



Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/1990/5/Add.39
20 de enero de 1998

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

Período de sesiones sustantivo de 1998

APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES

Informes iniciales presentados por los Estados Partes con arreglo
a los artículos 16 y 17 del Pacto

Adición

ISRAEL

[28 de noviembre de 1997]

ÍNDICE

		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Introducción	1 - 2	3	
I. INFORMACIÓN BÁSICA	3 - 41		3
A. Tierra y pueblo	3 - 11		3
B. Estructura política general	12 - 28		4
C. El poder judicial	29 - 33		6
D. El Contralor del Estado	34 - 37		7
E. Leyes Básicas	38 - 41		7
II, INFORMACIÓN RELATIVA A LAS DISPOSICIONES GENERALES DEL PACTO	42 - 62		8
Artículo 1 - Libre determinación	42		8
Artículo 2 - Responsabilidad del Estado, no discrimi- minación, cooperación internacional	43 - 60		9
Artículo 3 - Prohibición de discriminar entre hombres y mujeres	61 - 62		13
III. INFORMACIÓN RELATIVA A DERECHOS ESPECÍFICOS	63 - 791		14
Artículo 6 - Derecho a trabajar	63 - 147	14	
Artículo 7 - Condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias	148 - 203		38
Artículo 8 - Derechos laborales colectivos	204 - 250		51
Artículo 9 - Derecho a la seguridad social	251 - 334		61
Artículo 10 - Derechos de la familia	335 - 400		75
Artículo 11 - El derecho a un nivel de vida adecuado	401 - 528		87
Artículo 12 - El derecho al nivel más alto accesible de salud	529 - 598		134
Artículo 13 - El derecho a la educación	599 - 687		153
Artículo 15 - El derecho a participar en la vida cultural y a disfrutar del progreso científico	688 - 791		198

Introducción

1. Israel ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en agosto de 1991. El Pacto entró en vigor con respecto a Israel el 3 de enero de 1992. A continuación figuran los informes inicial y segundo combinados, presentados por Israel de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto y con las directrices dadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La finalidad del presente informe es ofrecer una descripción de la situación jurídica y social pertinente para la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales en Israel.

2. La información contenida en este informe se basa principalmente en materiales, datos e investigaciones jurídicas proporcionados por los ministerios e institutos gubernamentales competentes. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) han suministrado también información útil. Se han examinado las investigaciones independientes y académicas, y al final del informe figura una relación de lecturas recomendadas. Se acompañan al informe, como anexos, textos jurídicos y publicaciones especializadas*.

I. INFORMACIÓN BÁSICA

A. Tierra y pueblo

Geografía

3. La superficie de Israel, dentro de sus fronteras y líneas de cesación del fuego, es de 10.840 millas cuadradas (27.800 kilómetros cuadrados). De forma estrecha y alargada, tiene unas 280 millas (450 km) de longitud y unas 85 millas (135 km) de anchura máxima.

4. El país puede dividirse en cuatro regiones geográficas: tres franjas paralelas que van de norte a sur, y una zona amplia, en su mayor parte árida, en la mitad meridional.

Demografía

5. En octubre de 1997, la población total de Israel era de 5.863.000 habitantes, de ellos más de 4,7 millones de judíos (el 80,2% de la población total), 872.000 musulmanes (el 14,9%), unos 190.000 cristianos (el 3,2%) y unos 100.000 drusos y miembros de otras confesiones (el 1,7%).

6. La población de Israel aumentó en 1996 en 140.000 habitantes, de los que 88.000 eran judíos, lo que supuso una tasa de crecimiento inferior a la de 1995. En 1990-1991, en el momento de mayor inmigración procedente de la ex Unión Soviética y de la Comunidad de Estados Independientes, el crecimiento medio anual fue de 250.000 habitantes. Desde comienzos de 1990, la población de Israel ha aumentado en un 26,3%.

7. La tasa de natalidad en 1995 fue del 21,1 por 1.000, mientras que la de mortalidad infantil fue del 6,8 por 1.000. En 1993, la esperanza de vida de los varones israelíes era de 75,3 años, y la de las mujeres israelíes de 79,5

* La relación de lecturas recomendadas y los materiales anexos pueden consultarse en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

años. La tasa de fecundidad total era del 2,9 por 1.000. El 29,7% de la población tenía menos de 14 años, y el 9,5% 65 años o más.

8. Israel tiene una tasa de alfabetización de más del 95%.

Economía

9. El Producto Interno Bruto (PIB) de Israel fue en 1996 de 272.800 millones de nuevos sheqalim israelíes (NSI) (aproximadamente 85.000 millones de dólares de los EE.UU.), en precios constantes de 1995. El PIB per cápita en ese período fue aproximadamente de 48.000 NSI (unos 15.000 dólares). La deuda externa fue de 44.280 millones de dólares.

10. El tipo de cambio del dólar a fines de 1990 era de 2,048 NSI por 1 dólar, y a finales de 1995, de 3,135 NSI por 1 dólar. La media anual del tipo de cambio del dólar en 1990 fue de 2,0162 NSI, y en 1995 de 3,0113 NSI. En 1997, el tipo de cambio fue de unos 3,5 NSI por 1 dólar.

Lengua

11. El hebreo y el árabe son las lenguas oficiales del Estado. Son lenguas principales de instrucción en la enseñanza obligatoria y pueden utilizarse indistintamente por los miembros del Knesset (parlamento de Israel) para dirigirse a la Cámara. La televisión y la radio israelíes emiten en hebreo, árabe y, en menor medida, inglés, ruso y amárico.

B. Estructura política general

Historia reciente

12. El Estado de Israel se fundó el 15 de mayo de 1948. Israel representa la culminación de casi 2.000 años de añoranza del pueblo judío por restablecer un Estado independiente. Un principio orientador de todos los gobiernos de Israel desde sus comienzos ha sido la "reunión de los exiliados", el regreso histórico del pueblo judío a su tierra ancestral. Este concepto se consagró en la Declaración de Independencia y ha seguido siendo hasta hoy un componente importante de la vida nacional de Israel. Como dice la Declaración de Independencia de Israel, el Estado extiende su "mano a todos los Estados vecinos, ofreciéndoles paz y buena vecindad".

13. En 1977, el difunto Presidente de Egipto, Anwar Sadat, fue el primer jefe de Estado árabe que visitó Israel. En 1979 se firmó un tratado de paz entre Israel y Egipto. La Conferencia de Paz de Madrid se convocó en octubre de 1991. Fue la primera vez que Israel, la República Árabe Siria, el Líbano, Jordania y los palestinos se reunieron en un escenario abierto e internacional con el propósito específico de negociar la paz. En septiembre de 1993, Israel y la Organización de Liberación de Palestina (OLP) firmaron la Declaración de principios sobre las disposiciones relacionadas con un Gobierno autónomo provisional en Wáshington, D.C., y en noviembre de 1994 Israel y Jordania concertaron un tratado de paz, poniendo fin oficialmente a 46 años de conflicto. En septiembre de 1995, Israel y la OLP firmaron el Acuerdo Provisional sobre la Ribera Occidental y la Faja de Gaza, y en 1999 deberá firmarse el acuerdo definitivo sobre la situación de esos territorios.

Estructura de gobierno

14. Israel es una democracia parlamentaria, integrada por poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Sus instituciones son la Presidencia, el

Knesset (parlamento) el Gobierno (Gabinete), el poder judicial y la Oficina del Contralor del Estado.

15. El sistema se basa en el principio de la división de poderes, con frenos y contrapesos, en el que el poder ejecutivo (gobierno) queda sometido a la confianza del poder legislativo (Knesset), y la ley garantiza la independencia del poder judicial.

La Presidencia

16. El Presidente es el jefe de Estado y su oficina simboliza la unidad del Estado, por encima de los partidos políticos.

17. Las obligaciones presidenciales, que son principalmente protocolarias y oficiales, están definidas en la ley. Entre las funciones oficiales del Presidente se encuentra la apertura del primer período de sesiones de un nuevo Knesset, la aceptación de las credenciales de los mandatarios extranjeros, la firma de los tratados y leyes aprobados por el Knesset, la designación de jueces, la designación del Gobernador del Banco de Israel y de los jefes de las misiones diplomáticas de Israel en el extranjero, el indulto de los reclusos y la conmutación de penas, previo asesoramiento del Ministro de Justicia. Se requiere la aprobación del Presidente para que el Primer Ministro pueda disolver el Knesset.

18. El Presidente, que puede ser reelegido una vez, es elegido por el Knesset cada cinco años, por mayoría simple, entre candidatos propuestos por su categoría personal y su contribución al Estado.

El Knesset

19. El Knesset es la Cámara de Representantes del Estado de Israel; su función principal es la legislativa.

20. Las elecciones para el Knesset y para Primer Ministro se celebran simultáneamente. Son secretas, y el país entero constituye una sola circunscripción electoral.

21. Los escaños del Knesset se asignan en proporción al porcentaje de votos de cada partido en el total nacional. Los votos excedentes de un partido que no le basten para obtener otro escaño se redistribuyen entre los diversos partidos, según su importancia proporcional como resultado de las elecciones, o según se convenga entre los partidos antes de la elección.

22. El Knesset se elige para un período de cuatro años, pero puede disolverse a sí mismo o ser disuelto por el Primer Ministro, con aprobación del Presidente, antes de que termine su mandato. Hasta que se constituye oficialmente un nuevo Knesset después de las elecciones, el Gobierno saliente sigue conservando plenamente su autoridad.

23. El Knesset actúa en sesiones plenarias y mediante 13 comités permanentes: Comité de la Cámara; Comité de Asuntos Exteriores y de Seguridad; Comité de Finanzas; Comité de Economía; Comité del Interior y Medio Ambiente; Comité de Educación y de Cultura; Comité de Trabajo y Asuntos Sociales; Comité de Constitución, Derecho y Justicia; Comité de Inmigración y de Absorción; Comité de Asuntos de Auditoría Pública; Comité de Lucha contra la Drogadicción; Comité de Ciencias y Comité de Promoción de la Situación de la Mujer.

24. En las sesiones plenarias, se celebran debates generales sobre las políticas y actividades del gobierno, así como sobre la legislación presentada por el gobierno o por los distintos miembros del Knesset. Los debates pueden desarrollarse en hebreo y en árabe, y se dispone de traducción simultánea.

El Gobierno

25. El Gobierno (Gabinete de Ministros) es el poder ejecutivo del Estado, encargado de administrar los asuntos internos y exteriores, entre ellos las cuestiones de seguridad. Sus facultades para formular políticas son muy amplias, y puede adoptar medidas sobre cualquier cuestión que no haya sido delegada por ley en otra autoridad. El Gobierno permanece normalmente cuatro años en el poder, por su estancia puede verse acortada por la dimisión del Primer Ministro o por un voto de desconfianza.

26. El Primer Ministro es elegido directamente por votación popular, coincidiendo con las elecciones para el Knesset. Hasta las elecciones de 1996, la tarea de formar un nuevo gobierno y una jefatura se asignaba por el Presidente al miembro del Knesset al que consideraba con mayores probabilidades de formar un gobierno de coalición viable.

27. Los ministros responden ante el Primer Ministro del pleno cumplimiento de sus obligaciones, y ante el Knesset de sus actuaciones. A la mayoría de los ministros se les asigna una cartera y la jefatura de un ministerio; otros son ministros sin cartera, pero se les puede pedir que se hagan cargo de proyectos especiales. El Primer Ministro puede ser también ministro con cartera.

28. El número de ministros, incluido el Primer Ministro, no puede ser superior a 8. Al menos la mitad de los ministros deben ser miembros del Knesset, pero todos deben reunir las condiciones exigidas para ser candidatos a miembros del Knesset. El Primer Ministro, u otro ministro con su aprobación, puede designar viceministros, hasta un total de seis; todos deben ser miembros del Knesset.

C. El poder judicial

29. La ley garantiza la independencia absoluta del poder judicial. Los jueces son designados por el Presidente, previa recomendación de un comité especial de propuestas, compuesto por magistrados del Tribunal Supremo, miembros del colegio de abogados, ministros y miembros del Knesset. Los nombramientos de los magistrados suponen la propiedad del puesto, hasta su retiro obligatorio a los 70 años.

30. Los tribunales de magistrados y de distrito ejercen su jurisdicción en los asuntos civiles y penales, en tanto que los tribunales de apelación de menores, infracciones de tráfico, militares, laborales y municipales se ocupan, respectivamente, de los asuntos de su competencia. En Israel no hay juicios con jurado.

31. En asuntos de estado civil, como matrimonios, divorcios y, en cierta medida, alimentos, tutoría y adopción de menores, la competencia corresponde a las instituciones judiciales de las respectivas comunidades religiosas: los tribunales rabínicos, los tribunales religiosos musulmanes (tribunales cheránicos) los tribunales religiosos de los drusos y las instituciones jurídicas de las nueve comunidades cristianas reconocidas en Israel.

32. El Tribunal Supremo, con sede en Jerusalén, tiene competencia en todo el país. Es el tribunal de apelación más alto contra las decisiones de los

tribunales inferiores. En su calidad de Alto Tribunal de Justicia, el Tribunal Supremo conoce de las demandas en asuntos de derecho constitucional o administrativo contra cualquier órgano o agente público, y es tribunal de primera y última instancia.

33. Aunque la legislación es totalmente de la competencia del Knesset, el Tribunal Supremo puede señalar a su atención, y lo hace, la conveniencia de cambios legislativos. También tiene autoridad también para determinar si una ley se ajusta debidamente a las Leyes Básicas del Estado y para declarar su nulidad.

D. El Contralor del Estado

34. El Contralor del Estado realiza comprobaciones de cuentas e informa sobre la legalidad, regularidad, economía, eficiencia, eficacia e integridad de la administración pública, a fin de garantizar la contabilidad pública. Israel reconoció la importancia de la auditoría pública en una sociedad democrática y, en 1949, promulgó una ley que establecía la Oficina del Contralor del Estado. Desde 1971, el Contralor del Estado ha desempeñado también las funciones de Comisionado de Reclamaciones Públicas (defensor del pueblo) y constituye una instancia a la que cualquiera puede dirigir sus reclamaciones contra el Estado y los órganos públicos que están sujetos a la auditoría del Contralor.

35. El Contralor del Estado es elegido por el Knesset en votación secreta, por un período de cinco años. El Contralor responde sólo al Knesset, no depende del Gobierno y disfruta de acceso sin restricciones a las cuentas, archivos y personal de todos los órganos sujetos a auditoría. Las actividades del Contralor se realizan en cooperación con el Comité del Knesset para Asuntos de Auditoría Pública.

36. El ámbito de la auditoría pública en Israel es uno de los más amplios del mundo. Incluye las actividades de todos los ministerios gubernamentales, instituciones públicas, ramas de la defensa, autoridades locales, corporaciones oficiales, empresas públicas y otros órganos o instituciones sometidos a auditoría.

37. Además, el Contralor del Estado está legalmente autorizado a inspeccionar los asuntos financieros de los partidos políticos representados en el Knesset, incluidas la contabilidad de las campañas electorales y las cuentas corrientes. Si se descubren irregularidades, puede imponer sanciones monetarias.

E. Leyes Básicas

38. Israel no tiene hasta la fecha una constitución oficial. Sin embargo, se han redactado ya la mayoría de los capítulos de la futura constitución, que se han promulgado como Leyes Básicas.

39. Las Leyes Básicas se aprueban por el Knesset de la misma forma que las demás disposiciones legales. Su importancia constitucional se deriva de su naturaleza y, en algunos casos, de la inclusión de "cláusulas incorporadas", en virtud de las cuales se requiere una mayoría calificada para modificarlas.

40. A continuación figuran las Leyes Básicas del Estado de Israel:

El Knesset (1958)

Tierras públicas (1960)

El Presidente (1964)

La economía pública (1975)

Las Fuerzas de la Defensa de Israel (1976)

Jerusalén (1980)

La judicatura (1984)

El Contralor del Estado (1988)

Dignidad y libertad humanas (1992)

Libertad de ocupación (1992)

El Gobierno (1992)

41. Un proyecto de Ley Fundamental, la Ley de Derechos Sociales, está ante el Knesset desde 1993, en que, por primera vez en la historia de Israel, el Gobierno accedió a incluir los derechos sociales en la legislación de derechos fundamentales. Aunque en Israel se reconocen los derechos económicos, sociales y culturales, ya sea directamente en las leyes, los reglamentos o la jurisprudencia, o bien indirectamente mediante programas administrativos, todavía carecen de reconocimiento constitucional. Esta cuestión se trata también en la parte del presente informe relativa al artículo 2 del Pacto.

II. INFORMACIÓN RELATIVA A LAS DISPOSICIONES GENERALES DEL PACTO

Artículo 1 - Libre determinación

42. El reconocimiento por Israel del derecho universal a la libre determinación está incorporado en su Declaración de Independencia, que contiene un claro compromiso con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. El derecho a la libre determinación es central para el establecimiento del Estado de Israel, especialmente después del Holocausto. En palabras del Tribunal Supremo:

"Ciertamente, todos los ciudadanos de Israel - judíos y no judíos - son 'accionistas' del Estado, y la afirmación de que el Estado es el 'Estado de todos los ciudadanos' no le impide ser un Estado judío y, si se quiere: el Estado judío. Tenemos que recordar - cómo podríamos olvidarlo - que el pueblo judío no tiene otro Estado que el Estado de Israel, el Estado de los judíos. Sin embargo, dentro de ese Estado, todos los ciudadanos disfrutan de los mismos derechos."
C.A.P. 2316/96 Isaacson v Registrar of Political Parties, Takdin-Supreme col. 96 (2) 306, 319.

Artículo 2 - Responsabilidad del Estado, no discriminación,
cooperación internacional

Responsabilidad del Estado

43. Los derechos económicos, sociales y culturales son ampliamente reconocidos en Israel, ya sea directamente, por las leyes, los reglamentos o la jurisprudencia, o indirectamente, por los programas administrativos. Desde su creación, no se ha impugnado políticamente el compromiso del Estado con la plena realización de esos derechos. Además, los servicios sociales de todas clases se han ampliado espectacularmente con el paso de los años, a pesar de los desafíos para la seguridad de Israel, por un lado, y de las enormes olas de inmigración, por otro, fenómenos ambos que han tenido repercusiones evidentemente drásticas en los recursos disponibles del Estado. Ese compromiso se revela claramente en cada una de las partes sustanciales del presente informe (artículos 6 a 15).

