

el módulo de articulación política-administración en el proceso de construcción de una nación: el caso israel

CÉSAR CHOMSKI

Introducción

El propósito de este trabajo es estudiar el caso de Israel a través del análisis de cómo se inicia el proceso de articulación entre la política y la administración, entre la decisión política y el proceder burocrático, es decir, el pasaje crítico entre la generación del desarrollo y su consecuente implementación y ejecución.

No es ésta una revista históricocronológica de la formación del Estado, ya que, por su corta existencia como Estado soberano contemporáneo (aún no cumple su primer cuarto de siglo de vida), resulta demasiado tentador realizar un estudio en este sentido. Indudablemente carecería de perspectiva histórica, ya que Israel, en 1948, no fue el producto de una declaración espontánea de independencia política, sino la consecuencia de un proceso de eventos y cargas milenarias. Lo que se pretende en realidad es evaluar aquellos sucesos que pueden ser lo suficientemente representativos para ilustrar, argumentar y demostrar las peculiaridades, es-

tructura y funcionamiento de la interacción política-administración y la forma en que se fueron entrelazando para conformar su comportamiento actual.

Nuestra gran unidad de análisis está circunscrita por la estructura de la sociedad israelí, cuyos componentes actúan racional o inconscientemente imbuidos por un deseo de construir una nueva nación. Dentro de este marco social existen patrones y valores socioculturales que condicionan su comportamiento y dan legitimidad a un sistema político que es el factor receptor, coordinador de intereses y generador de acciones de carácter obligatorio hacia su periferia. Para poder actuar, captar y evaluar expectativas que emanan del ambiente sociocultural, el sistema político utiliza una estructura-instrumento denominada, en nuestro caso, indistintamente administración pública o burocracia gubernamental.

La articulación entre estos dos cuerpos está condicionada por un "lubricante" que quedará denominado como ideología nacional.

Esta ideología puede permitirnos discernir entre distintos comportamientos politicoadministrativos, para poder saber si estamos ante un caso en que el gobierno será el único organismo empleador del personal técnico, profesional y administrativo, o lo compartirá con la iniciativa obrera o privada; o si la posición de un individuo ante un determinado ascenso político será la oportunidad para el enriquecimiento personal o, en su defecto, la demostración efectiva de saber interpretar e implementar el legado que lleva implícito el voto del ciudadano; y, además, si la libertad política es una frase constitucional o un ejercicio efectivo. El deslinde jurisdiccional institucionalizado de una u otra forma de comportamiento, puede atribuirse, sin lugar a mayores discrepancias, a esta ideología nacional.

En nuestro caso de estudio, aparecen ciertos consensos ideológicos, y lo relevante del caso es que se transformaron en prácticas políticas consistentes, muchas veces sin estar aún reglamentadas ni legisladas. Una selección arbitraria e indudablemente parcial de alguno de ellos se presenta en este estudio en la parte dedicada a las condiciones estructurales, características básicas, a sabiendas que una fuerza ideológica nacional aguda y consolidada es la que motiva y entusiasma a todos los que sienten haber esperado casi dos mil años para volver a recibir el título de ciudadanos libres. Esta "fuerza motriz", que contagia y empuja a todas las capas sociales, posibilita a una administración pública incipiente e inexperta a solucionar problemas difíciles, de extraordinaria envergadura, de acuerdo a reglamentos a veces inestipulados pero "dictados" por criterios expresados en la "voluntad" de crear una nación. De aquí que, por ejemplo, el empleo de inmigración no entorpecía el trámite de aquel inmigrante que no tenía toda la documentación que las prescripciones administrativas migratorias exigían para registrarse (guerras, persecuciones, huida al exterminio total, impidieron retener la documentación adecuada).

En la tercera parte de este trabajo se realiza una incursión a un conjunto sumamente complejo, para observar el funcionamiento del módulo de articulación política-administración aprovechando la óptica que proporciona el proceso de establecer las bases de una nueva nación, haciendo hincapié en lo concerniente a las formas y estrategias utilizadas para integrarse en un Estado moderno que pueda responder, al mismo tiempo, al pasado soberano del pueblo judío. El término integración se utiliza generalmente para abarcar una gama de la categorización del fenómeno político. Myron

Wiener¹ propone, para encarar este problema, algunas estrategias alternativas a seguir por los gobiernos de las nuevas naciones.² Para nuestro caso específico nos apoyaremos en su tercera proposición, dedicada a los esfuerzos tendientes a disminuir la brecha que separa a los gobernantes de los gobernados. Observaremos detalladamente lo que ocurre en el nivel sectorial e intersectorial. Con el mismo propósito haremos una presentación del complejo mundo de las relaciones sistema politicoadministrativo-sociedad para verificar si existen reglas formales o no que puedan controlar el enorme poder coercitivo que puede ejercer el Estado contra el individuo, a sabiendas que éste es el que le concede su legitimidad y su razón de ser. Con este sentido, y con el objeto de destacar aquellos procesos que permitieron el establecimiento de canales efectivos de expresión a los distintos puntos de vista ideológicos existentes en la población, se explica el funcionamiento de tres "accesorios" que fungen como reguladores del módulo de articulación: la crítica pública, la prensa y el *ombudsman*. Estos tres elementos ejemplifican la manera israelí de dar respuesta a un tema tan controvertido, pero fundamental, para lograr un diálogo constante y una crítica efectiva fluida de circulación en doble sentido entre los vértices de las relaciones triangulares política-administración-sociedad.

A. LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES

I. *El legado colonial*

"En la mayor parte de los países de Asia y África, la administración pública está condicionada por su pasado colonial".³ ¿Es éste también el caso de Israel?

¹ Myron Wiener. "Political Integration and Political Development", *New Nations: The Problem of Political Development, the Annals*, vol. 358, marzo 1965, pp. 53-62.

² Para el autor, las categorías de integración son: 1. Referidas al proceso de unir social y culturalmente a diversos grupos en una unidad territorial; 2. En relación con el establecimiento de una autoridad nacional central; 3. Integración en el sentido de estudiar la brecha que separa a los gobernantes de los gobernados; 4. Al mínimo de valores de consenso general necesarios para mantener un orden social; 5. Comportamiento integrativo o la capacidad de un pueblo en una sociedad para organizarse para un propósito común.

³ Edward W. Weidner. *The Environment of Public Administration*, Chicago, Public Administration Service, 1964, pp. 159-171.

La lucha, algunas veces cruenta, contra la dominación inglesa sobre la población judía de Palestina, produjo en algunos casos el cambio radical de algunas costumbres y métodos utilizados por el gobierno colonial al establecerse el nuevo Estado independiente. Sin embargo, el mandato sobre Palestina concedido a Inglaterra por la Liga de las Naciones (24 de julio de 1922) dejó también un legado muy importante sobre el comportamiento politicoadministrativo de Israel. En los comienzos del mes de noviembre de 1947, dos organismos que regían el destino de la comunidad judía durante el mandato británico (la Agencia Judía y el Consejo Nacional para los Judíos de Palestina), constituyeron un Comité de Emergencia que fue tomando bajo su responsabilidad las funciones de un gobierno británico en proceso de desintegración. Este comité solicitó los servicios de aquellos judíos que fueron miembros del Servicio Civil Palestino, con el fin de que actuaran como consejeros y aportaran sus conocimientos para estructurar el nuevo gobierno en proceso de gestación. La necesidad de implantar un gobierno autónomo a la mayor brevedad posible, provocó la inclusión de muchas de las formas y características del gobierno colonial, que de por sí le había incorporado un legado jurídico otomano muy importante. Una herencia considerada verdaderamente positiva fue la creencia casi "científica" que legaron los ingleses, de una separación tajante entre la decisión política y su ejecución. De aquí que el Comité de Emergencia realizara esfuerzos muy importantes para constituir un servicio civil que estuviera listo para tomar bajo su responsabilidad el desafío que implicaba un nuevo Estado. Así fue que se establecieron unidades administrativas completas que comenzaron a operar en el momento mismo de la declaración de independencia. Lógicamente esta premura en constituir un servicio civil en contra del tiempo, trajo sus consecuencias negativas, de tal manera que algunas de ellas siguen siendo una lacra hasta el día de hoy; y las analizaremos en otro capítulo de este trabajo.

Sería imposible, en los límites de este trabajo, detallar exhaustivamente los rasgos coloniales que se han infiltrado y adherido fuertemente en el comportamiento politicoadministrativo de Israel. Pero, a manera de ejemplo, sería prudente traer a consideración la metamorfosis que se produce en una institución de la colonia y su adaptación a las necesidades del nuevo Estado: de la Oficina del Jefe del Secretario Palestino (OJSP),

se hereda la Oficina del Primer Ministro de Israel (OPMI).⁴

Durante el mandato inglés la OJSP constituía un ente centralizador de gran fuerza administrativa; su presupuesto tuvo un incremento, desde 1920 hasta 1948, de un 400%, incluyendo las actividades propias de la Oficina y una serie de unidades subsidiarias como el Comité Central de Traducción, la Oficina de Informaciones Públicas, el Comisionado del Servicio Civil, el Impresor Oficial, el Consejero Económico y el Comisionado para Asuntos Especiales.

Con el advenimiento del nuevo Estado en 1948, se constituye un gabinete, y muchas de las funciones subsidiarias que ejercía el OJSP se transfieren a los nuevos ministerios recién constituidos. El nuevo primer ministro cuenta ahora con una Oficina diferente a la del alto comisionado (el más alto representante del gobierno británico en Palestina). A éste debían rendir cuenta los jefes de distrito de la colonia; pero los nuevos ministros son responsables ante la *Knesset* (Parlamento israelí) y ante el gabinete que sustenta el poder gubernamental. La OPMI conserva bajo su jurisdicción una Oficina Central de Información.

El Comisionado del Servicio Civil, antes formalmente parte integral de la OJSP, es anexado ahora al Ministerio de Finanzas, manteniendo el primer ministro un pequeño grupo consultivo en su Oficina para Asuntos del Servicio Civil. En 1951 estas dos unidades son integradas en la Comisión del Servicio Civil, bajo la dependencia del primer ministro, pero en 1962 es nuevamente transferido al Ministerio de Finanzas. La oficina del Consejero Económico deja de ser entonces un instrumento rudimentario de la época colonial y es suplido por el Banco de Israel y el Ministerio de Finanzas. Sin embargo en 1963 es transferida la autoridad para la planificación económica del Ministerio de Finanzas a la Oficina del Primer Ministro.

