

PAPEL DE LOS POLITICOS Y DE LOS FUNCIONARIOS EN LA ELABORACION DE LA POLITICA EN ISRAEL (1)

A) INTRODUCCIÓN

1. Este estudio está dedicado al examen de la influencia y del papel relativos que ejercen los funcionarios y los políticos en la elaboración de la política de Israel. Se hace principal hincapié en aquellos aspectos del fenómeno que son peculiares de Israel y cuyo examen, por lo tanto, puede ser de mayor interés por su significación comparativa y sus implicaciones teóricas generales.

2. Los propósitos de este estudio no exigen un desarrollo acabado de los modelos teóricos de la elaboración de la política (2). Sin embargo, es necesario, en primer lugar, explicar el esquema conceptual y los supuestos dinámicos sobre los que se basa nuestro análisis.

Para las limitadas exigencias de este intento, la elaboración de la política puede ser considerada como un proceso continuo que contiene cuatro elementos:

1) Varias unidades que actúan recíprocamente participando en la elaboración de la política y que tienen capacidad para realizar diferentes aportaciones específicas a dicha tarea. Las dimensiones de estas capacidades de aportación están determinadas por los distintos

(1) Este artículo se basa en una ponencia sobre *Technocracy and the Role of Experts in Government-Israel*, presentada por el autor en el V Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, reunido en París del 26 al 30 de septiembre de 1961. Se publicó por EDWIN SAMUEL (Ed.) una versión resumida de dicha ponencia bajo el título *Public Administration in Israel and Abroad 1961* (Jerusalem, Israel Institute of Public Administration), 1961, págs. 5-16.

Se preparó este artículo mientras el autor fué profesor en el «Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences», de Stanford, California.

(2) Para un estudio detallado de la elaboración de la política, conteniendo modelos, véase YEHEZKEL DROR: *Public Policy Reexamined*. San Francisco, Chandler Publishing Company, 1964. (Próximo a aparecer.)

aspectos de cada unidad, tales como su estructura, valores, intereses, inteligencia y capacidad de elaboración.

2) Una compleja red de canales de comunicación y de lazos sirviendo de conexión a las diferentes unidades, a través de la cual se realizan las interacciones.

3) Un número de variables que determinan la intensidad relativa de la aportación efectiva de las diferentes unidades a las distintas instancias de elaboración de la política. Una enumeración exhaustiva y una evaluación cuantitativa de estas variables son imposibles en el actual estado de conocimiento, pero algunas de las variables centrales son el poder relativo de diferentes unidades; la estructura institucional —legal— formal que establece el procedimiento de elaboración de la política; el valor sociocultural del medio ambiente; el alcance de los intereses comprometidos en las diferentes instancias de la política, y la naturaleza e imagen del tema en cuestión (tal como su naturaleza «científica» o «secreta»).

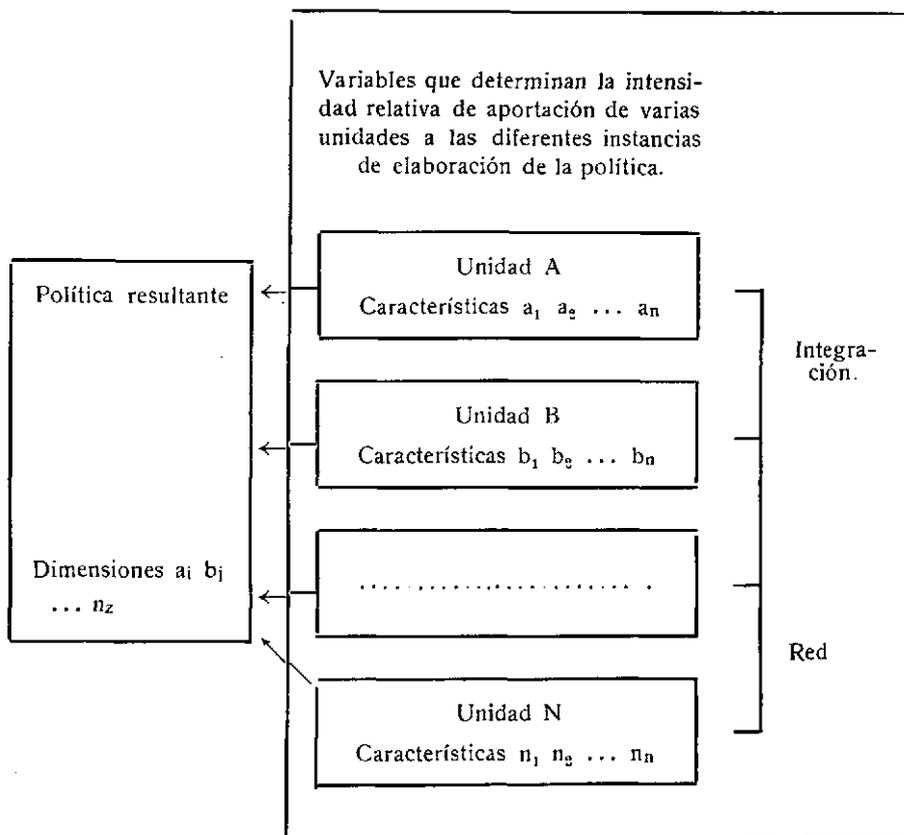
4) La política resultante. Esta política puede ser analizada en términos de diferentes dimensiones, paralelas a las *dimensiones* que caracterizan las aportaciones de las diferentes unidades sociales que actúan entre sí. Estas dimensiones, que constituyen una de las estructuras conceptuales básicas para analizar la política, incluyen, entre otras, las siguientes modalidades: largo alcance - corto alcance; sensibilidad - no sensibilidad a la opinión pública y a los grupos de intereses; basada - no basada sobre la experiencia; punto de vista total o limitado; consistente o no consistente con decisiones previas, etcétera (véase figura 1).

3. Nuestro método de trabajo consistirá en examinar, primeramente, las principales variables que determinen el papel relativo jugado por los funcionarios públicos y los políticos en la elaboración de la política en Israel. Después haremos algunas observaciones sobre esta elaboración considerada como un proceso integrador, concluyendo con algunas sugerentes conclusiones teóricas de carácter más general.