44. Vale la pena subrayar la existencia de una tendencia clara y constante hacia la legalización del bienestar social en Israel. El mejor ejemplo es la Ley de garantía de ingresos, que creó un derecho reconocido a unos ingresos básicos como red de seguridad para garantizar la subsistencia. Este derecho, aplicado por el Instituto del Seguro Nacional, sustituyó al anterior programa administrativo, gestionado por asistentes sociales. En virtud del programa anterior, los asistentes sociales podían decidir si, a su juicio profesional, una persona necesitada tenía derecho a una asignación básica, además de determinar el nivel de esa asignación. Se encuentran algunos ejemplos en diversas partes del presente informe. Es justo decir, en general, que la mayoría de los derechos comprendidos en el Pacto se encuentran hoy legalizados, aunque todavía debe terminarse el proceso.

45. Además, hay indicaciones claras de que los derechos al bienestar social y al trabajo pueden experimentar una variación aún mayor en lo que se refiere a su situación, pasando de ser derechos ordinarios a derechos constitucionales. Esos indicios pueden encontrarse tanto en la esfera legislativa como en la judicial.

Ley Básica: Ley de derechos sociales (1993)

46. Un proyecto de Ley Básica, la Ley de Derechos Sociales, se encuentra ante el Knesset desde 1993. Sus principales disposiciones son:

- "1. Los derechos humanos fundamentales se basan en Israel en el reconocimiento de la importancia del ser humano, de la santidad de su vida, y de su existencia libre, y deben respetarse de conformidad con los principios de la Declaración de Independencia del Estado de Israel.
2. Esta Ley Básica tiene por objeto proteger los derechos sociales del hombre, a fin de incorporar en esta Ley Básica los valores del Estado de Israel como Estado judío y democrático.
3. Todo residente tiene derecho a sus necesidades básicas para la protección de una existencia humana digna, entre otros campos, en el del empleo, el salario y las condiciones de trabajo, el del aprendizaje y la educación, y en el de la salud y el bienestar social; este derecho se aplicará o regulará por las autoridades gubernamentales de conformidad con las leyes y con sujeción a la capacidad financiera del Estado, determinada por el gobierno.

4. Los trabajadores tienen derecho a encuadrarse en organizaciones de trabajadores de su elección, y los empleadores en organizaciones de empleadores de su elección; esas organizaciones pueden concertar convenios colectivos, todo ello de conformidad con los principios del derecho laboral.
5. Los trabajadores tienen derecho a la huelga, de conformidad con los principios del derecho laboral, a fin de proteger sus derechos y de promover sus intereses económicos y sociales.
6. Los derechos protegidos en esta ley básica no serán menoscabados, salvo por ley o mediante autorización específica de una ley de conformidad con los valores del Estado de Israel como Estado judío y democrático, para un fin adecuado y sin exceder de lo estrictamente necesario.
7. Toda autoridad de cualquier rama del poder ejecutivo, y todos los que actúen en su nombre, deberán respetar los derechos de esta Ley Básica.
8. Ninguno de los derechos de esta ley básica podrá invocarse de forma que comprometa la existencia del Estado o su régimen democrático, o que sirva para oprimir derechos humanos."

47. El futuro de este proyecto de ley no es claro. Sin embargo, el hecho de que, por primera vez en la historia de Israel, el gobierno accediera en 1993 a incluir los derechos sociales en la legislación de derechos fundamentales es simbólicamente importante. Demuestra lo profundo que es el compromiso de Israel con los derechos comprendidos en el presente Pacto.

El poder judicial

48. El reconocimiento constitucional de derechos fundamentales puede realizarse mediante la jurisprudencia, como ha ocurrido en Israel en la esfera de los derechos civiles. Esto significa como mínimo que esos derechos se consideran seriamente a efectos de interpretar las leyes o de colmar lagunas legales. En lo que se refiere a los derechos económicos y sociales, la actividad judicial es todavía limitada, dejando aparte el derecho a fundar sindicatos y el derecho de huelga, que se consideran derechos fundamentales.

49. El Tribunal Supremo hizo las interesantes observaciones que siguen sobre el deber del Estado de proveer para los débiles y los pobres:

"Un gobierno democrático, en su verdadera esencia y de acuerdo con sus valores, velará por el bienestar presente y futuro del ciudadano. Se esforzará por proporcionar empleo, un salario mínimo y derechos sociales, de forma que quien ha trabajado muchos años y llegado a la edad de la jubilación esté tan asegurado como sea posible y no sea una carga para la sociedad. Si un gobierno democrático puede permitirse invertir los recursos necesarios, debe prever, por su propia iniciativa, derechos de pensión para sus ciudadanos, y hacerlo a su debido tiempo... La Ley Básica, como queda dicho, se basa en los valores del Estado de Israel como Estado democrático. Prestar atención al bienestar de los ciudadanos, garantizar que se atiendan sus necesidades y asegurar su futuro concuerda con los valores del Estado de Israel como Estado democrático y corresponde a los valores del judaísmo, que siempre han dado prioridad a atender al ciudadano y satisfacer sus necesidades básicas. Se ha dicho, por ejemplo, que la caridad es una de los tres

hechos más importantes que constituyen la base moral de este mundo [cita omitida]... Los actos abiertos u ocultos de compasión y caridad, que no son más que expresión de la atención al prójimo, a fin de que nadie padezca hambre o privaciones, son preconizados y fomentados en mensajes claros y explícitos arraigados en antiguas tradiciones. Garantizar que se satisfagan todas las necesidades de los ciudadanos, así como las de los residentes y gentiles, y preservar el nivel y la calidad de su vida se encuentran también entre los valores sagrados de la tradición judía." H.C. 726/94, 878/94 Klal Insurance Company Ltd. v. Minister of Treasury, P.D. vol. 48 (5), 441, 476.

50. El magistrado Aharon Barak, Presidente del Tribunal Supremo, ha observado que el "derecho a unas condiciones de vida dignas" debe interpretarse a partir de la Ley Básica de Dignidad y Libertad Humanas (Barak 1994, págs. 416 y 417), pero el tribunal no se ha ocupado aún de ningún asunto de esa índole.

51. En resumen, como no se ha hecho todavía ningún intento serio de inducir al poder judicial a reconocer los derechos sociales como derechos fundamentales, la situación constitucional exacta de los derechos económicos, sociales y culturales en el derecho israelí sigue en espera de acontecimientos decisivos, tanto legislativos como judiciales.

No discriminación

52. En lo que se refiere al Estado y los organismos públicos, el principio de no discriminación es totalmente vinculante en Israel. La Declaración de Independencia israelí expresa el compromiso del Estado con la "igualdad civil social". Utilizando, entre otras, esa fuente, el Alto Tribunal de Justicia ha consagrado hace tiempo el derecho a la igualdad, expresando repetidas veces la siguiente opinión:

"La norma según la cual se prohíbe discriminar entre las personas por motivos de raza, sexo, nacionalidad, secta étnica, Estado de origen, religión, opinión o situación social es un principio constitucional fundamental, inherente a nuestras normas jurídicas más básicas." H.C. 721/94 El Al Israeli Airlines v. Danilovitch, P.D. vol. 48 (5) 749, 760.

53. Los tribunales han creado un eficaz cuerpo de jurisprudencia, que se ha traducido en la asistencia a toda persona que pueda probar una discriminación por parte de cualquier persona u organismo que actúe de acuerdo con la ley. Los servicios de bienestar y otros servicios sociales no son una excepción a esta norma, como se deduce claramente de la significativa cita que sigue:

"... garantizar la igualdad de oportunidades para los minusválidos cuesta dinero. Una sociedad educada en los valores de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas está dispuesta a pagar el precio necesario... Como hemos dicho, los reglamentos requieren que se instalen... en las escuelas servicios higiénicos para los minusválidos. La finalidad de esta disposición es permitir que el niño minusválido se integre en la escuela de forma similar a la de cualquier otro niño, garantizando así su dignidad y permitiéndole disfrutar de las mismas oportunidades de educación." H.C. 7081/93 Botzer v. Municipal Authority Maccabim-Reut, Takdin-Supreme vol. 96 (1) 818, 821-822

54. Los derechos legales se basan generalmente en la residencia, y no en la nacionalidad, ni mucho menos en la raza, religión, sexo, etc. Por ejemplo, los derechos de educación se aplican a todo "niño": los derechos de los trabajadores se aplican a todo "empleado"; la seguridad social se basa normalmente en la "residencia", salvo tres aspectos de la seguridad social que se aplican a todos los "empleados". En cada capítulo del presente informe se da una explicación detallada de la aplicación del principio de no discriminación. La cuestión de los trabajadores extranjeros se desarrolla en el capítulo relativo al artículo 6 del Pacto.

55. En general, las disposiciones legales no discriminatorias son raras en el derecho israelí. No obstante, algunos de los derechos comprendidos en el Pacto son objeto específico de esas disposiciones, que se examinan en el cuerpo del presente informe. Esas disposiciones son las siguientes (las disposiciones legales mencionadas se acompañan como anexo 1A al presente informe).

El derecho a trabajar (artículo 6) y el derecho a unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7): Ley de igualdad de oportunidades de empleo, 1988, artículos 2 y 2A; Ley del servicio de empleo 1951, artículos 42 y 42 A; Ley de igualdad de remuneración de trabajadores y trabajadoras, 1996, artículos 1 y 2; Ley de igualdad de edad de jubilación de empleados y empleadas, 1987, artículo 2; Ley de Administración Pública (nombramientos), 1959, artículo 15A; Ley de jornada de trabajo y descanso, 1951, artículo 9C;

Derechos de salud (artículo 12): Ley del seguro nacional de salud, 1954, artículos 21 a) y 31.

Derechos de educación (artículos 13 a 15): Ley de educación nacional 1959, artículo 2.

Cooperación internacional

56. El Estado de Israel participa intensamente en la cooperación internacional. El Departamento de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores se ocupa de promover programas de asistencia en las esferas de la capacitación, la investigación y las consultas. Sin dejar de comprometerse con el objetivo universal de la reducción de la pobreza, la atención se ha centrado en el enriquecimiento de los recursos humanos y la creación de instituciones, a fin de que las personas puedan participar en la evolución de su propia sociedad en esferas como la agricultura orientada al mercado, la mujer en el proceso de desarrollo, la conservación ambiental, la atención de salud, las microempresas y el desarrollo de las comunidades. En 1996, hubo 4.045 participantes en 144 cursos de capacitación realizados en Israel, y 5.327 personas participaron en 120 cursos locales organizados en 47 países de todo el mundo.

57. Como la ayuda a África comprende aproximadamente el 25% de las actividades de capacitación y los proyectos a largo plazo del Departamento, se ha designado un grupo especial de expertos para estudiar las relaciones actuales entre Israel y África, a fin de formular un programa más positivo de cooperación futura. Además de proyectar estrategias bilaterales de cooperación para el desarrollo con los países solicitantes, según las prioridades nacionales concretas, se ha dado gran prioridad a las actividades multilaterales y al aumento de la cooperación con las organizaciones internacionales. Se ha firmado un acuerdo multilateral entre Israel, el Consejo de Palestina, Luxemburgo y Marruecos sobre un proyecto agrícola en la

Faja de Gaza, y en 1996 se firmaron acuerdos entre el Departamento, el PNUD, la UNESCO y la FAO sobre programas de cooperación para el desarrollo y de fortalecimiento institucional.

58. La paz en el Oriente Medio sólo quedará asegurada cuando arraigue en la vida cotidiana de los pueblos de la región. Por ello, continuará la cooperación con los países, organismos, ONG y el sector privado en la región de Oriente Medio/África del Norte, así como con los Estados del Golfo. Una amplia cooperación regional comenzará a llevarse a la práctica cuando se llegue a acuerdos de paz, pero no hace falta aguardar hasta entonces para comenzar a trabajar juntos. El Departamento confía en ser un puente entre los pueblos de la región.

59. Muchos programas del Departamento se han realizado mediante recursos generosamente facilitados por la Agencia para el Desarrollo Internacional (Estados Unidos, USAID) y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de los Países Bajos. Proporcionan recursos adicionales el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA); el Organismo Noruego de Desarrollo Internacional (NORAD); el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI); el Ministerio de Cooperación Económica de la República Federal de Alemania; el Banco Interamericano de Desarrollo; la Organización de los Estados Americanos y diversos órganos y organismos de las Naciones Unidas (Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión, PNUD, OMS, FAO, UNESCO, OMM). (The DIC Activity Report, 1996, Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel).

60. Lo que antecede se refiere a la asistencia internacional prestada por Israel. De la asistencia internacional que Israel recibe, sólo una pequeña parte se concede para atender necesidades sociales e, incluso entonces, sólo para la absorción de inmigrantes. Los Estados Unidos de América conceden a Israel 8 millones de dólares todos los años; Alemania le concede préstamos cuya cuantía varía según los años, de acuerdo con las tasas de inmigración (40 millones de marcos alemanes en los años 1997 y 1998, menos que a mitad de la última oleada de inmigraciones). Hay que tener presente que, entre comienzos de 1989 y agosto de 1997, Israel ha absorbido 742.000 inmigrantes, con una población total de 4.678.000 a finales de 1988: un aumento de 16,6% de la población total en menos de una década!

Artículo 3 - Prohibición de discriminar entre hombres y mujeres

61. Las directrices dadas por el Comité en virtud del presente Pacto no requieren un examen general de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en el Pacto. El tema se tratará por separado en cada parte del presente informe.

62. Más información centrada especialmente en este tema puede encontrarse en los informes inicial y segundo combinados de Israel, en relación con la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, presentado en mayo de 1977 al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y publicado como documento de las Naciones Unidas CEDAW/C/ISR 1-2, de 8 de abril de 1997. La consulta de dicho informes resultará más fácil utilizando el siguiente cuadro.

Artículo del Pacto	Artículo y capítulo de la Convención
Arts. 2-3: No discriminación	Art. 1: Definición de discriminación Art. 2: Obligación de eliminar la discriminación
Art. 6: Derecho a trabajar	Art. 4: Aceleración de la igualdad
Arts. 6-7: Trabajo y condiciones de trabajo	Art. 11: Empleo
Arts. 9 y 11: Seguridad social y subsistencia	Art. 13(2): Beneficios sociales y bienestar social
Art. 10: Familia	Art. 16(5),(7),(8),(11): Familia
Art. 12: Derechos de salud	Art. 12: Acceso a la atención médica
Arts. 13-14: Derechos de educación	Art. 10: Educación

III. INFORMACIÓN RELATIVA A DERECHOS ESPECÍFICOS

Artículo 6 - Derecho a trabajar

Convenciones internacionales conexas vinculantes para Israel

63. Israel ha sido parte en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la política de empleo, 1964 (No. 122) desde 1970; el último informe de Israel corresponde a 1995.

64. Israel ha sido parte en el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (Nº 29) desde 1955; el último informe de Israel corresponde a 1990.

65. Israel ha sido parte en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (Nº 111) desde 1959; el último informe de Israel corresponde a los años 1992-1993.

66. Israel ha sido parte en el Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial desde 1979; el último informe de Israel se presentó en julio de 1997 y se refiere al período 1991-1996.

67. Israel ha sido parte en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer desde 1991; el último informe de Israel se presentó en mayo de 1997.

68. Los pactos internacionales ratificados por Israel no forman parte normalmente del derecho interno israelí hasta que son legalmente reconocidos por el Knesset. No obstante, los convenios de trabajo internacionales, en especial las normas de la OIT, han tenido una enorme influencia en el desarrollo del derecho laboral israelí, tanto en las disposiciones legales como en la jurisprudencia. Los tribunales laborales recurren también con frecuencia esos convenios, incluso a los no ratificados, para interpretar las

leyes y como criterio para determinar la validez de las condiciones contractuales.

Empleo y desempleo

Nivel y tendencias

69. Durante los últimos diez años, de 1986 a 1996, la economía de Israel ha crecido a un ritmo acelerado. El producto interno bruto aumentó en un 65% en precios constantes entre 1986 y 1996, y la mayor parte de ese crecimiento (el 42%) se concentró entre 1989 y 1995. Se trata de un logro importante que ha elevado el PIB per cápita de Israel hasta un nivel no muy inferior a la media de los países occidentales.

70. El PIB creció en un 4,5% hasta llegar a los 272.8000 millones de NSI (en precios constantes de 1995; aproximadamente 85.000 millones de dólares). Este crecimiento fue menos acelerado que el de los dos años anteriores y las previsiones preliminares para 1997 indican una nueva desaceleración del ritmo de las actividades económicas en el año corriente.

71. La expansión de las actividades económicas ha ido acompañada por un crecimiento considerable del empleo interno, incluida la absorción con éxito de una gran oleada de inmigración que comenzó hacia finales de 1989 (produciendo, para finales de 1997, es decir, en menos de un decenio, un aumento de la población israelí del 16,6%).

72. En 1996 había 2,1 millones de trabajadores empleados en Israel. La tasa de empleo era entonces del 6,7%, la menor desde 1992, en que el desempleo llegó a ser del 11,2% de la fuerza de trabajo; ello ocurrió en el momento de máxima afluencia al mercado de trabajo de los nuevos inmigrantes, alrededor del 85% de ellos procedentes de la Unión Soviética.

73. Tendencias del empleo entre determinadas categorías de trabajadores. El cuadro que sigue presenta las características principales de la fuerza de trabajo de diversas categorías de trabajadores israelíes: varones, mujeres, judíos, árabes, trabajadores jóvenes y de cierta edad, residentes en zonas de desarrollo y nuevos inmigrantes, mostrando las variaciones del número de empleados y la tasa de desempleo de esos grupos en 1986, 1991 y 1996. En el cuadro 1 anexo a la presente sección figuran datos más amplios.

	Cambio de empleo (%)		Tasa de desempleo (%)		
	1991-1996	1986-1991	1986	1991	1996
Población total	27,1	15,7	7,1	10,6	6,7
Judíos	26,0	14,4	6,6	10,6	6,7
Árabes y otros	35,4	26,4	10,5	10,5	6,2
Varones	20,4	12,8	6,5	8,6	5,8
Mujeres	37,3	20,4	7,9	13,4	7,8
15 a 17 años	36,7	-1,7	20,5	23,7	19,7
18 a 24 años	52,6	13,8	18,6	22,2	12,8
45 a 54 años	65,8	19,8	3,3	6,9	4,5
55 a 64 años	25,6	9,3	2,0	7,2	4,8
Residentes en zonas en desarrollo	60,7	-	-	15,4	10,5
Nuevos inmigrantes	353,0	-	-	38,5	9,3

74. En general, de 1991 a 1996, el empleo de la mayoría de las categorías de trabajadores indicadas supra aumentó por encima de la tasa media y el empleo entre los nuevos inmigrantes creció de forma especialmente rápida. Es interesante señalar que ese crecimiento fue menor entre los judíos y varones, que integran las dos categorías de trabajadores más amplias (pero no exclusivas) en Israel. Esta pauta podía apreciarse ya antes de 1991, entre 1986 y 1991, pero era menos pronunciada.