Como se puede observar, al dar respuesta a las necesidades de la nueva nación se van introduciendo cambios estructurales y funcionales que responden a las demandas de la sociedad, observándose una tendencia a veces contradictoria entre la liberación absoluta de las

⁴ Otros ejemplos para tener una visión más detallada en este sentido, pueden consultarse en Oren Nissan. "The Origins of the Israel Foreign Ministry", Jerusalén, Public Administration in Israel and Abroad, 1968, p. 65; Katz Israel. *The Rights of the Citizen in Britain and in Israel*, Jerusalén, Public Administration in Israel and Abroad, 1968, p. 22.

fórmulas coloniales y la readaptación de antiguas costumbres propias del gobierno mandatario.

En la actualidad el Comisionado del Servicio del Personal Gubernamental es la autoridad máxima designada por el gobierno y es responsable ante el Ministerio de Finanzas por todos los asuntos de la administración pública relacionados con la selección de personal, exámenes, nombramientos, clasificación de funciones, aprobación de estructuras, enseñanza y capacitación, eficiencia, organización y métodos, asuntos disciplinarios y una tarea hasta el momento postergada pero muy importante: reajustar, reformular y proponer al aparato legislativo aquellas prescripciones administrativas que fueron incorporadas automáticamente de la legislación otomana e inglesa y que —se puede afirmar con vertical aplomo— no responden ya a las necesidades particulares de un Estado moderno que tiene necesidad de conformar sus propias prescripciones administrativas. Habiendo transcurrido veinticuatro años desde la declaración de la independencia, el sistema administrativo sigue debatiéndose en la problemática de la readaptación de las estructuras, pautas, valores y símbolos heredados de la colonia.

II. Características básicas

El caso de Israel presenta dimensiones y características muy especiales, y a veces contradictorias, que impiden evaluar formalmente las pautas de comportamiento de las estructuras existentes y sus tendencias dinámicas. Con todo, es posible observar algunos hechos que pueden orientarnos en la comprensión de las intrincadas relaciones politicoadministrativas:

1. Generales

- a) No se registran golpes militares que arrebaten el poder político de las instancias civiles, ni existen políticos que utilicen al ejército como apoyo para sus pretensiones grupales o personales. El proceso de elecciones libres ha funcionado normalmente y sin postergaciones.
- b) La Ley del Retorno —promulgada en 1950— mantiene abiertas las puertas del Estado, concediendo el derecho a cualquier judío, sea cual fuere su procedencia, a radicar en Israel, lo que promovió un aumento de más de dos veces su población inicial en 1948, pero es importante

señalar que entre 1949 y 1951 inmigraron a Israel 684,000 judíos, entre ellos personas desplazadas y otros grupos de refugiados provenientes de Europa Oriental, de Europa Central y de los países árabes.

- c) Ostenta una de las tasas de crecimiento económico más elevadas del mundo (desde 1959 se registra un crecimiento de más del 9% anual), pero también una balanza de pago deficitaria crónica y creciente. El producto nacional per cápita fue de 1 550 dólares en 1968, casi el doble que en 1950 en términos reales.
- d) Una búsqueda generalizada y apresurada por parte de sus habitantes en el logro de un mejoramiento material rápido que les proporcione confort y compensación a los años de sacrificio y renunciamiento que vivieron en el pasado.
- e) Una amenaza externa permanente que, de acuerdo a su intensidad, actúa como un factor que promueve la cohesión interna de la sociedad.
- f) Un deseo de construir una sociedad ejemplar justa, deseo arraigado especialmente entre la élite dirigente partidaria; pero no siempre esta voluntad encuentra plena expresión en los patrones de conducta reales, percibiéndose un interés notable, entre los gobernantes, por no desfigurarse la imagen socialista de la sociedad que se viene pregonando desde hace mucho tiempo.
- g) Creación de una clase social de agricultores organizados en su rotunda mayoría bajo el sistema cooperativo de producción. A pesar de representar sólo el 10.8% de la población total —por su capacidad humana y su producción real— ejercen una influencia muy importante en el orden político y económico del país, superior a su proporción dentro del total de la población.
- h) Tres generaciones de autores y estudiosos lograron convertir la antigua lengua hebrea en un instrumento pulido de habla diaria, literatura, estudio y ciencia.
- i) Una brecha cultural amplia y peligrosa entre dos culturas, la oriental y la occidental, que deben fundirse en un nuevo tipo israelí. Proceso que se realiza en forma lenta, acompañado a veces por la erupción de conflictos, algunos de ellos de ca-

racterísticas verdaderamente inquietantes para la cohesión interna de la población.

- j) Incidencia importante de la religión dentro de la vida regulatoria civil, a pesar de que en las últimas elecciones nacionales realizadas el 28 de octubre de 1969, los partidos con una carga religiosa en su plataforma politicoideológica han obtenido únicamente el 15.94% de los votos.

Éstas son apenas algunas características que servirán al lector para formarse un cuadro conceptual, y de esta manera poder identificar mejor a una sociedad israelí en proceso de formación.

2. *De la administración pública.* Dos etapas, muy diferentes entre sí, se pueden distinguir en su desarrollo y estructuración.