4. Es necesario hacer aquí una advertencia. La situación en Israel es muy compleja y en un estado de transformación constante y creciente. En este estudio solamente podemos intentar y subrayar algunas características fundamentales y tendencias básicas sin tener en cuenta varias contradicciones y variaciones, haciendo caso omiso, además, de muchas excepciones y detalles importantes. Como ya hemos dicho, nuestra principal intención en este breve

FIGURA 1

Modelo de elaboración de la política



Fuente : Yehezkel Dror, *Public Policy Reexamined* (1964).

estudio es puntualizar aquellas dimensiones de la situación en Israel que son más individuales e interesantes, mientras que las características y las situaciones estructurales compartidas por Israel con los modernos países occidentales serán mencionadas solamente de pasada.

5. Con el fin de completar nuestras lagunas en lo relativo a los hallazgos y conclusiones presentados en este estudio, conviene hacer algunas puntualizaciones acerca de la metodología. El material ofrecido aquí se basa en

las siguientes fuentes: un pequeño número de estudios concretos sobre la elaboración de la política realizados por estudiantes, bajo la supervisión del autor, en tres seminarios de investigación sobre Administración pública dados en la Universidad Hebrea en 1961-62; una serie de entrevistas con personas que juegan un papel fundamental en la elaboración de la política; observación directa combinada con consultas; examen de fuentes secundarias y documentales, y finalmente, pero no menos importante, impresiones basadas sobre un estrecho contacto personal con los políticos israelíes. Estas fuentes son, en cierto modo, accidentales y, desde luego, de una limitada validez y veracidad. Por esta razón los hallazgos presentados en este estudio deberían ser tomados *cum grano salis* y considerados principalmente como proposiciones e hipótesis operativas encaminadas a un estudio e investigación posteriores.

B) PRINCIPALES VARIABLES

6. Vamos a proceder, ahora, a examinar las principales variables que determinan el papel relativo de los funcionarios públicos y de los políticos en la elaboración de la política en Israel. Estas incluyen lo siguiente: a) Rasgos peculiares de los políticos. b) Rasgos peculiares de los funcionarios públicos. c) Estructura institucional de interacción. d) Medio ambiente socio-cultural. e) Naturaleza e imagen del asunto en cuestión.

Examinemos estas variables una por una.

a) Rasgos peculiares de los políticos (3)

7. Con el fin de comprender el papel que han jugado y la posición actual de los políticos en Israel, creemos necesario un breve recordatorio histórico. Hasta 1948, Palestina fué un Mandato gobernado por la Gran Bretaña. La actividad política de la Comunidad Judía de Palestina (llamada *Yishuv*) y el Movimiento Sionista Mundial tenía un número de rasgos específicos asociados con el único esquema de valores del *Yishuv*, incluyendo, *inter alia*, un reclutamiento de líderes políticos, llevado a cabo, principalmente, más bien en virtud

(3) Ver S. N. EISENSTADT: «Patterns of Leadership and Social Homogeneity in Israel», *International Social Science Bulletin*, vol. VIII, núm. 1, 1956, págs. 37 y siguientes; YEHEZKEL DROR: «Some Aspects of Staff Problems in Israel», en International Institute of Differing Civilization, *Staff Problems in Tropical and Subtropical Countries*, 1961, págs. 293 y sigs.; BENJAMIN AKZIN: «The Knesset», *International Social Science Journal*, vol. VIII, 1961, págs. 567 y sigs.

de criterios ideológicos y personales que por la representación de los grupos de interés y ausencia de recompensas materiales o semimateriales debidas por la actividad política desarrollada.

De especial interés para nosotros son algunas características de los modelos de acción de los políticos en el período *Yishuv*, cuya mejor calificación señala la de «no burocrático» (4). Los modelos de actividad adoptados por el personal político dieron un papel muy destacado a las relaciones informales y personales, al respecto a los acuerdos basados en los valores a estados y faltos del apoyo de las instituciones burocráticas o de la autoridad legal, y a las cualidades individuales de ingenio y a la habilidad para improvisar, frente a cualquier cambio rápido de circunstancias en que toda pequeña oportunidad debe ser aprovechada sin demora, más que una acción sistemática planeada racionalmente a largo plazo. Todo esto, naturalmente, con algunas excepciones, principalmente en materia de defensa y de colonización agrícola.

8. Una de las principales características del período *Yishuv* fué la escasez de personal administrativo especializado, esto es, formado por funcionarios profesionales que trabajen permanentemente codo a codo con los políticos en las tareas públicas. Los puestos administrativos en las diferentes plantillas orgánicas eran, desde un punto de vista funcional, casi idénticos a las posiciones políticas y estaban ocupados de acuerdo con el llamado *key-system*, según el cual los puestos administrativos se asignaban a los diferentes partidos en proporción directa a la potencia demostrada en las últimas elecciones. Salvo excepciones, los beneficiados de los distintos cargos administrativos eran, por tanto, «políticos» y no «funcionarios».

9. A estos factores, que imponen la reducción al mínimo de la vinculación de los «políticos» a los «funcionarios» durante el período *Yishuv*, se debe añadir uno: una cierta suspicacia de los «expertos», término en el que se incluyen los funcionarios, por los políticos, y el *Yishuv* como un todo. La mayor parte de los postulados de la constitución del *Yishuv* implicaban actividades colonizadoras que habían sido declaradas como imposibles por varios «expertos» y funcionarios públicos, por ejemplo, la colonización agrícola de las regiones montañosas y de los pantanos de la costa. Los británicos confiaban, en sus esfuerzos para limitar la inmigración judía en

(4) El término «burocracia» y sus derivaciones son usados en este estudio en su acepción científica, esto es, refiriéndolo a una categoría de unidades sociales que tienen un número de características específicas. Este uso del término debe ser diferenciado de aquellos otros sentidos, principalmente peyorativos, que se utilizan popularmente.

Palestina, en varios cálculos de «expertos» acerca de la capacidad de absorción económica de Palestina, que era vigorosamente rechazada por el *Yishuv* y sus líderes políticos. Como resultado de estos factores, un estereotipo común aceptado por la mayoría de los políticos —y el *Yishuv* sin limitaciones— consideró a los «expertos» y funcionarios como carentes de visión en lo relativo al restablecimiento de Israel que consideraban como imposible, mientras que, en efecto, la férrea voluntad de los pioneros ha logrado superar todas las dificultades profetizadas por los «expertos» y pudo construir el país «a pesar de la ciencia.

10. Sería muy interesante profundizar en la exploración del desarrollo de este mito, su fundamento real, su funcionamiento bajo las condiciones del *Yishuv*, su influencia sobre la racionalidad de acción, su «precio», etc.; pero el material válidamente manejable no permite más que especulaciones sobre estos puntos. Sin embargo, resulta más explicable que, en términos generales, los «políticos» del período *Yishuv* no acostumbrasen a trabajar con los funcionarios; no sintiesen demasiada necesidad de sus servicios y que les tratarasen con bastante recelo.