75. Por lo que se refiere a las tasas de desempleo, los datos indican que, durante los diez años últimos, las tasas más altas se encuentran entre los trabajadores más jóvenes, de edad comprendidas entre los 15 y los 24 años. El desempleo ha sido alto también entre los trabajadores que viven en las zonas de desarrollo del país. Las tasas de desempleo de los nuevos inmigrantes fueron habitualmente altas poco después de su llegada a Israel y disminuyeron rápidamente a medida que esos inmigrantes aprendían el idioma y adaptaban sus conocimientos especializados al mercado de trabajo local. A la larga, los grupos más vulnerables de trabajadores israelíes son probablemente los trabajadores jóvenes (aunque la gran mayoría de este grupo de edad estudia y realiza su servicio militar obligatorio) y los residentes en zonas de desarrollo exteriores en donde las oportunidades de empleo pueden ser limitadas.

76. Las cifras iniciales para 1997 indican que el desempleo puede haber empeorado en ese año. El aumento del desempleo exigirá, naturalmente, una reevaluación de las políticas y medidas de empleo y desempleo.

Políticas de empleo

77. Como puede verse por los datos sobre el empleo en Israel, la tasa de desempleo ha venido disminuyendo constantemente desde 1992, en que era del 11,2%, hasta el 6,7% en 1996. Con el desempleo a ese nivel, el Gobierno considera que la economía está próxima a alcanzar el pleno empleo.

78. En general, las dificultades de la gestión del empleo van acompañadas de variaciones cíclicas del crecimiento económico. Por ello, los objetivos de la política económica son fomentar el crecimiento económico a largo plazo y el aumento de las oportunidades de empleo y la aplicación de medidas a corto plazo para reducir el desempleo.

79. Israel se ha encontrado con un problema especial como consecuencia de la gran afluencia de nuevos inmigrantes, en su mayoría procedentes de la antigua Unión Soviética, que comenzó hacia finales de 1989. La inmigración llegó al máximo en 1990, cuando unas 200.000 personas entraron en Israel (y 276.000 más en 1991). Entre 1992 y 1996, llegaron anualmente aproximadamente de 75.000 a 80.000 nuevos inmigrantes. A pesar del alto nivel de actividad económica durante la mayor parte del período comprendido entre 1990 y 1996, el desempleo creció significativamente, del 8,9% en 1989 al 11,2% en 1992. Posteriormente el desempleo disminuyó, llegando a ser del 6,7% en 1996. Esto se logró mediante programas a corto plazo de asistencia financiera a empresas industriales deseosas de aumentar el número de trabajadores empleados, la creación de empleos temporales en el sector público y la expansión de la capacitación profesional, en particular mediante cursos de actualización de conocimientos y de readiestramiento para titulados universitarios y la capacitación en el empleo. El número de nuevos inmigrantes en los cursos de capacitación profesional aumentó desde un promedio de unos 1.300 mensuales en 1990 hasta 6.000 mensuales en 1993. Para 1996, el número de nuevos inmigrantes

en cursos de formación profesional se redujo hasta alrededor de 2.000 mensuales, a medida que fue disminuyendo el flujo de nuevas llegadas y aumentando su absorción en empleos de Israel. El desempleo entre los nuevos inmigrantes disminuyó desde el 38,5% en 1991 hasta el 9,3% en 1996, logro que se debió a la combinación de las medidas del Gobierno con la expansión de la economía durante ese período.

80. Hay que mencionar también un programa de empleo temporal iniciado en 1992, en que el desempleo alcanzó un máximo insólito. Se iniciaron proyectos para facilitar empleo en la explotación de emplazamientos arqueológicos y turísticos, y en mejoras ambientales. Para 1993, 3.500 personas desempleadas trabajaban en esos empleos mensualmente, un promedio de 17 días cada una. La cifra aumentó a 3.800 trabajadores en 1994 (en que el promedio fue de 18 días) y desde entonces ha disminuido, al haberse reducido el desempleo, principalmente como consecuencia de la expansión de las actividades económicas en Israel. En el primer semestre de 1997, sólo estaban empleadas 700 personas, por 15 días mensuales como promedio, en esos empleos temporales.

81. Los programas económicos a largo plazo del Gobierno se centran en medidas para maximizar la productividad económica. Esas medidas incluyen la privatización de empresas de propiedad pública, el fomento de la competencia entre los productores nacionales de bienes y servicios y entre los productores nacionales y extranjeros mediante la reducción de los obstáculos arancelarios, y la minimización de la utilización de proyectos de empleo para aliviar temporalmente el desempleo.

Empleo y libertad individual

82. En el nivel más básico, la relación empleado-empleador es contractual. El principio fundamental de "libertad de contratación" (incorporado desde 1992 en la Ley Básica: Dignidad humana y libertad) se aplica también a los contratos de trabajo. Ello incluye tanto la libertad de concertar una relación laboral como la de no hacerlo, y la de definir el contenido de dicha relación. Por ello, como norma general, el derecho individual a trabajar sólo existe cuando existe un contrato de trabajo individual o un convenio colectivo pertinente, y su ámbito está determinado por ellos.

83. Ese enfoque contractual ha llevado a los tribunales israelíes a restringir un tanto la posibilidad de la readmisión forzosa como recurso contra el despido que supone un incumplimiento de un contrato de trabajo personal. Este recurso puede concederse por ley o por un acuerdo colectivo (como se describe infra). Hay que señalar que esta cuestión es una de las más controvertidas del derecho laboral israelí, y que existen divergencias al respecto dentro del propio Tribunal Supremo.

84. No obstante, la "libertad de contratación" no es el único principio que rige en esta materia. Dada la desigualdad básica entre ambas partes de un contrato de trabajo - empleado y empleador - la libertad de contratación no basta por sí sola para proteger los derechos de los trabajadores. Los principios y las leyes laborales protectoras de Israel tienen importantes consecuencias para la protección del derecho a trabajar.

85. La protección de la seguridad en el empleo mediante convenios colectivos (y órdenes de ampliación) es de hecho muy eficiente para los trabajadores organizados, que constituyen la inmensa mayoría de los trabajadores de Israel. Se encuentra tan profundamente incorporada al sistema, que a veces se critica, sobre todo por los empleadores.

86. Muchos convenios colectivos incluyen una disposición en el sentido de que los empleados despedidos como consecuencia de reducciones de personal gozarán de prioridad, durante cierto período, para volver a trabajar. Además, los convenios colectivos establecen también con frecuencia procedimientos para determinar la justificación del despido por el empleador. El procedimiento de esta índole más común es un "comité bipartito", compuesto por representantes del empleador y de los sindicatos. Cuando uno de esos comités llega a un punto muerto, la controversia se somete normalmente a arbitraje.

87. La protección legal directa de la seguridad de empleo es excepcional y se aplica a categorías determinadas de trabajadores del siguiente modo (véase el texto íntegro de las leyes mencionadas en el anexo 1A del presente informe):

a) Las trabajadoras, durante su licencia de maternidad (que incluye hasta seis meses después del parto, si hay razones médicas para la ausencia del trabajo) y durante el embarazo (en ciertas condiciones: véase la Ley de empleo de la mujer, 1964, artículo 9;

b) Los trabajadores que sirven en la reserva militar: Ley de reinserción de soldados licenciados, 1949, artículos 37 y 41;

c) Inválidos de guerra: reglamentos de desarrollo de la Ley de reinserción de soldados licenciados, 1949, artículo 31;

d) Empleados que son miembros de "comités de seguridad" y "delegados de seguridad", en relación con el cumplimiento de sus funciones legales: Ley de la inspección laboral (organización), 1954, artículos 17 y 24;

e) Trabajadores parientes de veteranos caídos, durante un período de cinco años de prórroga legal de su edad de jubilación, o en relación con ésta: Ley de rehabilitación, 1950; familias de soldados caídos (pensiones y artículo 33A);

f) Funcionarios civiles y trabajadores de otros servicios públicos en relación con reclamaciones que presenten al Contralor del Estado: Ley del Controlador Público (nuevo texto), 1958, artículo 45C;

88. Además, hay tres formas de reglamentación pública de la contratación y el empleo, que fomentan indirectamente las oportunidades de empleo individuales.

89. La primera es la Ley del Servicio de Empleo de 1959, que creó el Servicio del Empleo israelí. Se trata de una empresa pública nacional, a cargo del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, cuya principal finalidad es armonizar las solicitudes de empleo con las vacantes notificadas por los empleadores. En todas las zonas urbanas del país se crea una oficina de ese servicio. De conformidad con la Ley del seguro nacional (texto revisado), de 1995, inscribirse en la oficina del Servicio de Empleo es requisito previo para percibir un subsidio de desempleo cuando no se recibe una oferta de trabajo apropiada (véanse detalles en relación con el artículo 9 del Pacto).

90. Los "servicios de empleo privados", comúnmente llamados "agencias de colocación", están reglamentados también por el Estado en virtud de la Ley del Servicio de Empleo de 1959 (parte 4). Deben obtener un permiso del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que los supervisa.

91. En respuesta al descontento público por la proliferación de agencias privadas que operaban de diversas formas en la esfera de la gestión del empleo, se promulgó la Ley del empleo de trabajadores por contratistas de mano de obra de 1996. La diferencia entre un "contratista de mano de obra" y una "agencia de colocación" privada es que el primero sigue siendo el empleador después de dar trabajo al empleado en el lugar de trabajo de un tercero. A su vez, el "contratista de mano de obra" se diferencia de un contratista ordinario en que el contrato con el tercero se limita a la prestación de servicios de gestión de personal. La ley exige que todo "contratista de mano de obra" obtenga un permiso, después de depositar una garantía financiera satisfactoria, que utilizará el Estado en provecho de los trabajadores en caso de ruptura del contrato por la agencia. La ley obliga también al "contratista de mano de obra" a facilitar a entregar a los empleados un contrato escrito. Al mismo tiempo, anula la validez de las cláusulas que traten de limitar la libertad del empleado para ser contratada en el futuro por un tercero. Todavía se encuentra pendiente de sentencia una solicitud presentada al Alto Tribunal de Justicia, a fin de que declare inconstitucionales las disposiciones legales que exigen una garantía financiera como condición previa para expedir un permiso.

92. Incumbe al Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales aplicar la Ley de empleo de trabajadores por contratistas laborales. Desde su entrada en vigor en septiembre de 1996, casi 200 agencias han solicitado permisos, y alrededor de 170 los han obtenido.

93. La doctrina de la "limitación profesional" es otro ejemplo importante de principio protector, que a veces reduce los efectos de la "libertad de contratación" y fomenta las oportunidades de empleo. En virtud de esa doctrina, una cláusula de un contrato de empleo que trate de restringir la libertad del empleado para trabajar en cualquier momento en una clase determinada de ocupación sólo será válida si las citadas restricciones se consideran razonables, por ejemplo si su finalidad es proteger los secretos profesionales del empleador u otra información confidencial. De otro modo, el consentimiento del empleado se considera nulo.

94. La promulgación en 1992 de la Ley Básica: Libertad de ocupación, añadió un aspecto constitucional a la cuestión de la elección de ocupación en general y al razonamiento de los tribunales en los asuntos de "limitación del compromiso profesional" en particular. La razonabilidad de la cláusula de compromiso profesional es hoy una cuestión compleja que trata de encontrar el debido equilibrio entre la "libertad de contratación" y la "libertad de ocupación", teniendo en cuenta los derechos contrapuestos de todas las partes que intervienen (empleador, empleado y tercero que desea contratar a este último), así como el interés público que se toma en consideración normalmente en esos casos en virtud del derecho constitucional ordinario.

95. Por último, pero no menos importante, la libertad de elección de ocupación se promueve también indirectamente por las disposiciones y principios legales que prohíben discriminar en la contratación, que se examinan en la sección 3 a) infra.

Programas de formación técnica y profesional

i) Orientación profesional

96. La División de Orientación Profesional del Servicio de Empleo presta servicios de asesoramiento psicológico y profesional (esta institución pública se describe con mayor detalle en la sección 3 a) infra). Los servicios

incluyen orientación profesional para las personas (unas 5.000 por año), diagnóstico y exámenes profesionales, análisis y clasificación de empleos, reunión y difusión de información sobre el empleo y formación del personal que participe en actividades de orientación profesional en escuelas, bolsas de trabajo locales, etc.

97. No se dispone de datos sobre el funcionamiento de la orientación profesional según las características demográficas de quienes utilizan ese servicio.

ii) Enseñanza profesional y técnica dentro del sistema oficial de enseñanza patrocinado por el Ministerio de Educación

98. En general, se dispone de enseñanza profesional dentro del sistema de enseñanza oficial, en los niveles secundario y postsecundario, con cursos introductorios y exploratorios de formación profesional en el grado 9 (nivel intermedio)-

99. Las escuelas de formación profesional ofrecen a los estudiantes diversos temas, tanto académicos como profesionales, incluidos estudios de comercio y secretariado, diseño de modas y textiles, conocimientos técnicos básicos (por ejemplo, labrado de metales, mecánica y electricidad), informática y electrónica. Además, hay escuelas agropecuarias y náuticas que combinan la formación profesional concreta con los estudios académicos. En los últimos años, el desarrollo tecnológico ha dado origen a un aumento de los esfuerzos por adaptar los programas de las escuelas de formación profesional a las necesidades de la economía para ampliar la formación de trabajadores especializados en tecnología moderna. Con este fin, se han introducido los estudios informáticos y los estudiantes de 12º curso trabajan uno o dos días por semana en plantas industriales para familiarizarse con las innovaciones de los métodos de producción.

100. Dentro de las escuelas de formación profesional hay tres ramas: una combinación de un programa académico completo (orientado a la matriculación) con la formación profesional; los estudios profesionales (orientados a la obtención de un título); y la enseñanza profesional práctica, que subraya la aplicación (y que se orienta sólo a la obtención de un certificado).

101. En los últimos 10 a 15 años, el número de estudiantes que reciben formación profesional en las escuelas secundarias ha aumentado en un 50%, aumento que el Ministerio de Educación atribuye principalmente al creciente número de jóvenes que permanecen en la escuela después de cumplir la edad de asistencia obligatoria. La mayoría de esos jóvenes son absorbidos por la red de enseñanza profesional, en contraposición a la de enseñanza académica.

102. En el nivel postsecundario, los estudiantes que han terminado un curso completo en las escuelas secundarias pueden recibir formación profesional avanzada. En 1993/1994 (último año para el que se dispone de datos), había en el país 224 de esas instituciones (en las redes hebrea y árabe), de las que 32 ofrecían formación de maestros (para escuelas primarias e intermedias) y 101 para la formación práctica de ingenieros y técnicos. El resto ofrecía formación de enfermeros calificados, capacitación en ocupación paramédicas, cursos empresariales y para empleados de oficina, y cursos artísticos (moda, diseño, artes gráficas, etc.). En 1993/1994, 59.000 estudiantes estudiaban en instituciones postsecundarias (no académicas), lo que suponía un aumento del 67% en relación con 1985/1986, con un crecimiento sustancial en todas las materias de estudio.

iii) Formación profesional para adultos y jóvenes patrocinada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

103. Además de los marcos de formación profesional descritos supra, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales patrocina una extensa red de cursos de formación profesional para adultos (de 18 años o más) y jóvenes (de 15 a 18 años), a fin de ayudar a los trabajadores a ampliar sus horizontes de empleo, aumentar la reserva de trabajadores calificados de que dispone la economía y aplicar los aspectos de capacitación de la política económica nacional en materia de fuerza de trabajo. Se realizan actividades de formación en estrecha cooperación con industrias, organizaciones de empleadores y el movimiento sindical.

104. Las actividades de formación de adultos comprenden:

- a) Cursos para adquirir conocimientos básicos;
- b) Cursos breves de ampliación y nocturnos para complementar la formación y actualizar conocimientos;
- c) Rehabilitación profesional de incapacitados;
- d) Formación de mano de obra para emergencias;
- e) Formación práctica de ingenieros, técnicos e instructores en esas materias;
- f) Programas de formación y readiestramiento para nuevos inmigrantes, residentes israelíes que regresan y otros grupos especiales, según proceda;
- g) Programas de capacitación en el empleo, para formar mano de obra en tecnologías nuevas y avanzadas.

105. Las actividades de capacitación se realizan principalmente en centros de formación profesional situados en todo el país. La mayoría de los cursos se organizan por escuelas establecidas seleccionadas por el Ministerio, que supervisa su funcionamiento y subvenciona a los alumnos (normalmente desempleados que envía a las escuelas el Servicio de Empleo). Los niveles de ocupación se determinan y mantienen por el Ministerio, por medio de supervisores y exámenes de obtención de una autorización ministerial. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ofrece también incentivos económicos (como subvenciones de transporte y subsistencia, exenciones por enseñanza y becas) a los estudiantes de profesiones preferidas.

106. Además de sus actividades de formación ordinarias y en curso, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales inicia y ejecuta también programas para atender las necesidades de grupos específicos de población que requieren asistencia especial para prepararse a ingresar en el mercado laboral. En la actualidad hay programas especiales en funcionamiento o en fase de planificación para ofrecer formación profesional a los inmigrantes de Etiopía, de la ex Unión Soviética (tanto adultos como jóvenes) y para la mujer.

107. En 1996 había alrededor de 130.000 adultos estudiando en programas patrocinados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, que recibían formación profesional básica y complementaria en materias como ingeniería práctica, elaboración de metales, electricidad y electrónica, mecánica, economía interna, gestión hotelera, ocupaciones paramédicas e informática.

108. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales está legalmente obligado a ofrecer capacitación a los jóvenes, de 15 a 18 años, que abandonan el sistema de enseñanza oficial (véase la Ley del trabajo juvenil, de 1953, parte sexta, y la Ley del aprendizaje, de 1953, en el anexo 1 al presente informe: "Legislación laboral"). El Ministerio ha elaborado varios marcos de formación que cumplen los requisitos legales y se acomodan a las necesidades de los jóvenes de que se ocupa el Ministerio. Entre las actividades de formación de los jóvenes se encuentran los siguientes:

1. Programas de aprendizaje que combinan la enseñanza profesional práctica en talleres artesanales y fábricas con los estudios escolares generales, una o más veces por semana.