Primera etapa: Los primeros años de existencia del Estado se caracterizaron por enfrentamientos con enormes desafíos económicos, sociales y militares de tal envergadura que el personal administrativo, generalmente incapacitado y poco adiestrado, "creció" en prestigio por la importancia de los mismos asuntos que debió resolver. Es especialmente significativo lo que estos individuos realizaron en materia de colonización agrícola, ya que, generalmente, provenían de sectores de inmigrantes que no tenían ninguna preparación ni experiencia en materia de trabajos de campo.

Segunda etapa: A partir de 1955, y una vez superado un periodo de excesiva restricción económica, comienza la segunda etapa de la Administración Pública de Israel, que tiene las siguientes características:

- a. Un asentamiento y regularización de los problemas a que se debió enfrentar.
- b. Esfuerzos por introducir cambios que permitan una mayor formalización del comportamiento administrativo.
- c. Al superar situaciones de emergencia, se hacen visibles los defectos y lacras que se incorporaron con el establecimiento del aparato administrativo público:
 - i. Desorganización y falta de coordinación en el suministro de servicios por parte del Estado.
 - ii. Niveles de ejecución inadecuados.
 - iii. Falta de conocimiento de las leyes y regla-

mentos por parte de empleados públicos, principalmente en los niveles medios y bajos.

En ambas etapas existió, y ya hemos señalado que existe hasta nuestros días, una incidencia importantísima de los partidos políticos en el reclutamiento del personal administrativo, impidiendo así:

1. Profesionalizar el sistema.
2. Mayor racionalidad nacional *versus* la que está guiada por intereses sectoriales y particularistas.
3. Los planes están basados en el entusiasmo, visión y creencias más que en hechos e investigaciones científicas.

Indudablemente esta "repartición" de los puestos públicos a través de la influencia política, ha permitido disminuir la rigidez de una lucha sectorial, creando participación real de todos los estratos sociales de la población y concretizando así intereses de cohesión nacional por encima de un desarrollo burocrático.

Expresado en otros términos, el individuo que tiene interés y/o necesidad de pertenecer a alguna dependencia burocrática estatal o de la misma economía obrera, deposita su confianza por lo general en su partido, para que éste actúe en la consecución de dicho propósito.

B. EL FUNCIONAMIENTO DEL MÓDULO DE ARTICULACIÓN

No existen modelos ideales de los cuales se podrían extraer conclusiones respecto a los niveles y tipos de integración politicoadministrativa. Es posible proponer muchas combinaciones que posiblemente resulten "ideales" para cierto contexto socioglobal, pero seguramente pecarían de incompletas en términos de otras realidades. Sería, por lo tanto, más apropiado referirse a niveles y tipos de integración politicoadministrativa "reales". En nuestro caso de estudio se presentarán aquellos procesos que puedan aportar algo, ya sea por su incidencia y preponderancia en las relaciones politicoadministrativas o por su originalidad específica dentro del concierto de integraciones conocidas de otras realidades.

La exposición ha sido dividida en dos niveles: el sectorial y el intersectorial.

I. Sectorial

La integración politicoadministrativa puede ser producto de un plan racional o un acto coyuntural que emane de las necesidades pragmáticas.

No existe duda que el sistema administrativo está relacionado con el orden social, y que a su vez está influenciado por él, lo que impide que pueda contribuir a un desarrollo balanceado.⁵

En el nivel sectorial israelí ocurre este tipo de fenómeno con mucha frecuencia e intensidad, variando en grado y peculiaridad entre los distintos sectores. El sistema administrativo tuvo la necesidad de ir incorporando (en sus niveles medios y bajos) representantes de la nueva inmigración, no justamente por su capacidad administrativa, sino por la presión política que ejercieron los partidos que en su tarea de incorporación de los nuevos inmigrantes en sus filas enarbolaron la bandera de una representación "justa" en los marcos del servicio civil de Israel. El poder constituido tuvo que ceder ante esta presión contra la reglamentación pertinente, que habla de reclutamiento racional meritório. Éste es un caso que en un análisis dinámico debería encuadrarse dentro de los marcos de una asimetría en el desarrollo político —una politización masiva que dobléga los intereses nacionales de una racionalidad burocrática.

El problema habitacional podría servirnos de ejemplo para verificar los aspectos sectoriales de un caso específico de integración. La población se triplicó en 23 años y el gobierno se vio obligado a intervenir directamente en el problema habitacional, a través de su Ministerio de Vivienda. Esta secretaría de gobierno estuvo encabezada sucesivamente por diferentes partidos políticos que trataron de destacarse en la solución de los problemas específicos de este sector para así aumentar su prestigio e influencia partidaria.

El ministro de la Vivienda, al entrar en funciones, podrá realizar pocos cambios en la estructura burocrática establecida; únicamente podrá elegir, a su discreción, al director general de su ministerio, a su secretaria y a su chofer; el resto del personal habrá de recibirlo *de jure* y *de facto*. Este hecho concede al nuevo funcionario político una función de motivación ideológica

⁵ Ralph Braibanti. "Administrative Reform in the Context of Political Growth", en *Frontiers of Development Administration*, North Carolina, Duke University Press, 1963, pp. 227-246.

importante en las relaciones de integración con el personal burocrático del alto nivel heredado. Pero justamente su director general será el encargado de representarlo en los debates previos a la conformación y estructuración del presupuesto nacional en el departamento especial del Ministerio de Finanzas, después que el titular de la cartera de vivienda haya "luchado" al más alto nivel político —el gabinete gubernamental— sobre las necesidades prácticas en materia habitacional, de acuerdo a sus concepciones ideológicas.

