punto zanjar la cuestión de si esas diferencias dimanar de una perspectiva ideológica más amplia o son simplemente reflejo de consideraciones estratégicas o situacionales. Para someter a prueba tales hipótesis, es preciso comparar a lo largo del tiempo estos factores concretos en situaciones diferentes. Ello no es posible en el caso de Estados Unidos porque durante la realización del primer estudio los republicanos controlaban también el poder ejecutivo, mientras los demócratas dominaban el legislativo. Por desgracia, en ese primer estudio no se utilizaron las preguntas precisas aquí formuladas para constituir el índice de tecnocratismo. Sin embargo, en el caso de Alemania hay alguna posibilidad de evaluar esas hipótesis porque los elementos del índice existían (al menos parcialmente) en el primer estudio realizado en Bonn y, lo que es más importante, el Gobierno Federal estaba en manos

de una coalición socialista-liberal (SPD-FDP) dominada por el SPD.

Cabe mencionar como dato curioso que en términos generales las variables independientes utilizadas en este análisis parecen tener repercusiones algo mayores en la muestra alemana que en la estadounidense. Esto resulta muy interesante porque la muestra estadounidense tiene una coherencia interna algo mayor respecto de los puntos que componen el índice de tecnocratismo, aunque es la alemana la que parece tener coherencia externa ligeramente mayor en relación con ese índice.

Formación

En su artículo sobre la tecnocracia, publicado en 1977, Robert Putnam comparaba los antecedentes educativos de los funcionarios de tres países —Gran Bretaña, Alemania Federal e Italia— en relación con actitudes esenciales y actitudes relativas al proceso de toma de decisiones¹¹. Según su estudio, el tipo de formación que habían recibido las personas influía muy poco en relación con las opiniones esenciales, pero considerablemente respecto de las opiniones relativas al proceso de toma de decisiones. En particular, los especialistas en ciencias naturales tenían una visión más tecnocrática de ese proceso que los demás, y los especialistas en ciencias sociales la menos tecnocrática.

En los niveles superiores de la burocracia de Estados Unidos hay tres veces más especialistas en ciencias naturales y cuatro veces más especialistas en ciencias sociales que en Alemania. Cerca del 27 % de la muestra norteamericana tiene una formación científica, en comparación con sólo el 8 % en Alemania, y cerca del 15 % de la muestra de Estados Unidos cursó estudios en ciencias sociales (sin contar la economía), en comparación con el 3,5 % de la muestra alemana.

En consecuencia, dada la distribución diferencial de las profesiones, esperábamos que este hecho podría explicar: 1) el mayor grado de tecnocratismo en el caso estadounidense; y tal vez, además, 2) el mayor grado de variación en la muestra estadounidense que en la alemana. Sin embargo, los datos no corroboraron ninguna de esas expectativas (cuadros 6 a 8). En efecto, resulta característico que el grado de variación sea mayor en Alemania que en Estados Unidos.

Los primeros resultados de Putnam se confirman en Bonn: los especialistas en ciencias naturales son, con mucha diferencia, los más tecnocráticos y los especialistas en ciencias sociales, en proporción aplastante, los menos. Desde luego, la variable de la educación tiene una repercusión muy grande en Bonn. En Washington la formación parece también influir algo más que otros factores, pero mucho menos que en Alemania Federal. Por ejemplo, si examinamos el cuadro 8 vemos que el grado de variación en Estados Unidos es del 25 % (los especialistas en agricultura son los más tecnocráticos y las personas con estudios en humanidades los menos). En cambio, en Alemania Federal el índice es del 84 %, sin que haya un sólo especialista en ciencias sociales que exprese un cierto grado de proclividad al tecnocratismo en comparación con el 84 % de los especialistas en ciencias naturales. Mientras que el porcentaje de estos últimos que manifiestan alguna orientación tecnocrática es la misma en ambos países, esa cifra es el 19 % más elevada en el promedio alemán, pero exactamente la misma en el estadounidense. Y aunque los especialistas en ciencias sociales son en Estados Unidos menos tecnocráticos que el promedio, sólo se desvían moderadamente de éste, mientras que los especialistas alemanes de ciencias sociales se desvían de modo tajante.

En términos generales, las pautas respecto de otras profesiones comparables de cada país son muy similares.

Así, la hipótesis de Putnam parece confirmarse mucho más netamente en Bonn que en Washington. No están del todo claras las razones de que así sea, aunque cabe observar que el factor de la educación y del organismo mismo pueden influirse mutuamente a este respecto. Por ejemplo, en la Alemania Federal todos los especialistas en ciencias sociales trabajan en los departamentos de servicios sociales y todos los especialistas en ciencias naturales en otros servicios, mientras que en Estados Unidos no es así.