2. Escuelas industriales, que ofrecen formación general postelemental y postprofesional. Los estudiantes se sienten motivados gracias a la labor práctica combinada con los estudios generales y la formación teórica en su vocación. Esas escuelas funcionan en cooperación con talleres de reparación de automóviles, plantas industriales y hoteles.

3. Otros marcos para la adquisición de conocimientos:

a) Grupos de trabajo, destinados a jóvenes que, por diversas razones, no pueden ser absorbidos por el empleo regular. Este marco combina también el trabajo con los estudios generales.

b) Cursos de servicio premilitar, coordinados con el ejército, destinados a jóvenes de 16 a 17 años y medio, para aprender una profesión útil, tanto durante su período de servicio militar como después de ser licenciados.

c) Programas para jóvenes problemáticos que combinan la formación profesional con los estudios generales y la formación para el ajuste social.

109. En 1906, aproximadamente 12.500 jóvenes de 15 a 18 años estudiaron en programas patrocinados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de ellos más del 75% en escuelas industriales.

Oportunidades de empleo entre determinadas categorías de trabajadores

Prohibición de discriminación

110. Algunas leyes laborales prohíben discriminar entre los aspirantes a empleo o los empleados.

111. La del Servicio de Empleo de 1959 dice (véase el texto íntegro en el anexo 1 del presente informe: "Legislación laboral"):

"42.a) Al ofrecer empleo, el Servicio de Empleo no discriminará contra nadie por razón de su edad, sexo, raza, religión, nacionalidad, Estado de origen, opiniones o pertenencia a un partido político, y un empleador potencial no rehusará admitir a un trabajador por esos motivos, tanto si la persona ha sido enviada por conducto del Servicio de Empleo como si no.

b) No se considerará que existe discriminación cuando la naturaleza o a esencia del puesto, o asuntos de seguridad del Estado impidan el traslado o la admisión de una persona para el mencionado puesto.

42A. Un empleador que necesite empleados no publicará una oferta de trabajo que constituya una discriminación en virtud del artículo 42."

112. Esta ley perdió importancia con la promulgación en 1988 de la Ley de igualdad de oportunidades de empleo de 1988, y más aún cuando fue modificada sustancialmente en 1995. Esta última ley incluye diversas normas, de las que la principal es la siguiente (véase el texto íntegro en el anexo 2 del presente informe):

"2. a) Un empleador no discriminará entre sus empleados o solicitantes de empleo por motivos de sexo, orientación sexual, estado civil, parentesco, edad, religión, nacionalidad, Estado de origen, opiniones o pertenencia a un partido político, en relación con alguna de las circunstancias siguientes o con todas ellas:

1. Contratación;
2. Condiciones de trabajo;
3. Promoción en el trabajo;
4. Formación profesional o estudios avanzados;
5. Indemnizaciones de despido o terminación de la relación laboral;
6. Beneficios y prestaciones de jubilación concedidos a un empleado;

b) A los efectos del apartado a), se considerará discriminatoria la inclusión de condiciones no pertinentes.

c) No se considerará discriminación con arreglo al presente artículo el acto que esté necesariamente vinculado a la naturaleza o esencia del empleo o el puesto.

2A. a) un empleador no solicitará del aspirante a un empleo o de un empleado información sobre su clasificación de salud militar, y se abstendrá de utilizar dicha información, si la conoce, en cualquiera de las circunstancias enumeradas en el artículo 2 a), 1 a 6.

b) ...

c) ...

d) En el presente artículo, 'clasificación de salud militar' es el símbolo numérico que da a la persona la Fuerza de la Defensa de Israel para indicar su compatibilidad médica con el servicio militar en las diversas unidades y puestos de dicha Fuerza de Defensa."

113. La Ley de igualdad de oportunidades de empleo, de 1988, es una ley moderna, que incluye diversos mecanismos de aplicación, algunos de ellos sin precedentes en el derecho laboral israelí. La infracción de esta ley constituye tanto un ilícito civil como una infracción penal. Un trabajador, un sindicato o un movimiento de derechos civiles pueden interponer una acción civil. Se da a los tribunales competencia especial para conceder una indemnización aunque no se hayan causado daños materiales.

114. La División de Aplicación del Ministerio examina las reclamaciones de los individuos e inicia sus propias investigaciones. En 1996 se investigaron los lugares de trabajo que empleaban más de cinco personas para determinar posibles infracciones relacionadas con el acoso sexual en el trabajo, la discriminación en la contratación, la promoción y los salarios, el ejercicio de derechos parentales y la publicidad discriminatoria en la oferta de empleos.

115. Desde la promulgación de la Ley en 1988, se han sometido a los tribunales relativamente pocos casos de discriminación en el trabajo, la mayoría de ellos por publicación ilícita de anuncios de empleo. La modificación de 1995 se tradujo en algunos casos más, pero el principal factor disuasor ha seguido siendo la manifiesta indulgencia de los tribunales, apreciable sobre todo en lo reducido de las sumas concedidas como indemnización.

116. Recientemente, el Tribunal Laboral Nacional adoptó una decisión que promete convertirse en un hito. No sólo aumentó significativamente la indemnización concedida, sino que el Tribunal formuló importantes declaraciones que, indudablemente, realzarán la importancia de esta Ley.

"Los seres humanos han nacido a imagen de Dios. Sin embargo, no han venido a este mundo como idénticos unos a otros. Cada persona tiene un carácter individual, sus propios rasgos fisiológicos y un color de piel diferente. De ahí que, en algunos aspectos, puede ocurrir que esas diferencias deban conducir a un trato diferenciado. Por ejemplo, cuando se trata de rasgos fisiológicos diferentes, pueden justificarse diferentes tratamientos médicos. Sin embargo, la propuesta básica debe ser que, a pesar de las diferencias entre las personas, todo ser humano, en cuanto tal, debe ser tratado de la misma forma."

"La igualdad se ha considerado por nuestra jurisprudencia, tanto la del Tribunal Supremo como la del Tribunal Laboral Nacional, como un derecho fundamental, incluso antes de la promulgación de la Ley Básica, "El derecho ha logrado su reconocimiento", y es ahora un derecho constitucional. No creo que la dignidad y la libertad humanas puedan debatirse sin igualdad, y la igualdad en el empleo mucho menos. Una parte sustancial de nuestras vidas transcurre en el trabajo, y no pueden tolerarse la discriminación ni la degradación en el lugar de trabajo.

"... [E]l derecho a la igualdad de trato es un valor fundamental de un sistema jurídico democrático. Cuando examinamos la igualdad, nos ocupamos de la igualdad tanto formal como sustantiva. La igualdad formal requiere prima facie que las personas de igual mérito reciban un trato igual. En cambio, la igualdad sustantiva requiere que, aunque difieran en rasgos no pertinentes, reciban igual trato: no necesariamente que tengan el mismo empleo pero sí que tengan las mismas oportunidades de obtener un empleo apropiado.

"A la luz de lo que antecede, puede llegarse a la conclusión de que las ideas subyacentes en la norma de conducta exigida a un empleador potencial es que las preguntas [formuladas en una entrevista orientada al empleo] no incluya rastro alguno de enfoques estereotipados. Cabe preguntarse si la simple formulación en una entrevista personal o en los formularios de solicitud de puestos de una pregunta caracterizada por ideas estereotipadas es suficiente para considerar responsable al empleador potencial. Personalmente, creo que lo es. Además, cuando las calificaciones exigidas se adaptan normalmente mejor a los varones que a

las mujeres, habrá que demostrar que la característica exigida está vinculada necesariamente al puesto que se ofrece, y que no se puede dejar de exigirla. El procedimiento correcto consiste en examinar a una persona por sus propias calificaciones y no por las características del grupo al que pertenezca."

National Labor Court case 1997/3-129 Plotkin v. Eisenberg Brothers Ltd., págs 6, 8-11, 21.

117. La prohibición de la discriminación basada en la orientación sexual fue firmemente fomentada en 1995 por una amplia decisión del Tribunal Supremo, en la que se ordenó a un empleador que concediera al compañero homosexual de un empleado cierta prestación laboral destinada al cónyuge del trabajador. Esta decisión tiene claras repercusiones en los casos de discriminación en la contratación.

118. La discriminación por motivos religiosos está incluida también específicamente en el artículo 9C de la Ley de trabajo y horas de descanso de 1951. Esta disposición prohíbe negarse a contratar a un empleado que rehúse trabajar en sus fiestas religiosas y obligar a ese trabajador a trabajar en esos días como condición para ser contratado.

119. La importancia de lo que antecede va más allá de la discriminación en la contratación y abarca todas las relaciones de trabajo, pero la discriminación en materia de contratación es uno de los contextos en que la ley debe tener más influencia. Y ello, especialmente, dada la conocida tendencia de los trabajadores a no demandar judicialmente a sus empleadores mientras su relación laboral continúe, y habida cuenta de que la discriminación en la contratación se traduce en la ausencia total de relaciones laborales.

120. La mayoría de los casos de discriminación se refieren a la discriminación por razón del sexo. No se dispone en Israel de datos relativos a otras clases de discriminación, con independencia de la compleja cuestión de los trabajadores extranjeros, que se trata a continuación.

Situación de hecho

121. A continuación figuran los datos estadísticos disponibles sobre la situación real en Israel en lo que se refiere a orientación profesional, formación profesional, empleo y ocupación, según las condiciones pertinentes en relación con el principio de no discriminación. Debe señalarse desde el principio que los datos estadísticos por raza o color no se consideran pertinentes en Israel y por ello no se reúnen.

i) Formación profesional

122. A continuación figuran los datos estadísticos para 1966 sobre adultos en los programas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por sexo y grupo de población:

	Millares	%
Todos los estudiantes	130,0	100,0
Varones	76,7	59,0
Mujeres	53,3	41,0
Judíos	113,5	87,3
Árabes y otros	16,5	12,7

Fuente: Israel, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección de Formación Profesional.

ii) Empleo

123. A continuación figuran los datos para 1996 de las personas empleadas, por sexo y grupo de población:

	Millares	%
Todas las personas empleadas	2.012,8	100,0
Varones	1.147,0	57,0
Mujeres	865,8	43,0
Judíos	1.753,3	87,1
Árabes y otros	259,5	12,9

Fuente: Israel, Oficina Central de Estadística, Labour Force Survey, 1996.

iii) Ocupación y continente de nacimiento

124. En el cuadro que sigue figuran los datos para 1995 de las personas empleadas judías, por continente de nacimiento y ocupación, y se presentan, para ese año, las personas empleadas por ocupación, sexo y grupo de población. Según los datos del cuadro, más de una cuarta parte de los israelíes empleados trabajan en profesiones académicas u ocupaciones técnicas; una tercera parte son personal de oficinas o de ventas, y el 25% trabajadores calificados, principalmente de la industria y la construcción:

1995				
Judíos				
Ocupación y sexo	Total	Nacidos en Israel	Asia/África	Europa/ América del Norte
	(Millares)			
<i>Total general 1/</i>	1.715,3	945,5	267,3	496,4
<i>Profesionales universitarios</i>	212,3	111,7	15,5	84,5
<i>Otros profesionales y técnicos</i>	245,9	146,9	26,3	71,9
<i>Directivos</i>	92,7	58,2	12,8	21,6
<i>Empleados de oficina</i>	309,0	204,9	40,6	62,7
<i>Agentes y trabajadores de ventas y servicios</i>	300,4	170,4	56,5	72,6
<i>Trabajadores agrícolas calificados</i>	36,9	24,3	6,0	6,5
<i>Trabajadores de la industria y la construcción, y otros trabajadores calificados</i>	364,6	171,8	70,2	121,0
<i>Trabajadores no calificados</i>	136,0	47,3	35,9	51,9
<i>Varones - Total</i>	931,9	494,8	163,9	270,1
<i>Profesionales universitarios</i>	112,2	54,4	10,5	47,0
<i>Otros profesionales y técnicos</i>	95,8	54,5	11,1	29,9
<i>Directivos</i>	74,2	46,1	11,5	16,6
<i>Empleados de oficina</i>	83,0	45,4	16,9	20,4
<i>Agentes y trabajadores de ventas y servicios</i>	137,4	82,0	26,5	28,6
<i>Trabajadores agrícolas calificados</i>	31,4	21,5	5,0	4,8
<i>Trabajadores de la industria y la construcción, y otros trabajadores calificados</i>	316,3	157,5	62,0	95,3
<i>Trabajadores no calificados</i>	68,2	25,9	17,1	24,7
<i>Mujeres - Total</i>	783,4	450,7	103,4	226,3
<i>Profesionales universitarios</i>	100,1	57,3	5,0	37,5
<i>Otros profesionales y técnicos</i>	150,1	92,4	15,2	42,0
<i>Directivos</i>	18,5	12,1	1,3	5,0
<i>Empleados de oficina</i>	226,0	159,5	23,7	42,3
<i>Agentes y trabajadores de ventas y servicios</i>	163,0	88,4	30,0	44,0
<i>Trabajadores agrícolas calificados</i>	5,5	2,8	-1,0	1,7
<i>Trabajadores de la industria y la construcción, y otros trabajadores calificados</i>	48,3	14,3	8,2	25,7
<i>Trabajadores no calificados</i>	67,8	21,4	18,8	27,2

Fuente: Israel, Oficina Central de Estadística, Labour Force Survey, 1996.

1/ Incluye las personas de ocupación desconocida.

125. Con respecto al continente de nacimiento, hasta 1995, más de la mitad (el 55%) de la población empleada judía había nacido en Israel. Del resto, el 16% eran inmigrantes de países africanos y asiáticos y el 29% de países europeos y de América del Norte y del Sur. Por ocupaciones, casi una tercera parte de los judíos nacidos en Europa y los Estados Unidos trabajaban en ocupaciones académicas y profesionales, en comparación con el 27 % de nacidos en Israel y con el 16% de los nacidos en Asia y África. Entre los tres grupos, alrededor del 20 al 25% estaban empleados como trabajadores calificados en la industria y la construcción.

126. Como puede verse por los datos del cuadro 2 del anexo de la presente sección, entre la población activa árabe israelí, compuesta en su inmensa mayoría por varones, la mitad trabaja como mano de obra calificada en la industria o la construcción. La participación de las mujeres árabes-israelíes en la fuerza de trabajo es muy baja. De las empleadas, una cuarta parte trabaja en el ámbito académico y profesional, el 35% es personal de oficina o de ventas y otro 35% está empleado en la industria como mano de obra calificada o no calificada.

Trabajadores extranjeros

127. El fenómeno de los trabajadores extranjeros no es único en Israel. Las estadísticas de la OIT muestran que alrededor de una tercera parte de los países desarrollados han absorbido volúmenes importantes de esta fuerza de trabajo. 1/

128. Hasta hace poco tiempo, la mayoría de los trabajadores extranjeros en Israel eran palestinos de la Ribera Occidental y de la Faja de Gaza. Al aumentar el número de ataques terroristas y la necesidad concomitante de cerrar los territorios, gran número de trabajadores llegaron a Israel de todo el mundo, en particular de Rumania y de otros países de la Europa oriental, Filipinas, Tailandia y otros países del Asia sudoriental, África y América del Sur. Casi todos están empleados en el sector de la construcción, la agricultura, la enfermería y la hostelería; un pequeño número están empleados en la industria o los servicios públicos.

129. De los 2.131.400 trabajadores, aproximadamente, que había en Israel en 1996, alrededor de 118.000 eran trabajadores extranjeros sin permiso: 94.000 de todo el mundo y unos 24.000 trabajadores palestinos de la Ribera Occidental y la Faja de Gaza.

130. No se conoce la cifra exacta de trabajadores extranjeros sin permiso. El Servicio de Empleo Israelí estima que, en el verano de 1997, había 100.000 trabajadores en esas condiciones.

131. Como las diversas clases de trabajadores extranjeros constituyen hoy alrededor del 10% de la fuerza de trabajo israelí, el Estado se ha visto obligado a adoptar cierto número de medidas, como se expone a continuación, distinguiendo claramente entre los aspectos jurídicos y prácticos del problema.

1/ W.R. Buhaning, The Employment of Foreign Workers - A Guide for Policy and Practice, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, pág. 1.

Trabajadores extranjeros y empleo total en Israel: 1996, 1991 y 1988
(millares)

	1988	1991	1996
Todas las personas empleadas	1.497,9	1.652,1	2.131,4
Israelíes	1.453,1	1.583,3	2.012,8
Trabajadores palestinos (con permisos)	41,5	60,7	24,2
Otros trabajadores extranjeros (con permisos)	3,3	8,1	94,4

Fuente: Israel, Oficina Central de Estadística y Servicio de Empleo.

i) Condición jurídica de los trabajadores extranjeros en Israel

132. Hay que señalar ante todo que, además de ser parte en el presente Pacto, Israel es parte en el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (Nº 97) de la OIT (el último informe de Israel comprende el período 1988-1994) y en el Convenio relativo sobre la conservación de los derechos de pensión de los trabajadores migrantes, 1935 (Nº 48) (el último informe de Israel comprende el período 1979-1982).

133. Como prescriben el derecho internacional y los principios básicos del sistema jurídico de Israel, se puede decir con seguridad que en Israel las leyes no discriminan entre los trabajadores extranjeros y los trabajadores israelíes residentes:

La Ley de igualdad de oportunidades de empleo de 1988 prohíbe la discriminación por motivos de "nacionalidad" o "Estado de origen", en lo que se refiere a la concesión de oportunidades de empleo y la determinación de las condiciones de trabajo;

Las leyes laborales de Israel que determinan los derechos básicos de los trabajadores (salario mínimo, horas de trabajo y descanso, prohibición de demorar el pago de salarios, indemnización por despido, seguridad en el lugar de trabajo, etc.) se aplican a todo "trabajador", con independencia de su nacionalidad. Así ocurre también con respecto a otros derechos derivados de convenios colectivos y órdenes de ampliación de beneficios.

Los servicios de educación se prestan sin distinción a los hijos de los residentes israelíes y a los de los trabajadores extranjeros;

Con respecto a los servicios de salud, hay que hacer una distinción entre los servicios de emergencia, que se prestan sin distinción a todo el que llega a los servicios de urgencias, en el caso de pacientes no hospitalizados, y el seguro de salud y otros servicios a los que, de conformidad con La Ley del Seguro Nacional de Salud de 1994, no tiene derecho el trabajador extranjero. Por consiguiente, el trabajador extranjero debe asegurarse por sí mismo. La excepción son tres modalidades del Seguro Nacional - accidentes de trabajo, maternidad y parto - que se aplican por ley (Ley del Seguro Nacional (texto

revisado), 1995) a todos los "trabajadores", a diferencia de otras modalidades, que dependen de que la persona sea "residente".