En esta etapa se producen los esfuerzos relevantes dirigidos a integrar en forma efectiva las nuevas prescripciones políticas en materia de vivienda, con la praxis burocrática. Este proceso se realiza en el contacto formal e informal de los dos individuos que ocupan los dos puestos más altos en la jerarquía del ministerio por gracia política y los tecnócratas que se encuentran dirigiendo las divisiones operacionales del ministerio como: programación, movimientos de población, tesorería, materiales de construcción, etcétera. La oferta de vivienda ha sido siempre inferior a las necesidades de la población y especialmente se vieron perjudicados los sectores de menos recursos económicos que coinciden matemáticamente con las familias numerosas y con ciertos grupos étnicos. Durante muchos años el Ministerio de Vivienda ha postergado la solución de este problema, originando, en los últimos meses, una erupción violenta de las demandas de estos grupos relegados, expresada en manifestaciones, invasión de edificios destinados a nuevos inmigrantes, etcétera. La iniciativa privada en el ramo de la construcción, por las probabilidades casi nulas de obtener lucros dentro de estas capas sociales, no ayudó a solucionar este problema. Únicamente el capital estatal, o los recursos de que dispone la economía obrera, podrán avocarse a la solución de este problema. Estamos ante un caso en que el aparato burocrático no ha sido lo suficientemente sensible para evaluar las verdaderas magnitudes del problema y ser portador de la generación del cambio ante las instancias políticas.

II. Intersectorial

La repartición del "pastel" nacional, a través del presupuesto, es posiblemente el campo más pragmático de las divergencias politicoideológicas, donde los acuerdos funcionales son el producto de renuncia de intereses particulares para posibilitar la confección del presupuesto nacional.

En estas deliberaciones se aclaran y definen las in-

teracciones entre los distintos sectores del país, lo que crea conciencia colectiva del orden de prioridades en la distribución, facilitando una integración intersectorial de la política y la ejecución burocrática.

El proceso de la fijación del presupuesto es el siguiente:

- a) Planificación, por parte del Ministerio de Finanzas, basada en el cálculo del desarrollo nacional a mediano plazo (de tres a cinco años), en la política general que fue cristalizada de acuerdo con los datos obtenidos en las investigaciones economicosociales, y en el cálculo de ingresos previstos.
- b) Discusiones y aclaraciones extensas entre el departamento presupuestal y los representantes de los distintos ministerios que presentan sus respectivos cálculos de cuáles deberían ser sus presupuestos.

El presupuesto nacional es del tipo "presupuesto por programa" que permite evaluar el costo de cada acción y la utilidad prevista.

El Departamento del Presupuesto del ministerio de Finanzas, una vez que el Parlamento ha aprobado el presupuesto, se ocupará de:

- i. Ayudar a fijar la política de los ministerios proporcionando ayuda y participando en las comisiones de trabajo.
- ii. Controlar regularmente la aplicación del presupuesto.

Éste es un intento de establecer procedimientos formales de coordinación de las políticas generales por intermedio de una dependencia administrativa que tiene la función de distribuir formalmente los recursos disponibles de la nación.

No han sido suficientes y eficaces en todos los casos, los intentos de articulación intersectorial a través de la coordinación y fijación de prioridades para repartir el presupuesto nacional, pues se han creado situaciones de disfuncionalidad, especialmente en lo concerniente a la capacidad del sistema burocrático para manipular las demandas crecientes de la población. Tanto el gobierno como los mismos ciudadanos, han apoyado la creación de instrumentos independientes para absorber, expresar y canalizar la inconformidad.

Tres de estos instrumentos reguladores son estudiados en el siguiente capítulo.

La estructura del proceso gubernamental y sus inferencias al sistema burocrático. El sistema vigente de sufragio universal por representación proporcional y para un periodo de cuatro años, permite a los votantes elegir entre las listas de candidatos territoriales de los diversos partidos políticos que reparten las ciento veinte bancas del parlamento, adjudicándose, en proporción, el número de votos emitidos por cada lista. El gobierno, encabezado por un jefe, es responsable colectivamente ante el parlamento. Entra en funciones al recibir el voto de confianza de la Cámara. Los ministros son por lo general, aunque no obligadamente, diputados del Parlamento.

En los seis periodos parlamentarios los líderes políticos, inclusive la mayoría de los que actualmente pertenecen a las bancas de la oposición, pudieron ejercer el poder efectivo y entablar contacto funcional directo con el aparato burocrático. Esta práctica, que incluye a todas las gamas ideológicas, ha contribuido indudablemente a crear un espíritu de participación objetiva y efectiva de todos los sectores políticos. Mientras estos sectores se desarrollaban motivados insistentemente por los intereses políticos, el sistema administrativo buscó la formalización legal y el asentamiento que le permitiera al empleado público un futuro seguro para los días de su vejez. Una institucionalización en este sentido trajo concomitantemente un desarrollo burocrático lento, falta de flexibilidad para afrontar los nuevos desafíos del desarrollo que siguen exigiendo un alto grado de movilidad, alto nivel de capacitación administrativa, espíritu joven y emprendedor que generalmente está ausente en individuos que saben *a priori* que son inamovibles en sus puestos y cuyo prestigio radica en las glorias del pasado.