11. Desde el establecimiento del Estado de Israel, los estratos de los políticos están experimentando un cambio radical (5). Con la formalización de las actividades sociales y los cambios generales en los valores y estructuras de la sociedad, el *status social* y las recompensas económico-sociales de los políticos llegaron a ser cada vez más pronunciadas. Los políticos se hicieron más profesionalizados, reconocidos o definidos; los contactos entre ellos y otros sectores de la población se hicieron más formalistas. El establecimiento de un gobierno burocrático y la lenta «profesionalización» del personal administrativo se combinó con los cambios en los problemas fundamentales a afrontar por los políticos, exigiendo transformaciones significativas en los modos de operación y focos de atención, principalmente desde la acción personal directa hasta la compleja variedad de medios burocráticos de acción utilizados por un Estado moderno, activo para el bienestar y el desarrollo, y desde las discusiones ideológicas hasta los problemas militares, económicos y administrativos.

12. Estos cambios introdujeron un cierto tono de facticidad en las actividades políticas y originó un mayor grado de confianza en los expertos mili-

(5) En efecto, la transformación de la élite política comenzó más temprano, especialmente después de la inmigración masiva desde Europa Central al subir Hitler al Poder en Alemania, pero los cambios llegaron a ser importantes solamente después de la radical transformación que ha ido al compás de la consolidación del Estado.

tares, económicos y de otro tipo que en los valores y opiniones de los políticos. La necesidad de tales cambios en los modelos de conducta para hacer posible una acción satisfactoria, es uno de los factores que obligan a efectuar cambios en la composición personal del personal político; muchos de sus nuevos miembros y de los aspirantes a las posiciones políticas de mayor responsabilidad basan sus demandas en la necesidad de nuevos modelos de acción que —según ellos denuncian— no puede esperarse que lleguen a adquirir los políticos más viejos.

13. Esto nos lleva a considerar las características de la nueva generación de políticos. Aunque la falta de datos concretos impide llegar a conclusiones dignas de crédito, parece ser que algunos de los nuevos miembros del equipo político representan a diferentes grupos de intereses económicos y socio-económicos y algunos alcanzaron puestos prominentes entre el alto personal administrativo y militar. Hablando en términos generales, y juzgando principalmente basándonos en impresiones, podemos afirmar que este nuevo grupo posee una mayor experiencia por lo que se refiere a colaborar con funcionarios y tiende, en mayor medida, a confiar en el conocimiento de los expertos, aunque parece persistir un grado elevado de escepticismo, alimentado por la falta de desarrollo que, en Israel, sufren algunas categorías de funcionarios, hecho que consideraremos más adelante.

14. La visión que se nos ofrece es ambigua: un gran número de políticos han conservado, en mayor o menor medida, orientaciones y normas de conducta que se originaron en el período *Yishuv*, y tienden a limitar la confianza en los funcionarios por lo que respecta a la elaboración de la política. Por otro lado, un grupo creciente de nuevos políticos proviene de un medio ambiente diferente y está más dispuesto y mejor capacitado para compartir con los funcionarios la carga de la elaboración de la política.

15. Para completar este cuadro ofreceremos algunos datos sobre las características educativas y profesionales de los políticos. Son de una gran trascendencia puesto que las personas con una base formativa de tipo universitario suelen poseer una mayor capacidad para cooperar con funcionarios y otros expertos, mientras que aquellas que carecen de una formación universitaria se sienten inclinadas a ignorar el consejo de los expertos o, por el contrario, a delegar en ellos posibilidades de mando excesivas (6).

(6) Parece ser ésta una suposición aceptada con bastante generalidad, pero se carece de datos fácticos a este respecto. Es necesario que urgentemente se realice una inves-

16. Se dispone de datos relativos a los antecedentes académicos y profesionales de miembros del *Knesset* que merecen ser estudiados, máxime si tenemos en cuenta que estos representan, en gran medida, los estratos superiores de los políticos. Una consideración de los miembros que integraron los cuatro primeros *Knesset* (7) nos muestra que, aproximadamente, sólo un 47 por 100 del total llegó a realizar estudios universitarios, habiendo cursado

CUADRO 1

Instrucción de los miembros del «Knesset» (*)

Cuadro mixto de todas las personas que pertenecieron a los tres primeros *Knesset*. No existen diferencias sustanciales con los *Knesset* sucesivos

Enseñanza primaria o inferior	4
Segunda enseñanza incompleta	5
Segunda enseñanza completa	45
Enseñanza universitaria incompleta o enseñanza semi-universitaria	30
Enseñanza universitaria completa	98
Enseñanza religiosa y rabínica	18
Sin datos	7
TOTAL	207

(*) Fuente: Benjamin Akzin, «The Knesset», *International Social Science Journal*. Vol. VIII, 1961; págs. 567 y sigs.

leyes un tercio de los mismos, estudiando otro tercio humanidades, judaísmo y pedagogía y perteneciendo el tercio restante a otros campos educativos, estando entre éstos la ingeniería, las ciencias sociales y la medicina. (Ver cuadros 1 a 3.)

tigación sobre las actitudes de los diferentes tipos de políticos con respecto al conocimiento pericial y a los funcionarios. Estas actitudes revisten hoy día una especial trascendencia puesto que cada vez es más importante el papel que desempeñan los científicos en las funciones de gobierno.

(7) Se llama *Knesset* a la Cámara de Representantes única existente en Israel, siendo éstos elegidos mediante un sistema casi puro de representación proporcional. Cuenta con 120 miembros.

CUADRO 2

Materias de estudio de los miembros del «Knesset» en posesión de enseñanza universitaria completa

(Primero, Segundo y Tercer *Knesset*)

Derecho	36
Humanidades y judaísmo	15
Pedagogía	14
Ingeniería	12
Ciencias Económicas y Sociales	10
Medicina	3
Ciencias agronómicas	3
Periodismo	2
Asistencia social	2
Asistencia médica	1
TOTAL	98

Fuente : Akzin, *Ibid.*

CUADRO 3

Características educacionales del Cuarto «Knesset» después de la elección

Enseñanza primaria o inferior	4
Segunda enseñanza incompleta	14
Segunda enseñanza completa	22
Enseñanza universitaria incompleta o enseñanza semi-universitaria	21
Enseñanza universitaria completa	49
Enseñanza religiosa y rabínica	10
TOTAL	120

Fuente : Akzin, *Ibid.*

Debe tomarse en consideración el hecho de que muchos políticos israelíes están en posesión de una autoformación superior de carácter informal que no

se refleja en las estadísticas sobre enseñanza oficial. A pesar de todo, parece que el nivel educativo de los miembros del *Knesset*, que constituyen el núcleo más importante de los políticos, es relativamente inferior al de los grupos equivalentes en los países europeos occidentales. Esto supone trascendentales implicaciones por lo que se refiere al papel de los políticos en sus relaciones con los funcionarios respecto a la elaboración de la política.