Los servicios de asistencia social se prestan sin distinción a los trabajadores extranjeros y sus familias. Legalmente se exige que intervenga la autoridad competente (como en el caso de violencia en la familia, agresiones sexuales a menores, abandono de menores, adopción, etc.). Por lo que se refiere a otros servicios prestados a los israelíes como parte del programa de prestaciones sociales del Ministerio de Trabajo y Bienestar Sociales, la política consiste en distinguir entre los trabajadores legales y los ilegales: los trabajadores legales tienen derecho a los servicios prestados a los residentes israelíes, mientras que los ilegales sólo tienen derecho a los servicios de emergencia, a fin de ayudarles, y ayudar a sus familias, a salir del país.

ii) Situación real de los trabajadores extranjeros en Israel

134. La situación real, en contraposición a la legal, es que los trabajadores extranjeros son más vulnerables que los otros trabajadores a la posibilidad de ser explotados por los empleadores y por las diversas agencias de empleo.

135. El empleo de un trabajador extranjero requiere un permiso de residencia especial, obtenido por el empleador de que se trate con el fin explícito de que el trabajador trabaje sólo para él. Al aplicar la Ley de entrada en Israel de 1952, el Ministerio del Interior supedita la concesión de un permiso de residencia a efectos de trabajo a la obtención de un permiso del Servicio de Empleo. El Servicio de Empleo actúa en esta esfera siguiendo una política que determina los sectores que necesitan trabajadores extranjeros y establece cupos para cada sector. Para obtener un permiso del Servicio de Empleo, el empleador tiene que depositar una garantía monetaria de varios miles de nuevos shegalim, a fin de garantizar que el trabajador permanecerá con él y saldrá del país al terminar su trabajo. El empleador se compromete por escrito a facilitar al trabajador alojamiento adecuado, pagar su seguro médico y dar al trabajador un ejemplar de su contrato de trabajo en una lengua que el trabajador comprenda.

136. Por ello, las autoridades se encuentran ante un dilema. Por un lado, hace falta reducir la fuerza de trabajo extranjera y, en particular, luchar contra el fenómeno de la permanencia ilegal en Israel. Por otro, es imposible desconocer la vulnerabilidad de los trabajadores extranjeros, incluidos los que tienen permisos de trabajo en regla. En consecuencia, la política del Gobierno consiste en actuar en dos niveles: mejorar la aplicación de la ley e impedir la entrada ilegal en el país, lo que incluye la devolución de los trabajadores ilegales a su país de origen; y mejorar la ayuda prestada a los trabajadores extranjeros legítimos, aplicando sus derechos.

137. A continuación se exponen las principales medidas que se aplican actualmente en las esferas jurídica y administrativa con el propósito de reducir el número de trabajadores extranjeros, al propio tiempo que se combate la discriminación contra ellos.

iii) La Administración de los Trabajadores Extranjeros

138. En 1996, el Gobierno decidió establecer la Administración de los Trabajadores Extranjeros. La iniciativa se debió al temor de perder el control del número de trabajadores extranjeros y a la experiencia de los países europeos en esa esfera, en donde el creciente número de trabajadores extranjeros había ido acompañado de graves problemas sociales (xenofobia,

desempleo, delincuencia, etc.). La tarea de esa Administración es coordinar las actividades de los diversos organismos participantes, a fin de mejorar tanto la aplicación de la ley como la atención a los propios trabajadores extranjeros, en particular los que se encuentran en Israel con autorización. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales encabeza la comisión ministerial que se ocupa de los trabajadores extranjeros. El 1º de junio de 1997 se designó un presidente de la Administración, con dedicación plena y el organismo comenzó a funcionar.

139. El primer objetivo fijado por el Gobierno a la Administración fue restringir el fenómeno de los trabajadores sin permiso y disminuir gradualmente el número de permisos a 500 trabajadores mensuales. En los cuatro meses que siguieron al establecimiento de la Administración, se registró una disminución de 15.000 en el número de trabajadores extranjeros sin permiso.

140. La segunda meta de la Administración es coordinar las diversas organizaciones sin fin de lucro en nombre de los trabajadores extranjeros, en particular los que tienen permisos en Israel, y ayudar también directamente a los propios trabajadores, al informarlos sobre sus derechos. Sin embargo, la Administración se preocupa actualmente de tratar de limitar el aumento de trabajadores extranjeros, de forma que transcurrirá algún tiempo antes de que pueda concentrarse en prestar ayuda real a esos trabajadores.

iv) Iniciativas legales

141. La Ley de empleados extranjeros (empleo ilegítimo) de 1991 establece prohibiciones penalmente sancionadas para los empleadores y agencias de empleo con respecto al empleo o detención de un trabajador sin permiso.

142. Las facultades de aplicación de la ley mencionada corresponden al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Actualmente trabajan en la dependencia de aplicación de ese Ministerio 63 inspectores, la mitad de los cuales están asignados a los trabajadores extranjeros. Dieciocho de ellos se ocupan de detectar a los trabajadores extranjeros que se encuentran en Israel sin permiso, seis investigan las condiciones de vida de los trabajadores extranjeros, y diez sus condiciones de trabajo y remuneración. Los inspectores están facultados para imponer multas a los empleados que no hayan pagado a sus trabajadores; sin embargo, no pueden obligar al empleador a abonar los salarios no pagados. En casos especiales, los inspectores pueden formular una denuncia penal, como cuando los delitos son reiterados o especialmente graves. A efectos del seguimiento y expulsión de los trabajadores ilegales, la policía y el Ministerio del Interior realizan actúan conjuntamente, ya que los inspectores del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales no tienen facultades para deportar personas.

143. Hay un proyecto de ley que tiene por objeto obligar a los empleadores a facilitar condiciones de vida apropiadas a sus trabajadores extranjeros, dar a cada trabajador extranjero un ejemplar de su contrato en un idioma que el trabajador entienda y proporcionarles un seguro de salud. El proyecto aumentará la gravedad de las sanciones que pueden imponerse a los empleadores, mejora la capacidad de supervisión del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y da facultades de supervisión a los nuevos órganos anteriormente descritos. La tramitación del proyecto de ley se encuentra en estado avanzado.

144. Hay que observar que esa propuesta de ley es excepcional desde el punto de vista de las obligaciones que impone a los empleadores de Israel. Normalmente no se aceptan en el derecho laboral israelí (lo mismo que en otras partes) la imposición de obligaciones directas al empleador por medio de

disposiciones legales. Se trata normalmente de obligaciones que los empleadores asumen, cuando lo hacen, como parte de convenios colectivos. La medida que ahora se introduce se debe a la consideración de que los trabajadores extranjeros necesitan mayor protección que la que se da a los trabajadores locales.

145. De esa forma, la política oficial es, por una parte, aumentar el control de supervisión y aplicar las leyes a fin de reducir el fenómeno de los trabajadores extranjeros, y por otra adoptar medidas para proteger los derechos y el bienestar de los trabajadores extranjeros legalmente autorizados.

Distinciones explícitamente permitidas

146. El párrafo c) del artículo 2 de la Ley de igualdad de oportunidades de empleo de 1988, anteriormente mencionada, declara explícitamente que la prohibición de la discriminación no se aplica cuando la distinción "está necesariamente vinculada a la naturaleza o la esencia del empleo o del puesto". Todavía no se sabe cómo se interpretará esta norma, pero puede inferirse, por analogía, de la famosa decisión del Alto Tribunal de Justicia en el asunto Alice Miller. El tribunal revocó la negativa de la Fuerza Aérea de Israel de admitir a una mujer en su curso de formación de pilotos. El argumento de que el puesto sólo era intrínsecamente apropiado para varones fue rechazado por el tribunal, que obligó a la Fuerza Aérea a admitir a la Sra. Miller, manifestando:

"El derecho a la dignidad, que comprende la prohibición de discriminar contra la mujer, es uno de los derechos humanos más importantes y fundamentales. Como norma, humillar a una mujer con una discriminación basada en el sexo constituye un grave insulto a la persona."
H.C. 4541/93 Miller v. Minister of Defense, P.D., vol. 49 (4) 94, 141.

147. Hay también disposiciones legales que dan prioridad a los ex combatientes, madres solteras y nuevos inmigrantes en materia de contratación y formación profesional. Esas preferencias se consideran legítimas, a la luz de las dificultades especiales que encuentran normalmente esas categorías de trabajadores debido a su condición social. Nunca se han impugnado ante los tribunales.

Cuadro 1. Empleo y desempleo de israelíes: situación, niveles y tendencias: 1996, 1991 y 1986

	Variación (%)					
	1996	1991	1986	1986-1996	1991-1996	1986-1991
<i>Población total</i>						
<i>De 15 años o más (millares)</i>	4.019,9	3.427,7	2.906,3	38,3	17,3	17,9
<i>En la fuerza de trabajo civil:</i>						
<i>Número (millares)</i>	2.156,9	1.770,4	1.471,9	46,5	21,8	20,3
<i>Tasa de participación (%)</i>	53,7	51,7	50,6			
<i>Empleados (millares)</i>	2.012,8	1.583,3	1.367,9	47,1	27,1	15,7
<i>Desempleados</i>						
<i>Número (millares)</i>	144,1	187,2	104,0	38,6	-23,0	80,0
<i>Tasa de desempleo (%)</i>	6,7	10,6	7,1			
<i>Judíos</i>						
<i>De 15 años o más (millares)</i>	3.362,6	2.902,2	2.479,7	35,6	15,9	17,0
<i>En la fuerza de trabajo civil:</i>						
<i>Número (millares)</i>	1.880,2	1.556,4	1.302,9	44,3	20,8	19,5
<i>Tasa de participación (%)</i>	55,9	53,6	52,5			
<i>Empleados (millares)</i>	1.753,3	1.391,6	1.216,4	44,1	26,0	14,4
<i>Desempleados</i>						
<i>Número (millares)</i>	127,0	164,7	86,5	46,8	-22,9	90,4
<i>Tasa de desempleo (%)</i>	6,7	10,6	6,6			
<i>Varones</i>						
<i>De 15 años o más (millares)</i>	1.959,7	1.678,9	1.429,8	37,1	16,7	17,4
<i>En la fuerza de trabajo civil:</i>						
<i>Número (millares)</i>	1.217,8	1.042,7	903,6	34,8	16,8	15,4
<i>Tasa de participación (%)</i>	62,1	62,1	63,2			
<i>Empleados (millares)</i>	1.142,0	952,8	844,9	35,8	20,4	12,8
<i>Desempleados</i>						
<i>Número (millares)</i>	70,8	89,9	58,7	20,6	-21,2	53,2
<i>Tasa de desempleo (%)</i>	5,8	8,6	6,5			

Cuadro 1 (continuación)

	Variación (%)					
	1996	1991	1986	1986-1996	1991-1996	1986-1991
<i>Mujeres</i>						
<i>De 15 años o más (millares)</i>	2.060,1	1.748,9	1.476,8	39,5	17,8	18,4
<i>En la fuerza de trabajo civil:</i>						
<i>Número (millares)</i>	939,1	727,9	568,6	65,2	29,0	28,0
<i>Tasa de participación (%)</i>	45,6	41,6	38,5			
<i>Empleadas (millares)</i>	865,8	630,4	523,7	65,3	37,3	20,4
<i>Desempleadas</i>						
<i>Número (millares)</i>	73,3	97,5	44,9	63,2	-24,8	117,1
<i>Tasa de desempleo (%)</i>	7,8	13,4	7,9			
<i>Árabes y otros</i>						
<i>De 15 años o más (millares)</i>	657,3	525,5	427,1	53,9	25,1	23,0
<i>En la fuerza de trabajo civil:</i>						
<i>Número (millares)</i>	276,6	214,1	169,4	63,3	29,2	26,4
<i>Tasa de participación (%)</i>	42,1	40,7	39,7			
<i>Empleados (millares)</i>	259,5	191,6	151,6	71,2	35,4	26,4
<i>Desempleados</i>						
<i>Número (millares)</i>	17,2	22,4	17,8	-3,3	-23,2	25,8
<i>Tasa de desempleo (%)</i>	6,2	10,5	10,5			
<i>Población de 15 a 17 años</i>						
<i>De 15 años o más (millares)</i>	303,2	287,7	240,1	26,3	5,4	19,8
<i>En la fuerza de trabajo civil:</i>						
<i>Número (millares)</i>	38,5	31,6	30,2	27,5	21,8	4,6
<i>Tasa de participación (%)</i>	12,7	11,0	12,6			
<i>Empleados (millares)</i>	30,9	22,6	23,0	34,3	36,7	-1,7
<i>Desempleados</i>						
<i>Número (millares)</i>	7,6	7,5	6,2	22,6	1,3	21,0
<i>Tasa de desempleo (%)</i>	19,7	23,7	20,5			

Cuadro 1 (continuación)

	1996	1991	1986	Variación (%)		
				1986-1996	1991-1996	1986-1991
<i>Población de 18 a 24 años</i>						
<i>De 15 años o más (millares)</i>	698,9	580,2	490,5	42,5	20,5	18,3
<i>En la fuerza de trabajo civil:</i>						
<i>Número (millares)</i>	304,2	238,5	198,7	53,1	27,5	20,0
<i>Tasa de participación (%)</i>	43,5	41,1	40,5			
<i>Empleados (millares)</i>	265,3	173,9	152,8	73,6	52,6	13,8
<i>Desempleados</i>						
<i>Número (millares)</i>	38,9	52,9	37,0	5,1	-26,5	43,0
<i>Tasa de desempleo (%)</i>	12,8	22,2	18,6			
<i>Población de 45 a 54 años</i>						
<i>De 15 años o más (millares)</i>	553,1	397,3	341,0	62,2	39,2	16,5
<i>En la fuerza de trabajo civil:</i>						
<i>Número (millares)</i>	422,1	284,3	231,4	82,4	48,5	22,9
<i>Tasa de participación (%)</i>	76,3	71,6	67,9			
<i>Empleados (millares)</i>	402,9	243,0	202,8	98,7	65,8	19,8
<i>Desempleados</i>						
<i>Número (millares)</i>	19,2	19,5	7,7	149,4	-1,5	153,2
<i>Tasa de desempleo (%)</i>	4,5	6,9	3,3			
<i>Población de 55 a 65 años</i>						
<i>De 15 años o más (millares)</i>	383,3	336,0	309,0	24,0	14,1	8,7
<i>En la fuerza de trabajo civil:</i>						
<i>Número (millares)</i>	188,7	167,2	147,0	28,4	12,9	13,7
<i>Tasa de participación (%)</i>	49,2	49,8	47,6			
<i>Empleados (millares)</i>	179,6	143,0	130,8	37,3	25,6	9,3
<i>Desempleados</i>						
<i>Número (millares)</i>	9,1	12,1	3,0	203,3	-24,8	303,3
<i>Tasa de desempleo (%)</i>	4,8	7,2	2,0			

Cuadro 1 (continuación)

	Variación (%)					
	1996	1991	1986	1986-1996	1991-1996	1986-1991
<i>Residentes en zonas en desarrollo</i>						
<i>De 15 años o más (millares)</i>	417,9	304,9	N/D	-	37,1	-
<i>En la fuerza de trabajo civil:</i>						
<i>Número (millares)</i>	218,9	159,9	N/D	-	36,9	-
<i>Tasa de participación (%)</i>	52,4	52,4	N/D	-		
<i>Empleados (millares)</i>	195,9	121,9	N/D	-	60,7	
<i>Desempleados</i>						
<i>Número (millares)</i>	23,0	24,6	N/D	-	-6,5	
<i>Tasa de desempleo (%)</i>	10,5	15,4	N/D	-		
<i>Nuevos inmigrantes <u>1</u>/</i>						
<i>De 15 años o más (millares)</i>	523,8	211,0	N/D	-	162,5	
<i>En la fuerza de trabajo civil:</i>						
<i>Número (millares)</i>	296,0	96,4	N/D	-	207,1	
<i>Tasa de participación (%)</i>	53,4	45,7	N/D	-		
<i>Empleados (millares)</i>	268,6	59,3	N/D	-	353,0	
<i>Desempleados</i>						
<i>Número (millares)</i>	27,4	37,1	N/D	-	-26,1	
<i>Tasa de desempleo (%)</i>	9,3	38,5	N/D	-		

Source: Israel, Oficina Central de Estadística, Labour Force Surveys.

1/ Llegadas desde 1990.

Cuadro 2. Personas empleadas, por ocupación, sexo y grupo de población, 1995

<i>Ocupación</i>	<i>Total general</i>			<i>Judíos</i>		
	<i>(millares)</i>					
	<i>Total</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>
<i>Total</i>	2.012,8	1.146,9	865,8	1.753,3	941,9	811,4
<i>Profesionales universitarios</i>	243,3	130,9	112,4	230,6	121,2	109,3
<i>Otros profesionales y técnicos</i>	274,5	111,2	163,3	253,9	122,4	151,5
<i>Directivos</i>	104,3	83,3	21,0	100,3	79,6	20,7
<i>Empleados de oficina</i>	332,2	89,5	242,7	316,6	82,9	233,7
<i>Agentes y trabajadores de ventas y servicios</i>	343,3	164,0	179,3	308,0	139,0	169,1
<i>Trabajadores agrícolas calificados</i>	41,5	36,2	5,3	34,0	30,0	4,0
<i>Trabajadores de la industria y la construcción, y otros</i>	487,6	427,3	60,4	359,8	310,1	49,7
<i>Trabajadores no calificados</i>	170,4	92,4	78,0	135,7	66,1	69,6
<i>Desconocido</i>	15,6	12,2	3,4	13,7	10,6	3,1
	<i>Distribución (%)</i>					
<i>Total</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Profesionales universitarios</i>	12,2	11,5	13,0	13,3	13,0	13,5
<i>Otros profesionales y técnicos</i>	13,7	9,8	18,9	14,6	11,0	18,7
<i>Directivos</i>	5,2	7,3	2,4	5,8	8,5	2,3
<i>Empleados de oficina</i>	16,6	7,9	28,1	18,2	8,9	28,9
<i>Agentes y trabajadores de ventas y servicios</i>	17,2	14,5	20,8	17,7	14,9	20,9
<i>Trabajadores agrícolas calificados</i>	2,1	3,2	0,6	2,0	3,2	0,6
<i>Trabajadores de la industria y la construcción, y otros</i>	24,4	37,7	7,0	20,7	33,3	6,1
<i>Trabajadores no calificados</i>	8,5	8,1	9,0	7,8	7,1	8,5

Fuente: Israel, Oficina Central de Estadística, Labour Force Survey, 1996.