Desarrollo político versus burocrático. Esta situación apunta una asincronía entre el desarrollo político y el burocrático. Estado que conduce a un ritual burocrático inadecuado, desorganización, mantenimiento de personal incapacitado, niveles de ejecución ineficientes.

Gerald Caiden,⁶ al analizar veinte años de existencia de la Administración Pública de Israel, dice que muchas cosas se justifican porque no se sabe discernir si se trata de una administración en tiempo de paz para la guerra, o una administración en tiempo de guerra para la paz. Pero pienso que las responsabilidades de una situación que amerita cambios deben ser conferidas al sistema político que no ha tenido la iniciativa de promoverlos y

⁶ Gerald Caiden. *Public Administration in Israel*, núm. 8, Jerusalén, 1968.

la capacidad para responder a los intereses nacionales. Una actitud de reforma sería antipopular y antifuncional para los mismos partidos que fueron los que introdujeron la *proteckzia*⁷ como institución; y un personal que actúa en el servicio público gracias a sus contactos y militancia partidaria, está obligado a ser activo en las filas del partido cuando éste así lo exige.

Una crítica encubierta, pero que conjetura la falta de dinamismo y visión del aparato administrativo, la realiza la actual primer ministro de Israel, al responder a un elogio de un visitante latinoamericano diciendo: “Es muy importante que hayamos logrado *cuadros* verdes en el desierto, pero lo que nos preocupa constantemente es el gran paisaje desolador que aún hay alrededor de esos *cuadros* y que no hemos podido redimir”;⁸ notándose así que la iniciativa conducente al desarrollo es jurisdicción casi exclusiva del sistema político, con lo cual se acentúa la falta de acoplamiento —por parte del sistema burocrático— al ritmo dinámico de progreso con que se encuentra “marchando” el país.

C. LOS REGULADORES DE LAS RELACIONES POLITICOADMINISTRATIVAS

1. La crítica pública

Existe una preocupación en todos los países del mundo que practican sistemas democráticos de gobierno, por establecer sistemas de control sobre los poderes ejecutivos y su sistema burocrático. La legislación actúa también como reguladora del comportamiento de la administración pública para evitar que ejerza su poder en forma arbitraria. Tanto en los países en los que se aplica el derecho consuetudinario —el caso de Israel—, como en aquellos en los que tiene vigencia el derecho positivo, el aparato judicial juega un papel trascendental únicamente cuando el sistema y las relaciones políticas están interesados en su efectividad. En los países en desarrollo no es fácil encontrar un caso en que

⁷ Término arraigado y popularizado en el lenguaje diario para definir una situación de favoritismo, contacto informal directo o indirecto con una persona o grupo que uno conoce y que puede ayudar a conseguir algún beneficio.

⁸ Del discurso pronunciado por la señora Golda Meir, septiembre de 1966, al finalizar un curso de capacitación de ingenieros latinoamericanos becados para estudiar los problemas de riego en zonas áridas.

el sistema jurídico haya incidido fundamentalmente en el desarrollo político de una nación; por otro lado, no se puede dudar de la importancia capital que tiene la administración de la justicia en el mantenimiento de la viabilidad de los sistemas políticos desarrollados.

En Israel la multivariedad de ideologías que existían antes del establecimiento del Estado (nos referimos exclusivamente a las divergencias que existían entre el camino y el método que se deberían seguir para alcanzar los objetivos de un país justo, progresista y moderno) se institucionalizaron en partidos políticos que se distribuyeron los ciento veinte lugares del Parlamento israelí. El gobierno de coalición que es necesario establecer, por no existir hasta el día de hoy algún sector político que haya podido obtener una mayoría absoluta que le permita gobernar independientemente de la ayuda de los otros partidos políticos, ha permitido que todos los grupos políticos concuerden y apoyen el establecimiento de un órgano judicial y de control efectivo que juzgue aquellos casos en que se sobrepongan los intereses particulares partidarios sobre los intereses nacionales. Además, es un hecho evidente que estas relaciones, basadas en el control mutuo, hayan permitido constituir un ministerio del contralor del Estado, por encima de los intereses partidarios. Este brazo del cuerpo gubernamental realiza el control supremo de todas las actividades del aparato burocrático estatal, incluyendo aquellas empresas u organismos que el Estado haya establecido aportando capitales o personal para su dirección, o aquellos que se indiquen por decreto de ley promulgada por la *Knesset*, incluyendo el gobierno municipal en sus distintos niveles. De acuerdo con la “Ley del Contralor del Estado 1958”, éste revisará si las actividades ejecutadas se realizaron de acuerdo a la ley, bajo criterios de ahorro, eficiencia y honestidad. Los hallazgos se dan a la publicidad en todos los periódicos. El ciudadano que lee esta información siente que forma parte del proceso, pues a él también se le informa. Por ejemplo, en el informe del Contralor del Estado al Parlamento para el periodo 1965-1966, entre otros puntos se menciona:

- i. La *Knesset* no tiene su propio control cuando se deben realizar transferencias de un rubro a otro de su presupuesto.
- ii. Las estimaciones departamentales y las previsiones son defectuosas.
- iii. Empleados oficiales ignoran las leyes, y a veces ayudan inconscientemente a los transgresores de las mismas.