17. La falta de experiencia de los miembros del *Knesset* en cuanto a colaboración con los funcionarios aparece todavía más marcada al considerar su extracción profesional (cuadros 4 y 5) (8). Estos datos muestran claramente cuán reducido es el número de miembros del *Knesset* que han tenido una experiencia laboral previa con empleados profesionales u otro tipo de «expertos».

CUADRO 4

Extracción profesional de los miembros del «Knesset»

(Primero, Segundo y Tercer *Knesset*)

Agricultores	20
Abogados	17
Periodistas y escritores	18
Rabinos, profesores y asistentes sociales	22
Militares	1
Fabricantes, comerciantes, directores de Bancos, economistas	25
Políticos	104
TOTAL	207

Fuente : Akzin, *Ibid.*

18. El número de los miembros del Gabinete es demasiado reducido para permitir un análisis estadístico expresivo. Se manifiesta una creciente tendencia a seleccionar como ministros a aquellas personas que relativamente poseen una mayor experiencia administrativa. Además, la exposición a una presión

(8) Estos dos cuadros se basan en fuentes diferentes y, por consiguiente, no son comparables. El cuadro 4 está basado en un estudio de campo realizado en un seminario de BENJAMIN AKZIN, mientras que el cuadro 5 se basa en las declaraciones hechas por los mismos miembros del *Knesset*.

constante originada por los problemas de la vida real implica una influencia educativa en los miembros del Gabinete, acrecentando su predisposición a confiar en la ayuda profesional. Por otro lado, la confianza en sí mismo, el

CUADRO 5

Extracción profesional del Cuarto «Knesset» después de la elección

Políticos, funcionarios, oficinistas y directivos de compañías (*)	37
Agricultores	28
Profesores y asistentes sociales	10
Abogados y juristas	12
Escritores y periodistas	13
Obreros y artesanos	6
Fabricantes y comerciantes	4
Ingenieros	3
Médicos	2
Economistas	1
Rabinos	3
Militares	1
TOTAL	120

(*) De hecho, son principalmente políticos, habiendo desempeñado algunos de ellos funciones administrativas al servicio de su partido.

Fuente: Akzin, *Ibid.*

recelo hacia los funcionarios de la Administración y un cierto gusto por la improvisación, no están ausentes en absoluto, incluso, entre los miembros del Gabinete.

19. Parece que la situación respecto a los políticos puede resumirse señalando que se da una tendencia creciente hacia la colaboración con los funcionarios en la elaboración de la política. Sin embargo, parece que las características educativas y profesionales de los políticos se presentan todavía como fuerte obstáculo a una efectiva cooperación con los funcionarios.

20. En consecuencia, la demanda de funcionarios por los políticos no es demasiado elevada. Procederemos ahora a examinar el lado de la «oferta», es decir, la variable b), características de la burocracia.

b) *Características de la burocracia (9)*

21. Ya hemos mencionado una de las características fundamentales del período *Yishuv*, a saber, la escasez de instituciones burocráticas y de personal profesional que participase directamente en la elaboración de la política. Con el establecimiento del Estado se experimentó un cambio radical en cuanto a la extensión del personal de la Administración pública que creció, desde unos pocos cientos de puestos administrativos asumidos desde los órganos administrativos centrales del *Yishuv* y de la Administración mandataria, hasta cerca de 18.000 puestos administrativos en la Administración Central, en 1953, y alrededor de 20.000 en 1962. Un desarrollo cuantitativo similar tuvo lugar en los servicios de la Administración Local y en otras administraciones de carácter público o semipúblico.

22. Este crecimiento cuantitativo en los puestos administrativos no se vió acompañado de un desarrollo paralelo en el número de funcionarios eficaces en el seno de la Administración pública. Dejando para más adelante la consideración de los puestos científicos y técnicos y concentrándonos en la administración en general, la evolución se presentó de la forma siguiente:

Con el establecimiento del Estado y sobre la base de planes preparados de antemano, se transfirieron a la nueva Administración del Estado un cierto número de los departamentos ya existentes de la Agencia Judía, de los órganos políticos locales del *Yishuv* y de la Federación General del Trabajo, asumiendo miembros del equipo político los puestos de mayor responsabilidad. Se dispuso que todos los antiguos funcionarios del Mandato presentasen un informe de su actuación, siendo sometidos al examen de un Comité especial que habría de determinar su capacidad y condiciones (desde el punto de vista de lealtad e integridad) para desempeñar, en el Estado, funciones públicas. Los recursos humanos disponibles para la realización de la función administrativa llegaron casi inmediatamente al agotamiento, y se reclutó el personal necesario entre

(9) Ver D. ARIAN: «The First Five Years of the Israel Civil Service», *Scripta Hierosolymitana*, vol. III, 1956, págs. 340 y sigs.; DAVID ROSOLIO: *Ten Years of the Israel Civil Service*, 1959; DAVID ROSOLIO: «The Israel Civil Service Commission», en Edwin Samuel (Ed.), en *Public Administration in Israel and Abroad 1960, 1961*, págs. 55 y sigs., y Y. DROR: «Struttura e Funzionamento della Pubblica Amministrazione nello Stato d'Israele», en *Archivio dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, I, volumen II, Milano, I. S. A. P., 1962, págs. 981 y sigs.

cuasi-profesionales, profesores procedentes de la inmigración, empleados de las cooperativas y grupos similares, la mayoría de los cuales carecían de experiencia en cuanto a la administración en gran escala (ver cuadro 6).

CUADRO 6

Origen de los funcionarios en 1955

(Con exclusión de inmigrantes recientes)

	Número	Por ciento
Antiguos empleados del Gobierno mandatorio	3.200	21
Antiguos empleados de las Instituciones Nacionales del Yishuv	900	6
Otros	10.900	73
TOTAL	15.000	100

Fuente: David Rosolio, «The Israel Civil Service Commission», en Edwin Samuel (Ed.), *Public Administration in Israel and Abroad* (1961).