Artículo 7 - Condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias

Convenciones internacionales conexas que vinculan a Israel

148. Israel es parte en diversos convenios conexos de la OIT. Los que siguen son los de aplicación más general:

Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (Nº 100), desde 1965; el último informe comprende el período 1991-1993;

Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (Nº 14), desde 1951: el último informe comprende el período 1990-1993;

Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (Nº 106), desde 1961; el último informe comprende el período 1990-1993;

Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (Nº 81), desde 1955; el último informe comprende el período 1989-1990.

Convenio sobre las vacaciones pagadas, 1936 (Nº 52), desde 1951; el último informe comprende el período 1990-1993;

Convenio sobre igualdad de trato (indemnización por accidentes), 1925 (Nº 19), desde 1958; el último informe comprende el período 1991-1995.

Remuneración

Métodos para fijar los salarios

149. La Ley de protección del salario de 1958 es en Israel la fuente legal del derecho del empleado a percibir una remuneración por su trabajo. La ley define los "salarios" de la forma más amplia, determina el momento de su pago, crea un derecho de "indemnización por demora del salario" (incluida la "indemnización por demora de la indemnización por despido"), prohíbe hacer ciertas deducciones de los salarios y crea un sistema de supervisión bajo la autoridad del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales (véase el texto íntegro en el anexo A del presente informe).

150. Sin embargo, es justo decir que los salarios se fijan en Israel principalmente mediante convenios colectivos y órdenes de ampliación, y sólo subsidiariamente mediante contratos laborales individuales (no obstante la Ley del salario mínimo de la que se trata en la siguiente sección). La Ley de protección de salarios no determina el nivel de las remuneraciones. Incluso en lo que se refiere a los modalidades de pago, deja un margen muy amplio a la negociación colectiva para establecer acuerdos diferentes de los prescritos. Además, según el artículo 21 de la Ley de convenios colectivos de 1957, estos convenios sólo pueden mejorar los derechos mínimos establecidos en las leyes laborales de protección, como de hecho hacen. De igual modo, los contratos laborales individuales sólo pueden mejorar los derechos del empleado establecidos por estatuto o por un convenio colectivo aplicable.

151. De hecho, la inmensa mayoría de los empleados de Israel están cubiertos por convenios colectivos. La cifra exacta es difícil de determinar, pero se estima normalmente en alrededor del 80%. Los convenios colectivos determinan escalas de salarios específicas para cada sindicato. Esto ha creado un complejo sistema de escalas de salarios profesionales y nacionales. Aunque esas escalas sean oficialmente autónomas, interactúan entre sí durante las negociaciones colectivas, a causa de las demandas de ajustes y de vinculaciones que hacen los trabajadores.

152. La eficacia de la negociación colectiva en la fijación de salarios se ve aumentada por la utilización de "órdenes de ampliación" en virtud de los artículos 25 a 33G de la Ley de convenios colectivos de 1957 (véase el texto íntegro en el anexo A del presente informe). El ejemplo más significativo a este respecto es el del "incremento del costo de vida". Este sistema de ajuste de salarios, esencial en un mercado acostumbrado a altos niveles de inflación, se ve activado por la negociación colectiva, a nivel nacional, entre las organizaciones más representativas de empleados y empleadores. El resultado se amplía entonces, por orden administrativa, a todos los empleados de Israel.

153. Si no fuera por los tribunales laborales, la complejidad del sistema de salarios conduciría a abusos de los trabajadores. Los tribunales han elaborado ya una copiosa jurisprudencia, y desempeñan todavía un papel esencial en la garantía de los derechos de los trabajadores. Un buen ejemplo es la compleja tarea de distinguir entre el "salario básico" y los "complementos salariales" especiales. Esos complementos surgen por diversas razones, algunas auténticamente relacionadas con determinados aspectos de la labor realizada, y otros simplemente ficticios. Los complementos de salario ficticios ponen en peligro las bases salariales en general, y socavan las normas de protección de los salarios establecidas por la ley. En este aspecto, la contribución de los tribunales consiste en ir más allá de la denominación del complemento salarial y considerar su verdadera sustancia, teniendo siempre presentes los legítimos intereses de los empleados.

Salario mínimo

154. La Ley del salario mínimo de 1987 impone la obligación de no pagar menos de un salario determinado. La infracción de esta obligación constituye tanto un acto ilícito civil como una infracción penal.

155. La característica principal de esta ley es que sus disposiciones determinan el salario mínimo y el mecanismo para su ajuste, sin dejar margen para la negociación colectiva o individual.

156. "Salario mínimo" significa, después de la modificación de 1997, el 47,5% del "salario medio". A su vez, el "salario medio" se determina por la Ley del Seguro Nacional de 1995, según la distribución real de los ingresos en el mercado (véase más información sobre el "salario medio" en relación con el artículo 9 del Pacto). Al fijar el salario mínimo en el 47,5% del salario medio, la Ley del salario mínimo tiene en cuenta las necesidades de los trabajadores y de sus familias. Como reconoció el Tribunal Laboral Nacional:

"El mecanismo para ajustar el salario mínimo se modificó también en 1997. El cálculo básico se hace el 1º de abril de cada año. Esta base debe aumentarse de conformidad con los cambios hechos en los salarios mediante convenios colectivos generales, cada vez que estos cambios se producen (artículo 4)."

157. El cuadro que sigue muestra los salarios mínimos y medios en 1986, 1991 y 1996, en relación con el índice de costo de vida:

Período	Salario mínimo mensual	Salario medio mensual	Índice del costo de vida	Salario mínimo/salario medio
	(NSI corrientes)		(1987 = 100.0)	(%)
1986	347	1.071	83,4	32,4
1991	1.161	2.656	194,9	43,7
1996	1.996	4.876	333,1	40,6

	Variaciones (%)			
1986-1991	234,6	148,0	133,7	-
1991-1996	71,9	83,6	70,9	-
1986-1996	475,2	355,3	299,4	-

Fuente: Israel, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Oficina Central de Estadística.

158. Desde la entrada en vigor de la Ley del salario mínimo en 1987, se ha producido una grave disminución de ese salario. El salario mínimo en 1991 era de hecho el 44% del salario medio y disminuyó incluso al 41% en 1996. Esta incapacidad del salario mínimo para seguir el ritmo del aumento general de los salarios entre 1991 y 1996 fue el factor principal que motivó las modificaciones de 1997, que aumentaron el salario mínimo del 45% al 47,5% del salario medio y mejoraron los mecanismos de ajuste, sobre todo aumentando la frecuencia de los ajustes.

159. Otro rasgo importante de esta ley es que se aplica a todos los "empleados". No obstante, la propia ley distingue según la edad. Los acuerdos legales descritos supra constituyen la normal general y se aplican a los empleados de 18 años o más (artículo 2). Los empleados de menos de 18 años tienen también derecho al salario mínimo, pero el contenido de las normas difiere. El artículo 16 de la Ley faculta al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con aprobación del Comité de Trabajos y Asuntos Sociales del Knesset, a fijar normas diferentes para los empleados jóvenes. Las órdenes ministeriales dictadas en virtud de esa autorización en 1987 fijan un salario mínimo inferior, que oscila entre el 60% y el 83% de salario mínimo ordinario, según la edad del joven, el tipo de salario que se le paga y el hecho de que sea o no "aprendiz".

160. La Ley del salario mínimo da también al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales facultades de supervisión y aplicación. a División de Aplicación del Ministerio investiga los informes del público sobre presuntas infracciones de la Ley. Esa División realiza también sus propias inspecciones de los diversos sectores de la economía, y en las regiones, industrias y empresas conocidos como especialmente problemáticas en lo que se refiere al cumplimiento de la Ley (es decir, los empleadores de trabajadores extranjeros).

161. Cuando se descubre una infracción, se envía al empleador una carta de advertencia. Si se rectifica la infracción, y se indemnizan cualesquiera

períodos anteriores en que no se pagó el salario mínimo legal, no se adoptan otras medidas. Casi todos los casos (el 99%) se resuelven de este modo, sin adoptar medidas legales contra el empleador. La División de Aplicación vuelve a investigar periódicamente a antiguos infractores para comprobar si siguen observando la Ley.

162. En 1966, la División de Aplicación investigó a unas 3.000 empresas, que empleaban aproximadamente 50.000 trabajadores, en relación con el cumplimiento de la Ley del salario mínimo. Como resultado de esa supervisión, más de 3.000 trabajadores percibieron indemnizaciones que ascendieron en total a 1,5 millones de NSI.

163. Por último, en 1977 se añadieron a la ley diversas disposiciones, para tratar de alentar a los empleados a presentar denuncias, a fin de fomentar la aplicación de este derecho básico. El artículo 7A prohíbe al empleador perjudicar a un empleado con respecto a su salario, ascenso u otras condiciones de trabajo, o despedirlo, si el empleado ha denunciado una infracción de las disposiciones de la ley. El artículo 8A autoriza a los tribunales a hacer cumplir el contrato de trabajo cuando la indemnización sola se considere sanción insuficiente. Por último, y no es lo menos importante, el artículo 14A tiene por objeto ayudar a los trabajadores de "contratistas de mano de obra" (véase la definición y los detalles en relación con el artículo 6 del Pacto), al hacer responsable ante la ley a la persona para la que el empleado trabaja realmente, con independencia de la responsabilidad del contratista de mano de obra como empleador legal. Teniendo en cuenta que esta categoría de trabajadores parece ser una de las más afectadas por el incumplimiento de la Ley del salario mínimo, esta última modificación debería resultar importante.

Igualdad de remuneración por trabajo de igual valor

164. La historia de la legislación en materia de igualdad de remuneración en Israel revela una conciencia pública en evolución. La Ley de salario igual de trabajadores y trabajadoras de 1996 reformó totalmente la Ley del mismo nombre de 1964. El principal progreso que debe señalarse es un cambio de concepción, al pasar del "igual salario por trabajo igual" a la "igualdad de remuneración por trabajo de igual valor". Por primera vez se ha dado importancia legal al concepto de "análisis de puestos de trabajo", que es esencial para comparar el "trabajo de igual valor". La nueva ley permite a los trabajadores ir más allá de las descripciones de puestos de trabajo comúnmente utilizadas, para realizar comparaciones sustanciales entre puestos de trabajo aparentemente diferentes.

165. La Ley autoriza al Tribunal Laboral a designar un experto en análisis de puestos de trabajo, a solicitud de alguna de las partes o de oficio (artículo 5). Se deja a discreción del tribunal decidir si los costos correrán a cargo de esa parte o del Tesoro. Indudablemente, como consecuencia de esta ley, este tipo de peritajes aumentará. Hay que mencionar en este contexto de los análisis y clasificaciones de puestos de trabajo realizados por la División de Orientación Profesional del Servicio de Empleo, para su utilización por los particulares y por el Departamento de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

166. Esos conceptos son relativamente nuevos en el mercado de trabajo israelí, por lo que es demasiado pronto para evaluar las repercusiones de la Ley. Sin embargo, la evolución jurídica resulta notable por sí misma. Este relativo activismo por parte del legislador se debe al reconocimiento de que el sistema jurídico ha fracasado normalmente para garantizar la igualdad de remuneración entre el hombre y la mujer. El hecho de que así haya ocurrido en la mayoría de los países industriales, aunque no en todos, no ha disuadido al Knesset de adoptar medidas.

167. No obstante, la tendencia general en Israel es hacia un lento mejoramiento. Los salarios medios por hora de la mujer siguen siendo más bajos que los del hombre. En los últimos veinte años, los salarios medios por hora han aumentado un tanto sobre la media de los correspondientes al hombre: del 77% en 1975 hasta alrededor del 81% en 1995. Como se muestra a continuación, por ocupaciones, las mujeres tuvieron más ingresos en comparación con los varones (89,5%) en la categoría de "otros profesionales y técnicos", que incluye principalmente a maestros de jardines de infancia y escuelas primarias, ingenieros y técnicos prácticos, enfermeros y personal paramédico. Las mujeres ganaron menos en comparación con los varones (57%), como trabajadoras calificadas de la industria y la construcción.

Salarios y trabajadores asalariados urbanos:

Salario por hora de la mujer en porcentaje del salario
por hora del varón, 1995

Ocupación	(%)
Total	80,7
Profesionales universitarios	79,4
Otros profesionales y técnicos	89,5
Directivos	75,3
Empleados de oficina	75,8
Trabajadores de ventas y servicios	64,2
Trabajadores calificados de la industria y la construcción	56,9
Trabajadores no calificados	78,3

Fuente: Israel, Oficina Central de Estadística, Income Surveys, 1995.

168. En la administración pública había en 1988 una diferencia de salarios del 29% entre el salario medio mensual de hombres y mujeres, con plena dedicación, que disminuyó ligeramente al 28% en 1990 (Efroni 1990). Datos recientes suministrados por el Departamento del Tesoro indican una nueva disminución hasta una diferencia de 24% en 1996 (CEDAM, págs. 139 a 142).

Distribución de los ingresos de los empleados

169. A continuación figuran algunos datos disponibles sobre la distribución de ingresos en Israel. No se diferencia entre los trabajadores de los sectores público y privado, ni entre la remuneración real y las prestaciones no monetarias.

Empleados urbanos, por sexo e ingresos procedentes de
 salarios y sueldos a jornal, 1995

Grupo de sueldos a jornal (NSI)	Total	Varones	Mujeres
Todos los empleados (millares)	1.535,0	837,9	697,1
Distribución (%)	100,0	100,0	100,0
Hasta 7,9	6,1	4,3	8,3
8,00 - 11,99	17,0	14,2	20,3
12,00 - 15,49	16,7	17,3	16,1
15,50 - 19,99	16,5	17,4	15,4
20,00 - 29,99	19,8	20,3	19,1
30,00 - 49,99	17,1	17,8	16,4
50,00 o más	6,9	8,8	4,6
Sueldo a jornal medio (NSI)	24,0	25,9	20,9

Fuente: Israel, Oficina Central de Estadística, Income
 Surveys, 1995.

170. En Israel se están reuniendo datos adicionales sobre la distribución de ingresos, no por sueldos y salarios de los trabajadores, sino por hogares encabezados por ellos trabajadores. El cuadro que sigue presenta más datos sobre la distribución de los ingresos entre esos hogares:

██████████

Hogares urbanos encabezados por trabajadores a sueldo o salario;
por decilas de ingresos monetarios mensuales brutos por hogar y
características del cabeza de familia, 1995

Decilas de ingresos								
	Total	1	2	3	4	5	6	7
Límite superior de la decila (NSI)	-	2.834	3.810	4.679	5.606	6.655	7.850	9.397
Ingresos monetarios brutos por hogar (NSI)	8.320	2.050	3.340	4.234	5.161	6.127	7.237	8.578
Edad media del cabeza de familia	40,4	36,5	37,6	37,6	38,7	39,5	40,8	40,8
Promedio de personas por hogar	3,9	2,6	3,4	3,9	3,9	4,1	4,0	4,1
Todos los cabezas de familia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Años de escolaridad hasta 8	12,5	23,6	19,2	17,0	16,2	13,4	10,7	9,1
de 9 a 12	43,5	43,2	50,9	47,7	49,9	49,5	47,9	44,6
más de 13	44,0	33,1	29,9	35,3	34,0	37,2	41,4	46,3
Edad hasta 34	35,4	56,2	49,3	46,0	40,3	38,0	34,8	33,2
de 35-a 54	50,7	30,4	37,8	43,3	46,6	50,6	50,7	53,7
de 55-a 64	11,4	8,4	9,7	8,8	10,9	9,6	11,7	11,5
más de 65	2,5	5,0	3,2	1,9	2,2	1,8	2,9	1,5
Judíos - Total	88,1	81,2	80,6	80,8	81,1	88,8	90,5	91,7
Continente de nacimiento Asia-África	16,2	17,4	17,6	12,9	12,6	16,4	18,0	19,8
Europa-América	28,8	31,0	27,0	27,8	31,5	31,2	29,4	28,4
Israel	42,7	32,3	35,1	39,6	36,6	44,0	42,6	43,1
No judíos - Total	11,9	18,8	19,4	19,2	18,9	11,2	9,5	8,3

Fuente: Israel, Oficina Central de Estadística, Income Surveys, 1995.

171. Los datos expuestos son de valor relativo para los presentes fines, pero son los mejores de que se dispone. Se refieren a los "ingresos" de todos los puestos de trabajo ocupados por todas las personas con ingresos de un hogar, junto con los subsidios, horas extraordinarias, primas, ingresos de trabajadores independientes, bienes, intereses y dividendos, pensiones, etc. No se incluyen los ingresos no periódicos. Las características demográficas y educacionales que se detallan en el cuadro se refieren al cabeza de familia, es decir, a la persona que trabaja de más edad. No se dispone de esos datos por sexo.

172. Los datos del cuadro supra indican una correlación entre los ingresos en Israel y tanto el nivel de educación como la edad. Los ingresos suelen ser más altos entre los judíos que entre los no judíos.

Salud y seguridad en el trabajo

173. La salud en el trabajo y la seguridad en el lugar de trabajo están protegidos en Israel por disposiciones legales diferentes. En el nivel más básico, el derecho de la seguridad social y los actos ilícitos civiles da derecho a los empleados a indemnización en caso de daños relacionados con el trabajo (véanse más detalles en relación con el artículo 9 del Pacto). Además, la protección de los trabajadores de los riesgos laborales se promueve por diferentes leyes que crean un sistema regulador bastante complejo de normas e instituciones para vigilar la aplicación de esas normas.

174. La Ordenanza de Seguridad en el Trabajo (nuevo texto) de 1970 es la ley principal que define las normas de un entorno apropiado para las personas que trabajan (véase el texto íntegro en el anexo del presente informe). Se ocupa de la seguridad en esferas como maquinaria, prevención de caídas, entradas en espacios confinados, medios de escape en caso de incendio, etc.). Regula también los riesgos para la salud, entre ellos el control de la exposición a sustancias peligrosas, la inspección médica, el bienestar de las personas empleadas y el control de factores ambientales como la temperatura, ventilación, iluminación, etc.