Interpretación

En el presente trabajo hemos tratado de analizar un elemento de la concepción que de su función tienen los altos funcionarios de la República Federal de Alemania y de Estados Uni-



Jornada de concesión de los diplomas en la Universidad de Columbia, Nueva York, a finales de los años cincuenta. Algunos de estos diplomados son hoy día altos funcionarios federales. H. Cartier-Bresson/Magnum.

dos, a saber, el modo de pensar tecnocrático en contraposición al modo de pensar político. Hemos reconocido tanto la importancia teórica de este elemento (y la necesidad de mantener el equilibrio entre criterios técnicos y criterios políticos), así como las limitaciones que impiden de momento traducirlo de forma operativa. Tenemos sobre todo conciencia de los límites de cualquier intento de operativización. La conceptualización va por delante del análisis operacional.

Pese a tales limitaciones establecimos un índice de cuatro puntos o asertos que se presentaron a los funcionarios de las muestras de Bonn y de Washington. Aunque la coherencia empírica de los puntos era sólo moderada, la lógica que nos llevó a seleccionarlos resultaba más sólida. En cada caso parecía clara la lógica de la elección tecnocrática y de la política.

Propusimos varios cauces para la explicación del tecnocratismo, y es precisamente en este punto donde hay que insistir en el carácter

preliminar del análisis. No cabe duda de que entre ambos países existen diferencias muy acentuadas en cuanto al índice de tecnocratismo y a cada uno de sus componentes y, sobre todo, esas diferencias no se ajustan de ningún modo a la manera de ver tradicional.

En el análisis descubrimos similitudes y diferencias que en parte refutaban nuestras hipótesis. Otras diferencias entre las dos élites del estudio son sutiles, pero interesantes, ya que reflejan las diferencias estructurales entre los dos contextos nacionales y dentro de cada uno de ellos. En conjunto llegamos a las siguientes conclusiones:

En primer lugar, en contraposición a todo lo que cabría inferir razonablemente de los trabajos hasta ahora publicados, el funcionario estadounidense de 1987 suele ser más tecnocrático que su homólogo alemán. Este resultado viene a echar por tierra el supuesto de que el nombramiento de personal comprometido políticamente conduce necesariamente a la adopción

de actitudes políticas y por ende, menos tecnocráticas.

En segundo lugar, observamos ciertas consecuencias de la afiliación política en lo que se refiere al tecnocratismo que corroboran en parte nuestra hipótesis: los Socialdemócratas y los Demócratas de uno y otro país, es decir los miembros o simpatizantes del partido de oposición, son menos tecnocráticos que los seguidores de los partidos gobernantes, más bien conservadores. Así, tras siete años de gobierno ininterrumpido en Estados Unidos y cinco en Alemania persisten en ambas capitales creencias encontradas en el seno de la administración pública¹². Sin embargo, no ha sido posible determinar si esas consecuencias son el resultado de la diferencia (izquierda-derecha) entre los partidos o de su instalación en el gobierno o en la oposición.

En tercer lugar, pudimos formular la hipótesis de que el personal de los departamentos de servicios sociales en ambos países, sobre todo en Alemania, era menos tecnocrático. Ello se debe sólo en parte a las características del campo de la política «suave»; también es el resultado de la persistencia de funcionarios Socialdemócratas en esos departamentos alemanes y de su formación particular: más ciencias sociales y menos ciencias naturales.

En cuarto lugar, la formación en ciencias naturales y, particularmente, en la agricultura predispone a actitudes más tecnocráticas: aquellas sobre todo en el contexto alemán y esa última en el estadounidense. Como era de esperar, independientemente de su afiliación política los especialistas en ciencias sociales carecen de orientación tecnocrática; conclusión ésta que se aplica en menor medida a los economistas. Resulta un tanto sorprendente que la clásica formación jurídica alemana de los funcionarios superiores no ha producido, en términos generales, un alto índice de tecnocratismo. Tampoco lo ha producido la formación jurídica aún más especializada de los funcionarios norteamericanos.

Por último, hemos mostrado que la distribución de funcionarios más o menos tecnocrá-

ticos en cada una de las submuestras está determinada por una combinación de factores estructurales, siendo los más importantes la clase de partido con que simpatizan las personas (sobre todo en Bonn), el departamento en que trabajan y ciertos tipos de formación recibida.

En resumen, las diferencias entre los dos países no pueden explicarse por ninguna de las variables independientes examinadas: categoría, departamento, partido o educación. Estos factores suelen variar más o menos en la misma forma, pero en grado diferente. Su relación con el índice de tecnocratismo en Alemania es en términos generales más fuerte que en Estados Unidos. Los resultados (sobre todo en Alemania) parecen compatibles con los estudios empíricos más autorizados que han aparecido sobre el tema de las actitudes tecnocráticas.

Concluimos, pues, con una nota de perplejidad que obliga a un mayor estudio y análisis de la cuestión. Es menester seguir examinando las diferencias entre funcionarios alemanes y estadounidenses con mayor profundidad y con una operacionalización más completa de las actitudes tecnocráticas.