- iv. Numerosos casos en que trabajos públicos han sido mal planificados, siendo los costos muy elevados.
- v. Falta de coordinación entre los organismos estatales.

Éstos son algunos títulos de un análisis más detallado, con especificaciones de nombres y dependencias responsables de los cargos presentados por la Oficina del Contralor del Estado. Todo esto repercute singularmente en la opinión pública, especialmente si tomamos en cuenta que se trata de un aparato burocrático relativamente pequeño en números absolutos⁹ y que uno de los factores componentes del criterio que fija el orden jerárquico y las escalas de ascenso, es el prestigio acumulado en el puesto. Este informe al pueblo constituye una verdadera institución sociológica que permite incidir en la fijación de las relaciones politicoadministrativas. A pesar de tratarse de una intervención indirecta y sin mucha autoridad formal efectiva para regular dichas relaciones, posee sin duda un poder informal muy importante. El proceso de informar a la ciudadanía es un instrumento de participación masiva en el proceso real de toma de decisiones. Las relaciones politicoadministrativas se entrelazan en el momento de entablarse los contactos entre los elementos del sistema político personal gubernamental que fue elegido por el pueblo y que ejerce efectivamente el poder, y aquellos componentes del aparato burocrático que se encuentran en los puestos cumbres de la estratificación administrativa, que en conjunto posibilitan la gestación de las decisiones operativas que repercutirán definitivamente en los componentes del contexto socioglobal. De aquí que la toma de conciencia por parte del empleado gubernamental y público, de que sus actos serán puestos a juicio de la opinión pública, debe ser un factor regulador y merece tomarse en cuenta en las relaciones politicoadministrativas, y especialmente en la capacidad gerencial pública que son, junto con la formulación de políticas y la evaluación constante de la acción pública los componentes fundamentales del subproceso real decisorio.

⁹ El número exacto del personal de la administración pública israelí al 31 de marzo de 1971, era de 55 170, de acuerdo al informe presentado por el *Anuario estadístico gubernamental*, Jerusalén, 1971. La fase de crecimiento de los empleados públicos en 1970 ha sido del 1.7%, es decir, menor al crecimiento de la población total del país (p. 64).

II. La prensa

Otro factor preponderante en la regulación del contacto politicoadministrativo es la prensa israelí.

Muchos de los periódicos existentes actualmente en el Estado de Israel, fueron establecidos muchos años antes de la creación misma del Estado. Los dirigentes políticos vieron aquí un instrumento muy importante para explicar el proceder partidario, e incidir de esta manera, en la movilización de nuevos afiliados. Es un hecho histórico que aquellos periódicos que se declararon independientes (a pesar de ser éste un término relativo, ya que los redactores de los mismos se identifican generalmente con alguno de los partidos políticos) han logrado ser los de mayor tiraje: los vespertinos *Maariv*, *Iediot Haajronot* y el matutino *Haaretz*.

Los tres periódicos mencionados han mantenido más bien una posición crítica hacia el gobierno. Todos los intentos, institucionalizados o no, de introducir un periódico gubernamental de amplio alcance popular, han fracasado. De aquí que este instrumento fundamental de movilización popular ha estado ejerciendo un constante papel de "látigo" para las instituciones gubernamentales, las que a su vez necesitan de él para difundir las acciones y explicar los motivos y objetivos de las políticas. De aquí también que constituyan un elemento extra-proceso gubernamental que influye, sin lugar a dudas, en el moldeo de la opinión pública, y ésta a su vez en el proceso decisorio real. En los últimos meses los periódicos de Israel se han ocupado de describir el mal funcionamiento y las irregularidades en empresas estatales. Las críticas fueron intensas y obligaron a los más altos funcionarios a dar explicaciones de lo sucedido, y en algunos casos el gobierno estableció comisiones especiales de investigación para verificar las acusaciones.

En tal sentido expresó el primer ministro:

Culpo a la prensa de sentenciar individuos, antes que una instancia judicial haya dado su veredicto. No se trata de crítica, sino escribir artículos que tildan al ministro de justicia como mentiroso. Cuando periodistas se toman la responsabilidad de juzgar, mientras el aparato judicial está investigando, todos sabemos a qué situación ello condujo en otros países. Existen regímenes con tribunales populares, primero ejecutan y después investigan y exigen la rehabilitación. Prensa libre es un patrimonio precioso, y sin ella no puede existir un régimen libre, decente y democrático, pero su crítica

ca debe estar guiada también por criterios sanos y correctos.¹⁰

III. *El ombudsman*

El contralor del Estado comenzó a fungir desde el primero de noviembre de 1971 en su nuevo puesto, con las atribuciones de un *ombudsman*, es decir, comisionado para recibir las protestas del público. Desde entonces hasta la fecha se ha visto abrumado por un promedio de cuarenta peticiones diarias para que intervenga ante los abusos e ineficiencias del aparato administrativo público. En una entrevista concedida a un periódico matutino,¹¹ el contralor del Estado señaló que las causas principales en este intenso flujo de protestas son:

- i. Una administración pública joven que aún no ha cristalizado una tradición administrativa.
- ii. La administración pública realiza tareas multifacéticas de las que no existen precedentes en otros países; por lo tanto, es necesario establecer caminos completos para entablar diálogos con los ciudadanos.
- iii. El individualismo del que protesta y del empleado.
- iv. Una relación de características dependientes ciudadano-Estado.