23. Con el posterior desarrollo de la Administración se llegó a reclutar un número creciente de inmigrantes recién llegados al país (ver cuadros 7 y 8).

CUADRO 7

Tiempo de residencia en el país de los funcionarios

(En tantos por ciento)

	Junio 1953	Marzo 1959	Marzo 1960
Cifra total	24,157	24,829	31,437
Nativos	18,1	17,2	19,6
Inmigrados antes del 31-XII-47	40,6	43,5	35,6
Inmigrados después del 1-I-48	35,3	39,3	44,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuente: Israel Civil Service Commission, *Comparative Study of the Composition of State Employees* (1961).

24. Cuando pensamos que muy pocos de los inmigrantes llegados a Palestina o Israel habían alcanzado altos puestos administrativos en sus países de origen, nos parece obvio que el rápido desarrollo del personal administrativo en Israel se viera acompañado por la entrada de personas que carecían de

CUADRO 8

Origen de los funcionarios en 1960

(En tantos por ciento)

	Junio 1953	Marzo 1955	Marzo 1960
Cifra total	24,157	24,829	31,437
Nativos	18,1	17,2	19,6
De otros países del Oriente Medio ...	9,1	10,2	12,7
De otros países asiáticos	0,4	0,4	0,5
De Africa	4,8	5,6	8,2
De Europa Oriental	35,1	33,9	30,2
De los Balcanes	15,0	15,7	14,6
Del Sur de Europa	0,3	0,4	0,3
De otros países europeos	16,7	10,0	13,3
De América y otros países	0,5	0,6	0,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuente: *Ibid.*

experiencia, conocimientos, cualidades y hábitos de trabajo, elementos que son exigencia ineludible para el buen funcionamiento de la Administración en un Estado en desarrollo. Incluso aquellas personas que habían tenido una experiencia administrativa o cuasi-administrativa estaban acostumbradas a problemas radicalmente diferentes y sus normas de actuación no eran siempre las más adecuadas para sus nuevas funciones.

25. Se ve, igualmente, de una forma clara, el lento desarrollo de las capacidades educativas de la Administración en Israel cuando se comparan los niveles de instrucción de los funcionarios estatales en 1953, 1955 y 1960 (ver cuadro 9). Incluso en las categorías superiores, menos del 50 por 100 gozaba, en 1960, de una educación universitaria completa (ver cuadro 10).

CUADRO 9

Nivel educativo de los funcionarios estatales

(En tantos por ciento)

	Junio 1953	Marzo 1955	Marzo 1960
Menos de enseñanza primaria	24,6	19,5	20,6
Enseñanza primaria	13,7	16,9	17,4
Segunda enseñanza incompleta	32,8	37,2	35,8
Segunda enseñanza completa	5,8	6,1	6,4
Enseñanza universitaria incompleta o enseñanza semiuniversitaria	13,5	9,9	9,2
Enseñanza universitaria completa	9,6	10,4	10,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuente : *Ibid.*

CUADRO 10

Nivel educativo de la Administración el 13 de marzo de 1960

(Con exclusión de servicios científicos especiales)

CATEGORIA (*)	Cifra total	EDUCACION UNIVERSI- TARIA COMPLETA	
		Número	Por ciento
1 - 2	151	67	44,4
3 - 5	1.481	271	18,3
6	1.425	178	12,5
7 - 9	7.409	329	4,4
10	2.853	42	1,5
11 - 15	3.013	17	0,6

(*) 1 es la categoría superior y 15 la inferior.

Fuente : *Ibid.*

26. Por otro lado, deben tomarse en consideración las realidades que apuntamos a continuación:

a) Muchos funcionarios gozan de un alto grado de educación de carácter no oficial o informal.

b) Algunos funcionarios, en posesión de una educación universitaria y que realizan de hecho funciones administrativas, prefieren estar encuadrados en las escalas salariales de categoría científica, para gozar de remuneraciones más elevadas.

c) La educación universitaria no siempre puede identificarse con «profesionalismo». Así, es realmente muy dudoso el que la clásica formación jurídica de tipo europeo califique a un funcionario como «profesional» en un país en desarrollo.

d) En muchos aspectos —incluyendo, entre otros, la Sanidad, el asentamiento agrícola, la administración militar y algunos aspectos de la administración en desarrollo— la Administración israelí goza de una gran tradición y experiencia y está altamente calificada, en relación con muchos otros países.

27. Desde 1955, poco más o menos, se han realizado esfuerzos considerables para incrementar la capacidad de la Administración israelí. La selección se lleva a cabo por méritos de una forma cada vez más exclusiva (10); se presta una mayor atención a la formación del funcionario con posterioridad a su ingreso (11); se realizan esfuerzos para despolitizar la Administración (12) y desarrollar un código de conducta específico (13), etc. Estos esfuerzos, en combinación con los procesos de desarrollo espontáneos, la acumulación de experiencias y la creación de una tradición que están teniendo lugar en la Administración, coadyuvan a incrementar, en forma continuada, su «pericia» y «profesionalización».

28. Uno de los criterios existentes en los Estados contemporáneos para determinar la calidad de un servicio público es el de la dimensión de su per-

(10) Ver *The Civil Service (Appointments) Law*, 1959.

(11) En 1962 se creó, por la «Israeli Civil Service Commission», una «Staff School for Senior Civil Servants».

(12) Ver *State Service (Restriction on Party Political Activity and Fund-Raising) Law*, 1959.

(13) Ver *Report of the Public Committee on Principles and Standards of Conduct of Public Officials*, 1959.

sonal científico y técnico. A este respecto, la Administración israelí ha experimentado enormes progresos, asegurando la «pericia» necesaria para enfrentarse con los problemas científicos y técnicos. (Ver cuadros 11 y 12.)

CUADRO 11

Indice de desarrollo de grados «profesionales»

(Indice 1953 : 100)

	Junio 1953	Marzo 1955	Marzo 1960
Total de funcionarios estatales	100,0	103	130
Grados «profesionales»	100,00	111	172

Fuente : *Ibid.*

29. Debería también citarse la posibilidad de estilización de un cierto número de «expertos» que no forman parte integral de la Administración pero que contribuyen a la elaboración de la política sobre una base *ad hoc*. Se incluiría aquí al personal académico de las instituciones de enseñanza superior, a los empleados de algunos institutos de investigación independientes, a los profesionales libres, a los consultores privados, etc. Estos expertos juegan un papel trascendental en determinadas materias concretas, pero la ausencia de medidas institucionales para alcanzar una contribución continuada de los mismos a la elaboración de la política y la aversión de las estructuras burocráticas a depender de «extraños», limitan esta influencia.