Por el momento, nos limitaremos a hacer referencia a ciertos indicios que sugieren otras posibilidades de interpretación. En un estudio reciente en el que se comparaban los funcionarios superiores de Estados Unidos con los del Japón se puso de relieve que, siempre que las respuestas eran divergentes, la muestra norteamericana aparecía como la más tecnocrática y la menos política¹³. Hay pues en este punto cierta dosis de coherencia. Con todo, no podemos estar seguros de si esas divergencias que caracterizan particularmente y de manera inesperada el caso estadounidense dimanar de factores situacionales a corto plazo o son el producto de influencias estructurales y culturales más profundas de los sistemas político-administrativos.

Procuraremos atenuar tal incertidumbre conforme avancemos en nuestros futuros trabajos.

Traducido del inglés

Agradecimientos. Queremos expresar nuestro reconocimiento por la ayuda prestada en el análisis de los datos a Hermann Gross (Bamberg), Joseph Seman y Kerry Manning (Pittsburgh) y Daniel B. Mezger (Universidad de California, Los Angeles, UCLA). Los proyectos de curso de donde se han tomado los datos están financiados con subvenciones de investigación de la Deutsche Forschungsgemeinschaft (De 353/2-1) y la U.S. National Science Foundation (Grant SES 85-17167). Joel D. Aberbach agradece el apoyo prestado por el Academic Senate y el Institute for Social Science Research de la UCLA y otro tanto hace Bert A. Rockman en relación con el University Center for International Studies de la Universidad de Pittsburgh.

Notas

1. Max Weber, «Politics as a Vocation», y «Bureaucracy», en H.H. Gerth y C. Wright Mills (eds.), de Max Weber; *Essays in sociology* (Nueva York: Oxford University Press, 1985), págs. 128 y 196-244.
2. Pueden encontrarse materiales a este respecto en Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam y Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981), capítulo 4. Sin embargo, por lo menos a comienzos de los años setenta los funcionarios de Estados Unidos mostraban en el desempeño de su cargo un mayor grado de partidismo que los políticos del Congreso. Este resultado era rasgo específico de Estados Unidos.
3. Aberbach, et al, pág. 259.
4. Estas son las consecuencias que pueden sacarse del examen crítico que Robert Putnam somete la teoría de la tecnocracia en su artículo «Elite Transformation in Advanced Industrial Societies: An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy», *Comparative Political Studies* 10 (Octubre de 1977): 383-412.
5. Véase, por ejemplo Renate Mayntz «German Federal Bureaucrats: A Functional Elite Between Politics and Administration» en Ezra N. Suleiman (ed.) *Bureaucrats & Policy-Making* (Nueva York: Holes & Meier, 1984), págs. 174-205; Hans-Ulrich Derlien, «State and Bureaucracy in Prussia and Germany» en Metin Heper (ed.), *The State and Public Bureaucracies: A Comparative Perspective* (Nueva York: Greenwood Press, 1987), págs. 89-105; Joel D. Aberbach y Bert A. Rockman, *The Administrative State in Industrialized Democracies* (Washington: American Political Science Association, 1985); y Hugh Hecl, «In Search of a Role: America's Higher Civil Service» en Suleiman, *Bureaucrats and Policymaking*, págs. 8-34.
6. Hans-Ulrich Derlien, «Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949-1983», *Die öffentliche Verwaltung* 37 (1983): 689-699.
7. Hans-Ulrich Derlien, «Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in West Germany: The cases of 1969 and 1982», *Governance* 1 (1988): 50-78.
8. Más del 50 por ciento de los funcionarios de la muestra norteamericana manifestaron su preferencia por el partido gobernante, en comparación con algo menos del 50 por ciento en Alemania. Véase el cuadro 2. Sin embargo, en el caso de Estados Unidos la afiliación a un partido se mide por la preferencia de voto, mientras que en el caso alemán por la adhesión al partido.
9. Putnam, «Elite Transformation».
10. Sidney Verba, «Cross-National Survey Research: The Problem of Credibility» en Ivan Vallier (ed.) *Comparative Methods in Sociology: Essays in Trends and Applications* (Berkeley: University of California Press, 1971).
11. Putnam, «Elite Transformation».
12. Joel D. Aberbach y Bert A. Rockman, «Clashing Beliefs Within the Executive Branch: The Nixon Administration Bureaucracy», *American Political Science Review* 70 (Junio de 1976): 456-468; y Joel D. Aberbach y Bert A. Rockman, «Ideological Change in the American Administrative Elite», Ponencia presentada en la reunión conjunta del ECPR celebrada del 5 al 10 de abril de 1988 en Rimini, Italia.
13. Joel D. Aberbach, Ellis S. Krauss, Michio Muramatsu y Bert A. Rockman, «Comparing Japanese and American Bureaucratic Elites», Ponencia presentada en la reunión conjunta del ECPR celebrada del 5 al 10 de abril de 1988 en Rimini, Italia.