Además, el doctor Nebenzahel, actual contralor del Estado, halló que el empleado público peca muchas veces al proporcionar una información inexacta, entorpeciendo la fluidez de los trámites y exigiendo detalles superfluos. Esto no quiere decir, agrega el contralor, que miles de procedimientos y trámites burocráticos no sean correctos ni respondan a las necesidades del público consumidor del servicio estatal.

Otra arma que posee el ciudadano es apelar a la Corte Suprema de Justicia, que actúa también como Alta Corte de Casación en casos elevados por cualquier ciudadano que apele contra la administración pública en sus distintos niveles gubernamentales, y de los consejos locales y organismos descentralizados. Es un hecho que el ciudadano ha aumentado sus pretensiones respec-

to al nivel y calidad de los servicios que la administración pública le proporciona. Lamentablemente, una gran parte de la población acarrea una imagen feudal-patrimonialista¹² de la administración pública de los países que emigraron, y lógicamente un "trato neowerberiano" está por encima de sus expectativas, aunque el proceso de conscientización de las demandas que se deben hacer a un régimen democrático basado en el bienestar social son rápidas y muy activas.

D. CONCLUSION CRÍTICA

1. Los reglamentos y leyes incorporados a la legislación otomana e inglesa ya han perdido su validez práctica y no se adaptan a las necesidades de una administración pública moderna que, además, sigue padeciendo de pautas de comportamiento equívocas, justificables únicamente en los primeros años de existencia del Estado; a la sazón eran poco evidentes por los tremendos desafíos a que se enfrentaron en la difícil tarea de asentar las bases de una nación.
2. A pesar de que el proceso de admisión al servicio público de egresados universitarios ha aumentado considerablemente en los últimos años —en 1970, de los candidatos aceptados para cubrir puestos públicos, 20% son poseedores del primer título universitario en el nivel medio de la jerarquía administrativa, mientras que en los niveles altos llegó a un 80%—,¹³ aún es necesario invertir algunos esfuerzos para racionalizar el proceso de reclutamiento de personal y lograr un deslinde absoluto de las influencias partidarias.
3. El módulo de articulación política-administración ha funcionado regularmente y hasta en algunos casos en forma idealista y entusiasta, gracias al lubricante que hemos denominado ideología nacional, basada en el ejercicio de una participación efectiva de la población y gracias al proceso democrático establecido. La élite dirigente del Estado representa a la población, ejercitando prácticamente la misión encomendada por el votante.

¹⁰ *Maariv*, periódico vespertino, 26 de diciembre de 1971, Tel Aviv, Israel.

¹¹ *Haaretz*, periódico matutino, 16 de febrero de 1971, p. 5, Tel Aviv, Israel.

¹² Mario Friero. "Los componentes estructurales", *Teoría General del Gobierno y Administración para el Desarrollo de la América Latina* (en prensa), México, 1972.

¹³ Informe del Comisionado Superior de la Administración Pública, *Anuario estadístico gubernamental*, Jerusalén, 1971. p. 63.

La existencia de un sentimiento de participación no guarda necesariamente relación con la influencia efectiva que las capas populares puedan ejercer sobre el gobierno.¹⁴

La estabilidad política lograda invariablemente hasta nuestros días, y bastante extraña en los países que recientemente lograron su independencia, es un hecho harto suficiente para hablar de una "influencia efectiva de las capas populares sobre el gobierno".

4. Se nota un proceso acumulativo rápido de mejoramiento dentro de los niveles altos de la administración pública, mientras que en los niveles bajos es pausado y lleno de dificultades; especialmente en aquellos servidores públicos que tienen contacto diario con los ciudadanos, esta tendencia crea una brecha de ensanchamiento creciente y asincrónico dentro del sistema burocrático mismo. Posiblemente la remuneración insuficiente, *status* social bajo, otras ocupaciones alternativas mucho mejor pagadas, sean las causas principales de esta situación en los niveles bajos de la administración pública.
5. Un ensanchamiento de la brecha existente entre los

gobernantes y los gobernados preocupa a aquellos países que buscan su estabilidad política en los apoyos concedidos al sistema. En otros términos, una aplicación práctica del esquema de análisis propuesto por David Easton.¹⁵ En su opinión, la principal función de un sistema político es "la asignación autoritaria de valores" que pueda entenderse en formas muy variadas; pero debemos coincidir que incluye fundamentalmente decisiones gubernamentales que dan coherencia a una sociedad.

Por mucho tiempo ha preocupado a los dirigentes políticos de Israel esta asincronía que debe repercutir decididamente en ahondar la profundidad y la importancia de la brecha señalada. Consecuentemente se producen las "concesiones" al ciudadano, proporcionándole instrumentos reguladores que fortifican los sistemas de control del individuo sobre el aparato burocrático. Éstos son los motivos de la representación de los tres reguladores de las relaciones politicoadministrativas: la crítica pública, la prensa y el *ombudsman* que actúan como foro de lo contencioso al servicio del cliente del aparato burocrático.

¹⁴ Gino Germani. *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós, p. 215.

¹⁵ David Easton. *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, John Wiley and Sons Inc., 1965, cap. 2.