30. En resumen, se está haciendo mucho para incrementar el carácter profesional de la Administración y mucho es lo que ya se ha conseguido. El tremendo entusiasmo de la mayoría de los funcionarios, su considerable propensión en favor de toda innovación y su dedicación completa a las tareas administrativas han de ser igualmente mencionadas, en cuanto factores que frecuentemente compensan la falta de experiencia y de capacidades profesionales. Sin embargo, en el momento presente, la «oferta» de «profesionalismo» por la Administración es todavía limitada.

CUADRO 12

Distribución de los funcionarios el 31 de marzo de 1960

G R A D O	Número
Médicos	589
Médicos internos	37
Cirujanos veterinarios	54
Empleados en laboratorios clínicos	239
Farmacéuticos	68
Psicólogos clínicos	34
Jueces (incluidos los religiosos)	194
Administración de justicia	265
Personas con práctica jurídica	51
Peritos agrícolas	16
Economistas y estadísticos	198
Interventores del Estado	235
Agrónomos	358
Químicos y físicos	104
Otros empleados de laboratorio	58
Ingenieros	743
Geólogos y metereólogos	43
Técnicos	1.578
Arqueólogos	15
Periodistas (incluidos los radiofónicos)	236
Profesores (*)	573
Asistentes sociales	247
Enfermeras	2.294
TOTAL	8.174

(*) Sólo se incluyen los que trabajan en la Administración (Ministerio de Educación y Cultura, etc.).

Fuente: *Report n.º 10 of the Israeli Civil Service Commission* (1960), pág. 103 (en hebreo).

c) *Marco institucional de interacción*

31. El marco institucional de interacción entre «políticos» y «expertos» en Israel presenta menos características específicas y puede, por consiguiente, ser considerado con una mayor brevedad. Tendremos en cuenta, en primer

lugar, la fijación formal de la autoridad, luego las instituciones políticas y finalmente algunos canales de comunicación e interacción especializados.

32. Puede decirse que casi no existen, en Israel, organizaciones de «expertos» con potestad legal importante en la elaboración de la política. Se ha creado recientemente un consejo cuasi-judicial para controlar las tarifas de transportes; el Banco de Israel, diferentes Comisiones de Mercados y organizaciones de «expertos». Pero la realidad básica viene representada por el hecho de que las organizaciones políticas y gubernamentales monopolizan la potestad formal de elaboración de la política.

33. Como en todos los países modernos, la Administración prepara los planes de acción para los políticos, somete a su consideración los datos importantes, participa en la mayoría de las deliberaciones políticas y se encarga de su ejecución. Por consiguiente, puede ejercer una tremenda influencia en la elaboración de la política.

34. Por otro lado, un cierto número de factores limita la influencia de la Administración. Mencionemos, entre otros:

1) La reducida extensión del país, que facilita el que las instituciones políticas (*Knesset*, Gabinete, ministros) puedan intervenir en una porción de asuntos relativamente mayor que en el caso de un país más extenso con una burocracia más desarrollada.

2) La intensa actividad de los grupos de intereses, que actúan a través de las instituciones políticas y las hacen actuar en relación con muchos problemas.

3) La existencia, en muchos ministerios, de «Gabinetes» políticos que colaboran con el ministro y dan énfasis a los aspectos «políticos» de diferentes problemas.

35. Si las disposiciones institucionales permiten la influencia de la Administración profesional, existen pocos canales institucionales que inciten la participación de expertos extraños en la elaboración de la política. Existen algunos comités en los que participan expertos no profesionales y en los que se evacuan consultas, pero no existe institución alguna comparable a la «Royal Commission» inglesa o a organismos similares existentes en otros países.

36. En resumen, el marco institucional es más bien elástico, ofrece muchas oportunidades para una potencial conformación de la política por funcionarios pero incluye pocas disposiciones dirigidas a asegurar su influencia en la elaboración de la política.

d) *Medio socio-cultural de interacción*

37. Ya hemos mencionado la tendencia de la opinión pública, durante el período *Yishuv*, a recelar de los «expertos» y de los funcionarios. Aunque parece darse una muy pequeña opinión pública cristalizada en su función óptima de elaboración política, se manifiesta una cierta ambigüedad: por un lado, hay claras muestras del escepticismo pre-estatal con respecto a muchas categorías de «expertos» y a la «burocracia» en general (aunque parece darse una sensibilidad o susceptibilidad pública muy reducida en relación con el problema de la «tecnocracia»). Por otro lado, parece manifestarse una exigencia creciente de «racionalización» de la política, en el sentido de una mayor utilización del conocimiento profesional.

38. Otro aspecto importante del medio socio-cultural es la intensidad de la actividad política. Aunque todavía es muy grande, fomentando y avivando consideraciones «políticas» en la elaboración de la política, se manifiesta al parecer una tendencia en la dirección de una menor intensidad (14), lo que proporcionará probablemente un mayor campo de acción a la influencia de los funcionarios.

39. En consecuencia, no puede identificarse, en el momento actual, un impacto claro, de dirección única, de la opinión pública sobre la influencia relativa de los políticos y de los funcionarios en la elaboración de la política. Parece ser que, hasta ahora, el medio socio-cultural ha tendido, en cierta medida, a descartar el papel de las consideraciones «profesionales» y a dar trascendencia a las consideraciones «políticas» aunque, actualmente, se manifieste una tendencia en dirección contraria.

e) *Naturaleza, representación e imagen del objeto*

40. La última variable, que vamos a considerar ahora, es la naturaleza y representación del objeto de la política. La distinción entre naturaleza real e imagen es muy importante: la naturaleza real determina las necesidades

(14) Ver BENJAMIN AKZIN: «The Role of Parties in Israeli Democracy», *Journal of Politics*, vol. 17, 1956, pág. 522, y EMANUEL GUTMANN: «Citizen participation in Political Life (Israel)», *International Social Science Journal*, vol. XII, núm. 1, 1960, páginas 53 y sigs.

y requisitos objetivos, mientras que la representación fija la forma en que se trata el problema. Por ejemplo, los problemas económicos fueron realmente serios en Israel desde el establecimiento del Estado, pero solamente comenzaron a ser tratados adecuadamente cuando su gravedad fué plenamente reconocida por los principales órganos de decisión (15).