175. Se han promulgado muchos reglamentos, además de esa ordenanza, que se refieren a la seguridad e higiene en el trabajo, incluidos los reglamentos que controlan la exposición, estableciendo normas ocupacionales. Estas normas incluyen la vigilancia periódica del ambiente del lugar de trabajo y la vigilancia biológica, a fin de detectar variaciones tempranas y de poca importancia en la salud de los trabajadores, en una etapa subclínica y de evitar que los trabajadores sigan sometidos a exposiciones. Esos reglamentos se refieren a amianto, arsénico, benceno, ruido, radiaciones ionizantes, metales (plomo, mercurio, cadmio, cromo, etc.), disolventes orgánicos, plaguicidas y otras sustancias. Algunos reglamentos prohíben el uso de agentes peligrosos, como algunos carcinógenos. Otros tratan de cuestiones como la seguridad de los lugares de construcción o de las obras eléctricas, la protección de los trabajadores mediante el uso obligatorio de equipo de protección personal y otras medidas.

176. La Ley de la Inspección de Trabajo (organización) crea la base jurídica para la mayoría de las organizaciones que se ocupan de cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo seguras y saludables en el Estado de Israel (véase el texto íntegro en el anexo 1 del presente informe). La ley crea organizaciones reguladoras de diversas clases: órganos del Estado, sociedades públicas y organismos privados. A continuación figura una exposición breve de ese sistema, un tanto complejo.

El Servicio de Inspección del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

177. El Servicio de Inspección está legalmente encargado de supervisar la seguridad en el trabajo, la higiene ocupacional y el bienestar en los lugares en que trabajan o van a trabajar personas. Los principales objetivos de ese servicio de inspección son

Prevenir los accidentes de trabajo;

Prevenir las enfermedades profesionales que pueden ser causadas por la exposición a productos químicos o riesgos físicos;

Aumentar el nivel de la seguridad en los lugares de trabajo en donde hay máquinas, procesos, manipulación de materiales, almacenamiento, etc.;

Mantener unas condiciones de trabajo apropiadas.

178. Con esos fines, la ley autoriza a los inspectores del Servicio de Inspección a dictar órdenes sobre seguridad, y prohíben la utilización de cualquier máquina, instalación, equipo o material que ponga en peligro el bienestar o la salud de las personas. Otro instrumento es una orden de mejora por la que quien explote un lugar de trabajo debe cumplir las disposiciones legales relativas a la seguridad, salud, higiene o bienestar de las personas que trabajen en ese lugar. Los inspectores realizan inspecciones regulares, investigan los y, en general, tratan de hacer uso de su autoridad para alcanzar los objetivos mencionados. También suministran información y asesoramiento técnicos a los empleadores y trabajadores sobre el medio más eficaz de cumplir los requisitos legales.

179. El Servicio de Inspección emplea a 75 inspectores de trabajo y administra el Laboratorio de Higiene Industrial. Además, hay 15 inspectores de trabajo auxiliares cuya tarea principal es visitar los lugares de trabajo y comprobar las condiciones de trabajo, seguridad e higiene ocupacional, y dar instrucciones a los directores, supervisores y empleados sobre los aspectos de seguridad y salud de su trabajo.

180. En 1996 el Servicio de Inspección realizó 60.761 inspecciones de lugares de trabajo: más de la mitad de las visitas fueron a empresas y talleres industriales, alrededor de 15.700 de las inspecciones se hicieron en lugares de construcción, y resto fueron a lugares de trabajo agrícola, puertos, instalaciones de gas y de almacenamiento de petróleo, etc. Los inspectores realizaron 957 investigaciones de accidentes de trabajo y casos de enfermedades profesionales. El Laboratorio de Higiene Industrial realizó 3.204 pruebas ambientales en lugares de trabajo, midiendo los niveles de materiales peligrosos como el polvo, los gases y los humos, en el aire inhalado por los trabajadores. Se realizaron otras pruebas para medir los niveles de ruido, temperatura y otros factores ambientales.

181. Existe un grave problema con las técnicas normales de inspección de salud y seguridad, a causa de la imposibilidad de supervisar todos los lugares de trabajo con el reducido personal de que se dispone. Hoy, un inspector tiene que comprobar e inspeccionar unos 1.000 lugares de trabajo, tarea casi imposible de realizar por completo. Como consecuencia, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales está aplicando ahora un nuevo método, del siguiente modo:

Ofrecer la oportunidad de que los lugares de trabajo adopten normas de gestión de salud y seguridad que puedan mantener por sí mismos, permitiendo de esa forma a los inspectores de trabajo realizar una función supervisora de "reserva";

Subrayar la prevención de los riesgos en la fuente, obligando a los fabricantes e importadores a introducir sólo equipo y materiales que satisfagan las normas de seguridad y salud;

Crear un sistema de información recientemente revisado y actualizado que permite a los inspectores centrar sus recursos en las zonas que necesiten atención prioritaria. Ese sistema de información será compartido también por otras instituciones como el Instituto de Seguridad e Higiene Industrial (véase infra) para decidir las políticas.

El Instituto de Seguridad e Higiene

182. La Ley de la inspección de trabajo (organización) de 1934 creó también una empresa pública especializada: el Instituto de Seguridad e Higiene. Este instituto es jurídicamente independiente del Estado, pero es de la competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Sus funciones son realizar cursos y actividades orientados a aumentar la conciencia de los problemas de seguridad, realizar investigaciones y publicar sus resultados.

Organismos reguladores privados

183. La ley dispone también que los explotadores de lugares de trabajo de más de 50 trabajadores designen funcionarios de seguridad, que deben ser autorizados por el Servicio de Inspección. Esos funcionarios cumplen una importante función. Su obligación es utilizar su capacitación y sus conocimientos profesionales para promover las cuestiones de seguridad en los lugares de trabajo. Tienen facultades legales para interrumpir cualquier trabajo, maquinaria o proceso en un lugar de trabajo que suponga un peligro inmediato para los trabajadores.

184. La ley dispone también el establecimiento de comités de seguridad en los lugares de trabajo, de 25 empleados o más. Las obligaciones de esos comités son: aclarar las causas y circunstancias de los accidentes de trabajo; proponer medidas para su prevención; y recomendar mejoras y asesorar sobre los reglamentos de seguridad.

185. Además, el empleador tiene que facilitar a todos los trabajadores información actualizada sobre los peligros que existen en el lugar de trabajo, y darles instrucciones sobre cómo realizar su trabajo con seguridad y evitar los riesgos profesionales. Además, en todo lugar de trabajo de 50 empleados o más se debe preparar un programa de seguridad que incluya un calendario para realizar todos los cambios y mejoras necesarios a fin de aumentar el nivel de seguridad en el lugar de trabajo y mantenerlo, con riesgo mínimo para los trabajadores.

186. Todos los trabajadores del Estado de Israel están incluidos en los planes de protección existentes previstos por la ley, y se benefician de ellos por igual. Datos sobre lesiones laborales, accidentes mortales e indemnizaciones por lesiones.

Datos sobre accidentes de trabajo, fallecimientos
 e indemnizaciones por daños

187. El cuadro que sigue se refiere a las lesiones de trabajo en el Estado de Israel de 1992 a 1996:

Año	Número de accidentes de trabajo	Número de trabajadores	Frecuencia (%)
1992	74.213	1.650.200	4,50
1993	74.701	1.846.900	4,04
1994	81.179	1.969.200	4,12
1995	84.884	2.093.000	4,05
1996	92.140	2.133.700	4,31

188. El siguiente cuadro se refiere a los fallecimientos ocurridos como consecuencia de accidentes de trabajo en 1995/1996:

Sector	1996	%	1995	%
Industria	22	25	24	30
Construcción	49	55	40	49
Agricultura	5	6	5	6
Canteras	1	1	1	1
Puertos	1	1	0	0
Trenes	1	1	0	0
Otros	10	11	11	14
Total	89	100	81	100

189. Los siguientes datos estadísticos se refieren al número de personas que percibieron indemnizaciones por daños en 1996, por tipos de trabajo:

Total	92.274
Independientes	10.418
Empleados (asalariados)	81.856

de los cuales:

Agricultura, silvicultura, pesca	5.050	6,2%
Industria, pequeña industria	26.200	32,0%
Construcción	10.634	13,0%
Electricidad, agua	1.013	1,2%
Comercio, finanzas	7.827	9,6%
Transporte, comunicaciones	5.791	7,1%
Servicios	24.455	29,9%
Otros	886	1,1%

(incluidos los trabajadores palestinos y los trabajadores extranjeros)

190. La siguiente información se refiere a las indemnizaciones por daños en 1996, por sexo y edad:

	Total	menos de 17	de 18 a 24	de 25 a 34	de 35 a 44	de 45 a 54	de 55 a 60	de 61 a 64	más de 65
Total	92.274	793	13.550	24.428	22.892	18.605	7.187	2.833	1.986
%	100	0,86	14,68	26,47	24,81	20,16	7,79	3,07	2,15
Varones	73.599	718	11.284	20.655	18.332	13.646	5.105	2.268	1.591
%	100	0,98	15,33	28,06	24,91	18,54	6,94	3,08	2,16
Mujeres	18.675	75	2.266	3.773	4.560	4.959	2.082	565	395
%	100	0,4	12,13	20,2	24,42	26,55	11,15	3,03	2,12

No se dispone de datos más detallados y se espera poder facilitarlos en el siguiente informe en relación con la aplicación del Pacto.

Igualdad de oportunidades de ascenso

191. La Ley de igualdad de oportunidades de empleo de 1988 prohíbe discriminar en materia de ascensos. Esta ley se ha examinado anteriormente en el contexto del derecho a trabajar. Sólo es preciso añadir ahora algunos datos.

192. La primera decisión de importancia histórica en Israel sobre la cuestión de la discriminación en el trabajo, adoptada por el Tribunal Laboral Nacional en 1974, se ocupó directamente de la cuestión del ascenso. A falta de una fuente legal inmediata, el Tribunal basó su razonamiento en la ilegalidad de que un contrato colectivo contradijera las políticas públicas, considerando que la discriminación era una contradicción de esa índole.

193. Los derechos al ascenso se encuentran principalmente en los convenios colectivos. En consecuencia, la igualdad de oportunidades de ascenso sigue siendo una cuestión de no discriminación en esos convenios. Es difícil obtener datos objetivos sobre esas materias.

194. Por último, la igualdad de oportunidades de ascenso debería ser favorecida indirectamente por el desarrollo del "análisis de puestos de trabajo" que se está produciendo como consecuencia de reclamaciones presentadas en virtud de la Ley de igualdad de remuneración de trabajadores y trabajadoras de 1996. Y debería ser así porque las oportunidades de ascenso dependen evidentemente de los puestos disponibles, que a su vez dependen de las descripciones de puestos de trabajo que el empleador considera pertinentes. La utilización de los análisis de puestos de trabajo debería ampliar la gama de factores que se consideren para conceder ascensos, y hacer más difícil que los empleadores discriminaran al ascender a los trabajadores.

Descanso y esparcimiento

195. Los derechos de descanso y esparcimiento están garantizados en Israel en dos niveles: varias leyes protectoras que definen normas mínimas vinculantes; y otros derechos que se derivan de convenios colectivos y, a veces, de órdenes de ampliación.

196. La Ley de horas de trabajo y descanso de 1951 define la duración de la jornada laboral, la semana de trabajo, el descanso semanal y las pausas laborales (véase el texto íntegro en el anexo A del presente informe). Establece el procedimiento para emplear a los trabajadores por encima de la cuota horaria prevista en la ley o durante el descanso semanal, incluida la indemnización que debe pagarse por ese trabajo extraordinario. La infracción de esta ley es motivo suficiente para que los empleados puedan interponer una acción civil, y en algunos casos construye una infracción penal cometida por el empleador. Además, la ley otorga al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales diversas facultades, principalmente de supervisión, inspección y concesión de permisos de trabajo excepcionales.

197. La Ley de vacaciones anuales de 1951 define el derecho a vacaciones anuales y su duración, así como la remuneración durante esas vacaciones (véase el texto íntegro en el anexo A del presente informe). También regula cuestiones como las vacaciones que pueden acumularse y el plazo para interponer acciones ante los tribunales en virtud de esa ley. Incluye también disposiciones penales y reglamentarias similares a las de la Ley de horas de trabajo y descanso de 1951.

198. Los convenios colectivos conceden generalmente derechos más generosos que los establecidos por las dos leyes mencionadas, y normalmente se dictan órdenes de ampliación. Como consecuencia, para el 80% de los trabajadores, aproximadamente, esas leyes son de escasa importancia.

199. En Israel se produjo entre 1995 y 1997 el cambio de la semana laboral de seis días a la de cinco. Ese cambio es uno de los mejores ejemplos de la importancia de la negociación colectiva. En 1995 se llegó por primera vez a un convenio colectivo en el plano nacional, por las organizaciones más representativas de empleados y empleadores. Ese convenio se amplió un año más tarde a la inmensa mayoría de los trabajadores de Israel. En consecuencia, la "semana de trabajo" máxima de la mayoría de los trabajadores disminuyó, primero a 45 horas semanales y, a partir del 1º de julio de 1997, a 43 horas. El legislador modificó entonces la ley, en 1997, de forma que la "semana de trabajo" máxima quedó fijada en 45 horas semanales (en lugar de 47 horas).

200. Ninguna de las leyes mencionadas se aplica a todos los empleados. Cada ley especifica que determinados tipos de trabajadores quedan excluidos de ella (artículo 30, a) de la Ley de horas de trabajo y descanso de 1951, y artículo 35, a) de la Ley de vacaciones anuales de 1951). Sin embargo, ninguna de esas categorías se basa en la discriminación. Las exclusiones proceden de las características de tipos específicos de empleo y no de las características personales de los empleados.

201. En la Ley de horas de trabajo y descanso de 1951 se hace una distinción entre judíos y no judíos que requiere explicación. Para los judíos, el descanso semanal debe incluir el sábado, es decir, el día de descanso religioso judío (Sabbath), mientras que para los no judíos debe incluir el viernes, el sábado o el domingo, según la costumbre del trabajador (artículo 7). Los tribunales israelíes han explicado esa diferencia señalando los dos objetivos de la ley: uno, social - proteger la salud de los trabajadores regulando el descanso - y otro, conservar el patrimonio cultural del pueblo judío y respetar los sentimientos religiosos de amplias partes de la población. Hay que tener en cuenta que gran número de judíos no religiosos se definen aún como "tradicionalistas" y aprecian el hecho de que el Sabbath sea un día especial en común.

202. Además de las leyes mencionadas, a continuación figuran las que enumeran las fiestas oficiales de que pueden disfrutar los empleados sin deducciones de salario:

- a) Fiestas religiosas de miembros de las comunidades judía, musulmana, cristiana y drusa de Israel;
- b) El Día de la Independencia;
- c) El Día de las Elecciones.

203. La obligación de los empleadores de pagar a los trabajadores las fiestas oficiales se estipula en los convenios de negociación colectiva de cada sector económico.

Artículo 8 - Derechos laborales colectivos

Convenciones internacionales conexas que vinculan a Israel

204. Israel ha sido parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos desde 1991. El informe inicial de Israel se presentará en el presente año.

205. Israel ha sido parte en el Convenio de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (Nº 87), desde 1957; el último informe comprende el período 1992-1993.

206. Israel ha sido parte en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (Nº 98) de la OIT, desde 1957; el último informe comprende el período 1993^a1994.

207. Como ya se ha dicho, las normas de la OIT han tenido y siguen teniendo una enorme influencia en la configuración del derecho laboral israelí. Y más aún en lo que se refiere al derecho laboral colectivo. En primer lugar, una ley esencial en este campo, la Ley de convenios colectivos de 1957, fue precisamente elaborada para dar cumplimiento al Convenio Nº 98 de la OIT. En segundo lugar, importantes cuestiones en esta materia no están reguladas por leyes sino por precedentes judiciales, que han estado influidos siempre, principalmente, por los convenios y normas de la OIT.

Fundación de sindicatos y afiliación a ellos

208. Aunque los sindicatos tienen en Israel, por ley, una condición jurídica y unas facultades, no hay ley que regule su fundación ni las condiciones para afiliarse a ellos. No obstante, los tribunales israelíes reconocen el derecho a organizarse en sindicatos como principio fundamental, ya sea como parte del derecho civil de sindicación o como derecho específico del trabajador. Como declaró el Alto Tribunal de Justicia en un reciente asunto de importancia histórica:

"El derecho de asociación es 'una de las libertades humanas' [cita omitida] y se encuentra profundamente incorporado y bien protegido en la jurisprudencia [cita omitida] ... Así es, en general, y también con respecto al derecho a fundar un sindicato [cita omitida]. De hecho, también en Israel, los trabajadores de toda clase tienen derecho a establecer una organización de su elección, sin ninguna autorización previa.

El derecho a la libertad de asociación, y sus diversos componentes, no está escrito en un código de disposiciones legislativas. Ese derecho se reconoció en dos convenios internacionales de trabajo... Los tratados no se incorporaron al derecho israelí. No obstante, la tendencia a armonizar el derecho interno con las obligaciones internacionales del Estado en virtud de los tratados ha llevado a reconocer que 'según el derecho laboral internacional vinculante para Israel, el derecho de los trabajadores a organizarse queda garantizado' [cita omitida]. A la luz de la esencia

de ese derecho, puede decirse que 'la libertad de los trabajadores israelíes para formar asociaciones profesionales es una de las bases fundamentales de nuestra sociedad democrática... y el Tribunal ha sido y seguirá siendo diligente en garantizar su existencia y dar significado y validez óptimos a su protección' [cita omitida]. Hay que señalar que no hace mucho se propuso que el derecho a sindicarse se incorporase en el proyecto de Ley Básica, la Ley de derechos sociales, dándole así carácter constitucional... Aunque no se promulgara la disposición legal propuesta, la condición jurídica de la libertad de asociación, como principio fundamental del sistema no ha quedado menoscabada."

H.C. 7029/95 The New General Workers' Histadrut v. The National Labour Court, Amit et al., Takdin-Supreme vol 97 (1), 38, págs. 51 y 89 y 90.

209. Ese derecho incluye así el derecho a fundar un sindicato, la libertad de administrarlo y el derecho de afiliarse libremente a él, lo que incluye el derecho de no hacerlo.

El derecho de fundar un sindicato

210. Como norma general, todo grupo de trabajadores puede fundar un sindicato, pero para que ese sindicato tenga carácter legal debe reunir las características reconocidas de una organización de trabajadores, y debe ser representativo.