41. Afirmaremos, en primer lugar, en relación con la naturaleza real de los problemas que constituyen el objeto de la elaboración de la política en Israel la indudable dificultad de los mismos. Israel se enfrentó con la exigencia de erigir un Estado nuevo partiendo de una población nueva y heterogénea, en un territorio que carecía de agua y de materias primas y rodeado de Estados hostiles. En todos los aspectos —social, económico, político y militar— Israel se enfrenta a problemas muy difíciles, cuya solución exige un nivel óptimo de elaboración política. Esta, a su vez, requiere una utilización máxima de los conocimientos profesionales.

42. Con relación a la representación de los problemas, la situación es más bien compleja. Aunque es difícil generalizar cuando se trata de un fenómeno tan variado y difuso, parece indudable que, muy pronto, se consideraron algunos problemas como críticos, mientras que sólo más tarde se reconoció la gravedad de otros, subsistiendo, incluso ahora, problemas que no se conciben como trascendentales. El problema de la seguridad, por ejemplo, se consideró en seguida como extremadamente crítico; la gravedad de los problemas económicos sólo se ha visto recientemente; incluso ahora se presta poca atención a problemas sociales, de organización y humanos.

43. Es interesante especular sobre las razones de este grado diferente de reconocimiento, pero ello nos alejaría demasiado del objeto de este artículo.

(15) Los factores que determinan la «tensión» en las diferentes áreas entre la naturaleza real de los diversos problemas y su imagen, en cuanto a su concepción por los diferentes grupos, plantean problemas verdaderamente interesantes y trascendentales y que han sido descuidados por la ciencia política contemporánea y por la investigación pública.

(16) Con terminología moderna, en las condiciones de Israel, en orden a conseguir un cierto nivel de resultados «satisfactorios», se requiere frecuentemente el grado óptimo de acción. Para expresarlo en forma diferente, podemos decir que, frecuentemente, llegar al óptimo equivale a conseguir satisfacción. Podríamos incluso preguntarnos si, en ciertas materias, la formulación correcta no sería más bien llegar al óptimo \rightleftharpoons satisfacción. (Sobre la terminología, ver JAMES G. MARCH y HERBERT A. SIMON: *Organisations*, 1959, páginas 136 y sigs.)

lo (17). Para lo que pretendemos es suficiente anotar esta diferenciación y su consecuencia, a saber, las diferencias en el papel de los funcionarios en los varios problemas de la elaboración de la política: la experiencia de Israel parece indicar que cuanto más grave se considera un problema, mayor es la tendencia a desarrollar la «pericia» en ese área y a confiar a los expertos la resolución del mismo.

44. La medida en que se permite a los expertos influir en la elaboración de la política, depende de un factor adicional, a saber, el grado en que se consideran como «profesionales» o «científicas» las diferentes manifestaciones de la «pericia». Esto depende, a su vez, entre otros factores, de la opinión pública, de la previa experiencia con las diferentes disciplinas del conocimiento, de las opiniones personales de algunas personalidades políticas nacionales y de la eficacia de los expertos que promueven su «pericia». En Israel se tiene en alta consideración a las ciencias naturales, la economía está logrando un mayor reconocimiento, mientras que se mira con suspicacia las otras ciencias sociales. Se considera, cada vez más, a la Administración pública como ocupación profesional especial, pero todavía no se ha extendido mucho este reconocimiento entre los políticos y, en general, en los medios que influyen en la adopción de decisiones, retardando, de esta forma, la profesionalización de la Administración y limitando su influencia en la elaboración de la política.

45. Otro factor que debemos considerar es la intensidad de la ideología asociada a los diferentes problemas. Por ejemplo, en relación con el problema del papel de la religión en Israel, se da un campo de acción muy reducido para la «pericia». Un fenómeno interesante es que, en forma creciente, se va quitando trascendencia ideológica a un mayor número de problemas, manifestándose un acuerdo más completo sobre los fines intermedios. Este acuerdo se debe, en parte, a la presión de la realidad objetiva y es, en parte, resultado de la creciente influencia de los políticos y de los funcionarios que se fijan primordialmente en la realidad de los hechos. Fomenta, a su vez, un mayor incremento de la influencia de los últimos en la elaboración de la

(17) Entre los factores que podrían mencionarse están la existencia de síntomas manifiestos, limitación en el «radio de atención», eficacia de la «pericia» que hace recaer la atención sobre problemas menos obvios, la estructura de la opinión pública, la existencia de grupos de intereses implicados en un problema, etc. política.

46. En resumen, el objeto de la elaboración de la política en Israel ofrece grandes dificultades, variando el reconocimiento de las mismas. En términos generales, se manifiesta una tendencia a llegar a una mayor racionalización de la elaboración de la política cuando es mayor el grado de dificultad que se reconoce en el objeto. Aunque se comprenden correctamente un número creciente de problemas, algunos problemas importantes no son percibidos en toda su dimensión, incluso ahora, impidiendo una racionalización suficiente así como una utilización adecuada de los funcionarios.

C) LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA EN CUANTO PROCESO TOTAL

47. Concluido el examen de las principales variables que determinan el papel relativo de los políticos y de los funcionarios en la elaboración de la política en Israel, podemos proceder ahora a ofrecer un cuadro concreto de la elaboración de la política en cuanto proceso total.

48. Considerando el efecto de las diferentes variables en conjunto, surge la imagen siguiente: la necesidad, con referencia a los políticos, de la ayuda administrativa es limitada; su oferta es también limitada, en tanto que el marco institucional y el medio socio-cultural no influyen, significativamente, en la interacción entre funcionarios y políticos en la elaboración de la política. Resultado de la acción conjunta de estas variables es que sea más bien limitada la influencia de los funcionarios en la elaboración de la política, cuando se la compara con la de los políticos. La situación está evolucionando en el sentido de una mayor demanda y oferta de «expertos» y en el de un creciente reconocimiento de la necesidad de fortalecer el papel de los funcionarios en la elaboración de la política, aunque todavía se dé un cierto desequilibrio, ocupando los funcionarios una situación desventajosa (18).

49. La utilización de los conceptos de «desequilibrio» y «situación desventajosa» introduce un elemento de valoración que es necesario justificar. Se basa en un aspecto parcial de la variable considerada en quinto lugar, la naturaleza del objeto de la elaboración de la política en Israel. Creemos, basándonos en el análisis de los problemas con que se enfrenta Israel, que

(18) Esta conclusión se debe totalmente a un estudio sobre el desarrollo —y obstáculos que impiden el desarrollo— de la planificación nacional en Israel, emprendido por BENJAMIN AKZIN y por el autor. (Será publicado próximamente por la Syracuse University Press en un volumen sobre planificación nacional, editado por BERTRAM M. GROSS.)

su naturaleza y dificultad requieren una expresión óptima en la elaboración de la política, incluyendo una contribución muy superior de la «pericia» de los funcionarios.

50. Considerando algo más profundamente este aspecto crítico, si la expresión óptima de la elaboración de la política implicaba la interacción de aspectos racionales y extrarracionales altamente desarrollados (19); la de Israel parece ser una situación en la que los aspectos extrarracionales (intuición, juicio, «sentido de la situación», etc.) están grandemente desarrollados, tanto entre los políticos como entre los funcionarios. Por otro lado, los aspectos racionales (examen sistemático de los problemas, programación de la elaboración política, fomento consciente de la búsqueda de alternativas, criterios explícitos de decisión, regeneración sistemática, etc.) se encuentran en un nivel de desarrollo muy inferior, siendo su causa principal la insuficiente profesionalización de la Administración y la limitada influencia de los funcionarios en la elaboración de la política.

51. Con objeto de llegar a una mayor concreción, es necesario diferenciar diversas áreas en la elaboración de la política: en algunas, como la defensa, la función de los «expertos» es crucial. En otras, como en los asuntos económicos, el papel de los «expertos» está en auge, aunque en algunas áreas —especialmente en relación con problemas de organización y otros esenciales de tipo social— sea muy limitada la influencia de los funcionarios.

52. En resumen, parece ser que en la mayoría de las áreas a considerar, la influencia de los funcionarios en la elaboración de la política se encuentra todavía por debajo del nivel óptimo.

D) CONCLUSIONES TEÓRICAS GENERALES

53. Resultado de nuestro examen fué la formulación de conclusiones que no pueden aplicarse por igual a otros países. La mayor parte de las características que tipifican la situación de Israel parecen venir definidas por la relativa falta de desarrollo del país. En muchos aspectos —especialmente en el cultural, en el político y en el técnico— Israel puede compararse a las modernas naciones occidentales, pero parece ser que con respecto a algunas de las variables asociadas a la materia de nuestra investigación, la situación

(19) Ver YEHEZKEL DROR: *Public Policy Reexamined*, op. cit., capítulo 7.

de Israel está más cerca de la de algunos de los países en período de desarrollo que han conseguido recientemente la independencia. Por consiguiente, el examen de la situación de Israel puede ofrecer algunos atisbos de los problemas de tales Estados en general, contribuyendo así a una teoría y conocimientos generales.

54. Desearía concluir este artículo ofreciendo una serie de hipótesis que me han sido sugeridas por nuestros hallazgos sobre Israel y que se dirigen, de forma general, a los países en período de desarrollo que han conseguido recientemente su independencia:

1) Durante el período de dependencia, la atención del equipo político autóctono se concentra en actividades relacionadas con la lucha por conseguir la independencia. Estas actividades no implican, o lo hacen muy restringidamente, cooperación alguna con los funcionarios. En consecuencia, estos políticos carecen de experiencia de colaboración con los funcionarios en la elaboración de la política o la poseen en grado muy limitado.

2) En los períodos de dependencia, el equipo administrativo autóctono carece de pleno desarrollo en la mayoría de los países. (Se dan excepciones como, por ejemplo, en la India.) Incluso cuando parte del personal administrativo autóctono goza de un cierto desarrollo, sus normas de actuación y «pericia» tienden a estar condicionadas por la situación de dependencia.

3) En el período de transición hacia la independencia, estos factores continúan actuando, originando en muchos casos una oferta y una demanda limitadas de funcionarios y llevando a una disminución de su influencia en la elaboración de la política.

4) Las dificultades y problemas con que se enfrenta un Estado en período de desarrollo que ha conseguido recientemente su independencia y que aspira a acelerar su modernización, son tremendas; exigiendo un grado óptimo en la elaboración de la política. Esto, a su vez, requiere una clara influencia de los funcionarios en la elaboración de la política.

5) El resultado final es una situación de desequilibrio, al no contribuir suficientemente los funcionarios a la elaboración de la política. En estos casos es siempre mayor el peligro de una «politicocracia» que el de una «tecnocracia».

6) Este desequilibrio se supera en las diversas áreas a ritmo diferente, dependiendo éste de una variedad de factores. Entre ellos se

encuentran la representación de los problemas por los elementos decisivos, las posibilidades objetivas de desarrollo de una Administración funcional y el índice de variación y propensión a evolucionar de los políticos.

55. Estas constituyen únicamente hipótesis provisionales, concebidas para fomentar y facilitar la investigación sobre elaboración de la política en países en período de desarrollo que han conseguido su independencia recientemente, materia de indudable interés teórico y de inmensa importancia práctica.

YEHEZKEL DROR

R É S U M É

Ce travail est consacré à l'examen de la fonction et de l'influence relative des hommes politiques et des fonctionnaires civils dans le cadre de l'action politique en Israël.

On peut considérer cette action politique comme un processus continué comprenant quatre éléments importants: 1) Inter-actions différentes et conjuguées. 2) Réseau complexe d'unions postérieurs qui relie les différentes unités à travers lesquelles les inter-actions agissent. 3) Un certain nombre de variables rapportent l'intensité relative de la constitution actuelle des différentes unités aux différentes équipes d'action politique. 4) Le résultat politique.

L'auteur examine tout d'abord les variables les plus importantes déterminant le rôle des hommes politiques et des fonctionnaires dans l'action politique en Israël. Il fait, ensuite, certaines remarques sur cette action de politique, envisagée comme un processus d'intégration, pour en tirer quelques conclusions théoriques générales et quelques considérations quant à la méthodologie.

S U M M A R Y

This work deals with the function and relative influence of politicians and civil servants engaged in the plan of political action in Israel.

The action over politics can be considered as a continued process involving four important elements: 1) Different and mixed interactions. 2) A complex net of later unions which join the different units together by which the interactions work. 3) A number of variables determine the relative inten-

sity of the present constitution of distinct units to the different units of political action. 4) The political result.

The author of this article examines first of all the most important variables that determine the role of politicians and civil servants in political action in Israel. He then states some observations about the same political action, seen as a process of integration, and finishes with some general theoretical conclusions and some words on methodology.