211. Los tribunales laborales han elaborado un conjunto importante de pruebas para identificar a una organización como sindicato:

Estabilidad: la organización debe crearse sin límite temporal o para un largo período, y no para una serie de negociaciones determinadas;

Estatutos: la organización debe tener estatutos que regulen sus fines, sus instituciones y sus facultades, las condiciones de afiliación, etc.;

Pertenencia personal y voluntaria: un sindicato debe basarse en el consentimiento personal y libre de los trabajadores para aceptar su pertenencia a él. Esto se aplica tanto a su afiliación como miembro como a la renuncia a la condición de tal;

Representación de los trabajadores: la inmensa mayoría de los miembros deben ser empleados;

Fines: los fines de la organización deben ser ante todo y sobre todo la negociación colectiva con los empleadores para determinar las condiciones de trabajo y los derechos de los trabajadores dentro de convenios colectivos;

Independencia: un sindicato tiene que ser independiente de los empleadores y poder operar libremente, sin intervención externa;

Democracia interna: un sindicato tiene respetar principios democráticos mínimos como las elecciones periódicas, libres e imparciales de representantes, con la participación de todos los trabajadores miembros, la responsabilidad pública de sus representantes, la libertad de palabra de los trabajadores y los principios de no discriminación.

Constitución: no hay requisitos para su constitución oficial.

212. Los requisitos para la representación se definen en la Ley de convenios colectivos de 1957, según el tipo de convenio (véase el texto íntegro en el anexo A del presente informe). El artículo 2 de esta ley distingue entre el "convenio colectivo especial", que se refiere a una empresa o empleador determinados, y el "convenio colectivo general", relativo a ramas de empleo en todo el país o en una zona determinada. En ambos tipos, la base de la representación es "el mayor número de empleados organizados a los que el convenio deberá aplicarse"; en el caso de un convenio "general", la representación depende sólo del número de miembros; en el de un convenio "especial", depende de los miembros o de otra forma de representación (es decir, por decisión especial de los trabajadores), pero la organización no debe representar a menos de una tercera parte del total de empleados a los que haya de aplicarse el convenio (véanse los artículos 3 y 4 de la Ley).

Número y estructura de los sindicatos en Israel

i) El Histadrut

213. En Israel hay un número relativamente importante de sindicatos. El más destacado es la Federación General del Trabajo, o Histadrut. Se creó en 1920, mucho antes de la creación del Estado. Entonces se llamaba Federación General de Trabajadores Judíos de Israel, y se cambió en 1966 para reflejar el hecho de que el Histadrut se había convertido en representativo de todos los trabajadores, incluidos los no judíos. En 1996 cambió nuevamente de nombre, que pasó a ser El Nuevo Histadrut para reflejar su cambio de dirección. De conformidad con sus estatutos, todo trabajador de 18 años o más que no sea miembro de otra organización de trabajo puede convertirse en miembro. De hecho, los miembros del Histadrut abarcan una amplia gama: trabajadores de producción y personal de oficina, obreros y empleados, trabajadores urbanos y rurales, académicos y trabajadores no especializados, jubilados y estudiantes, judíos y no judíos, hombres y mujeres, etc.

214. La más alta institución legislativa del Histadrut es su Conferencia Nacional, cuyos candidatos se eligen por votación en elección proporcional y secreta sobre la base de listas de los partidos políticos. Están representados los principales partidos israelíes. El Partido Laborista conservó su mayoría hasta 1994, en que tuvo que formar una coalición que una nueva lista que había tomado el relevo. El Secretario General ha sido siempre un miembro laborista del Knesset, salvo durante un período de unos dos años, entre 1994 y 1996.

215. Las actividades del Histadrut suelen ser tradicionalmente de naturaleza holística, lo que incluye sindicatos, seguridad social y ayuda mutua, economía laboral, cultura y educación. Sin embargo, las actividades sindicales son hoy indudablemente las más importantes. Se realizan de conformidad con los estatutos del Histadrut en tres niveles: el comité de trabajadores de cada fábrica, que representa a todos los trabajadores de ésta; un consejo de trabajadores local o regional, que representa al Histadrut en el nivel local; y el sindicato nacional, que se organiza por profesiones, ocupaciones o ramas industriales. Hay 37 sindicatos nacionales que funcionan bajo la cobertura del Histadrut. Cada sindicato nacional tiene facultades para firmar convenios colectivos en nombre del Histadrut.

216. La inmensa mayoría de los empleados israelíes pertenecen al Histadrut. Hasta 1995, la afiliación al Histadrut estaba vinculada a la afiliación al Fondo General de Salud, principal proveedor de servicios de salud en el país, afiliado al Histadrut. Como consecuencia, había muchos miembros que no eran trabajadores, y una parte del Fondo General de Salud se transfirió al Histadrut. Esta vinculación se interrumpió en 1995, en que una nueva Ley del Seguro Nacional de Salud reestructuró al sistema de

financiación de los proveedores de salud de Israel, lo que se tradujo en cierta reducción del número de miembros del Histadrut. Sin embargo, no hay duda de que el Histadrut sigue siendo la organización de trabajadores mayor y más representativa de Israel. La organización no hace ya público el número exacto de miembros.

217. La prominencia del Histadrut le da una condición especial. Los convenios colectivos generales entre el Histadrut y el Consejo de Coordinación de Organizaciones Económicas (en relación con el sector privado) o entre el Histadrut y el Gobierno (en relación con el sector público) son los instrumentos más influyentes que configuran hoy en Israel las relaciones y las condiciones de trabajo, especialmente cuando se amplían por alguna orden. Ejemplos pueden encontrarse incluso en diversas partes del presente informe, en relación con la "fijación de salarios" y el "incremento del costo de vida", o la reducción de la "semana de trabajo". Un ejemplo espectacular de la importancia de este instrumento se dio en 1985, en que la tasa de inflación había escapado a todo control, llegando a ser de alrededor del 400% anual, y se necesitaba desesperadamente un plan económico de emergencia. Finalmente se preparó un conjunto de medidas económicas, al más alto nivel, sobre una base tripartita: el Ministro de Finanzas, el Secretario General del Histadrut y el Presidente del Consejo de Coordinación de Organizaciones Económicas. Se considera que ese acuerdo contribuyó grandemente a salvar la economía de Israel.

ii) Organizaciones de trabajo distintas del Histadrut

218. Algunas profesiones libres están encuadradas dentro del Histadrut, pero otras lo están en sindicatos independientes: la Federación Médica, el Sindicato de Periodistas, el Sindicato de Profesores de Enseñanza Secundaria y el Sindicato de Profesores Universitarios. Algunos sindicatos, aunque organizados dentro del Histadrut, gozan de un alto grado de autonomía, como el Sindicato de Ingenieros y Arquitectos.

219. Otros sindicatos de Israel son de carácter general, como el Histadrut, pero con muchos menos miembros y menos influencia política y social. Las diferencias entre ellos y el Histadrut son ideológicas. La mayor de esas organizaciones es la Federación Nacional de Trabajadores, que ofrece un programa más nacionalista que el programa, un tanto socialista, del Histadrut. No publica información numérica sobre sus miembros, y normalmente no ha tenido éxito al tratar de convertirse en la organización representativa en los lugares de empleo. Existen también algunas organizaciones de trabajo menores, de orientación religiosa. Esas organizaciones no han competido nunca realmente con el Histadrut, pero han llegado a acuerdos con él, que les conceden representación en lugares de empleo delimitados.

220. Aunque cabe dudar de la importancia del papel desempeñado por las organizaciones de trabajo no pertenecientes al Histadrut en la configuración de las relaciones laborales en Israel, la continuación de su existencia atestigua la realidad de la libertad de fundación y funcionamiento de los sindicatos. Además, los sindicatos que pertenecen al Histadrut han amenazado a veces con salir de él e independizarse, afirmando su derecho a hacerlo. Este aspecto de los derechos de los sindicatos ha influido en el propio Histadrut.

Libertad individual de afiliarse a un sindicato

221. En Israel no se puede obligar a ningún empleado a afiliarse a una organización de trabajo. Esto se deduce claramente de la norma mencionada supra, según la cual la "afiliación voluntaria" es una característica intrínseca de los sindicatos. El Tribunal Laboral lo ha declarado en diversas ocasiones del siguiente modo:

"Mientras que la 'libertad de asociación' se dirige, esencialmente, al público pertinente, el 'derecho de asociación' se dirige a la persona individual. El 'derecho de asociación' garantiza que el individuo pueda afiliarse siempre a la organización que elija."

1975/5-1 Markovitz Leon et al. v. Histadrut, PDA 6, 197.

222. En cuanto al significado de "afiliación voluntaria", el tribunal dejó en claro que:

"La voluntariedad significa en este contexto que la afiliación en la asociación es resultado de la voluntad de la persona de que se trate; si lo decide así, podrá afiliarse a la asociación; si lo decide así, podrá dejarla. La respuesta a la pregunta de si la afiliación a una asociación es voluntaria puede encontrarse en su código."

1982/5-2 Histadrut v. The Paz Senior Workers' Association, PDA 14, 367, 385.

223. Los convenios colectivos de Israel reflejan también ese principio. Esos convenios establecen comúnmente acuerdos del tipo "agency shop" (empresa de cotización sindical obligatoria): el empleador reconoce a la organización de trabajo con la que se concierta el convenio, como contraparte para la negociación colectiva, y conviene en que los convenios colectivos con esa organización se aplicarán a todos los trabajadores que emplee. Sin embargo, a diferencia de los acuerdos de "closed shop" (empresa sólo de trabajadores sindicados), por los que el empleador se compromete a no contratar empleados que no se afilien a la organización de trabajo con la que se concierta el acuerdo, los acuerdos de "agency shop" dejan a los trabajadores individuales la elección de afiliarse o no al sindicato. No obstante, este acuerdo exige que los empleados que decidan no ser miembros del sindicato paguen una "cotización por servicios".

224. La citada cotización, que es inferior a la de afiliación y no confiere derechos ni obligaciones como miembro, se considera una aportación justa a cambio de los servicios que se reciben. Hay que recordar que los convenios colectivos sólo pueden mejorar los derechos de los trabajadores y pueden aplicarse también a los trabajadores que no son miembros del sindicato pero están empleados en un lugar de trabajo comprendido en el convenio. La cotización sindical por servicios fue reconocida legalmente en 1964, en que la Ley de protección de salarios de 1958 fue modificada para incluir esas "cotizaciones sindicales por servicios" entre las deducciones permisibles de los salarios de los trabajadores.

225. El Tribunal Laboral se ha ocupado brevemente de la legitimidad de los acuerdos de "closed shop" en un asunto relativamente reciente.

Libertad de funcionamiento de los sindicatos

226. Los sindicatos de Israel pueden elaborar libremente sus constituciones sin interferencia alguna por parte del Estado. Este principio básico ha sido claramente reconocido por el Tribunal Laboral:

"Uno de los elementos de la 'libertad de asociación' es el derecho de la organización elaborar su propia constitución, de conformidad con las leyes del Estado, siempre que esas disposiciones no sean contradictorias con el principio de libertad de asociación."

1975/5-1 Markovitz Leon et al. v. Histadrut, PDA 6, 197.

227. La libertad de organizar va acompañada por otros derechos; todos ellos integran las libertades civiles necesarias para la realización continua y ordinaria de las actividades de los sindicatos, como la libertad personal, la protección contra detenciones o encarcelamientos arbitrarios

la libertad de expresión, etc. Las organizaciones han gozado siempre de esas libertades en Israel, y su aplicación a las relaciones laborales se da por descontada.

228. La libertad sindical significa también autonomía en la negociación colectiva. Ello carecería de sentido si no se reconocieran los convenios colectivos. La Ley de convenios colectivos de 1957 no sólo reconoce esos convenios y les concede capacidad para determinar los derechos de los trabajadores, sino que mantiene también al mínimo la posibilidad de interferencia por parte del Estado. Así, para que se reconozca un convenio colectivo sólo hay que solicitar su registro, y la persona encargada de este registro no tiene facultades discrecionales en la materia. Además, sólo otra organización de empleados puede interponer una reclamación en lo que a la representación se refiere (artículo 6 de la Ley de convenios colectivos de 1957).

229. No obstante, como los convenios colectivos tienen efectos de ley con respecto a los trabajadores a los que se aplican, existen algunos principios restrictivos comúnmente reconocidos. Aunque se deja a las partes la definición del contenido de un convenio colectivo, no se permite que éste contravenga la ley o el interés público fundamental. Movidio por este espíritu, el Tribunal Laboral decidió que los principios del derecho de obligaciones ordinario de Israel - como la obligación de "buena fe" en las negociaciones o las diversas causas de nulidad de los contratos - se aplican a las negociaciones y convenios colectivos. También se aplica la doctrina de la "representación justa".

El derecho de huelga

Situación del derecho de huelga

230. El derecho de huelga, en cuanto tal, no está regulado por ninguna disposición legal explícita, pero no se discute que tal derecho exista en el derecho israelí. En innumerables ocasiones, los tribunales laborales y los tribunales ordinarios de Israel han reconocido explícita o implícitamente el derecho de los trabajadores a la huelga, como libertad básica. En un caso que hizo historia, el Tribunal Supremo de Israel analizó la situación del derecho de huelga.

"La legislación de Israel no incluye ninguna disposición específica que conceda a los trabajadores el derecho de huelga, pero la huelga se menciona en muchos textos legislativos... [omitida la lista de disposiciones]. A pesar de la falta de una disposición legislativa positiva sobre el 'derecho' de huelga, su existencia ha sido reconocida por los tribunales laborales y los tribunales ordinarios. En el asunto 31/4-4 [omitida la cita del Tribunal Laboral], se declaró que 'la tesis de que la participación en una huelga suspende el contrato de trabajo y no constituye un incumplimiento de contrato se deriva del derecho de huelga, y aunque este derecho no está explícitamente previsto en Israel en ninguna disposición legislativa, se deduce del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de la OIT, ratificado por Israel, y es apoyado por diversas disposiciones de las leyes de trabajo' [omitidas otras citas]. En C.A. 573/68, P.D. vol. 23 (1), 516, el Tribunal Supremo (opinión del juez Berenson) reconoció la legalidad de una huelga que 'se ajustaba al derecho de la responsabilidad civil extracontractual'. En C.A. 25/71, P.D. vol. 25 (1) 129, 131, el juez H. Cohen escribió lo siguiente: 'Puede decirse que nada podría estar más lejos de la mente del legislador israelí que tratar de abolir la institución de la huelga: si un magistrado inglés se refirió en una sentencia reciente al derecho de huelga como "vaca sagrada", deberíamos considerarlo al menos una sagrada tradición de la que no cabe dudar ya.' En C.S.A. 1, 2/86, P.D. vol.

40 (2) 406, 415, el Presidente Shamgar [del Tribunal Supremo] sostuvo que el artículo 19 de la Ley de convenios colectivos de 1957 tiene por objeto proteger el derecho de huelga. En consecuencia, puede decirse que el 'derecho' de huelga ha alcanzado una firme posición en la legislación y la jurisprudencia israelíes."
C.A. 593/81 Ashdod Car Factories Ltd. v. Chizik, P.D. vol. 41 (3) 169, 191.

231. Paralelamente, los tribunales han reconocido como corolario del derecho de huelga el derecho del empleador a decidir un cierre patronal. Sin embargo, esa actuación sólo puede ser una medida defensiva (es decir, adoptada como reacción a una huelga) y debe ser proporcional en sus efectos a las medidas adoptadas por los empleados.

232. La Ley Básica ya mencionada: el proyecto de Ley de derechos sociales, se ocupa del derecho de huelga (en su artículo 5). Su promulgación se basaría en el reconocimiento existente del derecho de huelga, dándole una protección constitucional adición y garantizando así no sólo la situación de ese derecho sino también su alcance. Esa protección resulta necesaria para contrarrestar los posibles efectos restrictivos de las Leyes Básicas existentes que dieron carácter constitucional a los derechos de propiedad y de libertad de contratación.

Contenido del derecho de huelga

233. El término "huelga" se ha definido en los precedentes judiciales. Una huelga es básicamente una medida colectiva aplicada en el contexto de un conflicto laboral entre partes acreditadas. Aunque la protección se dé individualmente al empleado, el ejercicio de este derecho no queda en manos de éste sino en el de la parte acreditada en un conflicto laboral, que es su organización de trabajo. O, como dice la Ley de solución de conflictos laborales de 1957 (artículo 3):

"En un conflicto laboral entre el empleador y sus empleados o algunos de éstos, las partes en el conflicto son el empleador y la organización de trabajo que represente a la mayoría de los empleados afectados por el conflicto y, a falta de esa organización, los representantes elegidos por la mayoría de esos empleados, tanto para asuntos generales como para el conflicto laboral específico."

234. El derecho de huelga se reconoce en Israel concediendo protección especial a los trabajadores y sus organizaciones cuando se declaran en huelga:

a) En primer lugar y sobre todo, una huelga no debe considerarse como un incumplimiento de un contrato individual, lo que incluye las obligaciones individuales en virtud de un convenio colectivo (artículo 19 de la Ley de convenios colectivos de 1957). La huelga sólo suspende el contrato de trabajo, pero no es una justificación legal para su terminación;

b) En segundo lugar, una huelga no constituye un incumplimiento de contrato a los efectos de presentar una demanda civil por "haber causado un incumplimiento de contrato" (artículo 62 b) de la Ordenanza de actos ilícitos (texto revisado));

c) Una huelga no interrumpe la continuidad del empleo a los efectos de calcular las prestaciones previstas en diversas leyes laborales protectoras, como la pensión (artículo 3, 2) de la Ley de la Administración Pública (pensiones), 1970), indemnización de despido (artículo 2, 6) de la Ley de indemnización por despido, 1963), vacaciones anuales (artículo 4, 4) de la Ley de vacaciones anuales, 1951), derechos de los ex combatientes (artículo 4, b) de la Ley de reinserción de soldados licenciados, 1949) y

soldados del servicio de reserva (artículo 7. c), 3 de la Ley del servicio de reserva (prestaciones), 1952);

d) Una huelga que los tribunales consideren legítima no podrá servir de base para un requerimiento contra el sindicato de huelguistas, y no se concederá ninguna compensación a la parte en huelga que actúe ilegalmente o de mala fe. Los tribunales se orientan a este respecto por los principios generales, así como por la Ley de solución de conflictos laborales de 1957. La ley establece limitaciones para las huelgas (descritas infra), lo que apoya la tesis de que las huelgas que cumplen esas condiciones son legítimas.

e) Por último, el Servicio de Empleo no puede estorbar las huelgas, y se le prohíbe enviar posibles empleados para que sustituyan a los trabajadores en huelga (artículo 44 de la Ley del Servicio de Empleo, 1959).

Restricciones impuestas al derecho de huelga

235. El derecho de huelga en Israel no es ilimitado, y los tribunales han reconocido ciertas restricciones, basadas en diversas fuentes - legislación, estatutos de organizaciones de trabajo, convenios colectivos - y con la orientación de las normas de la OIT. Debe señalarse que restricciones similares, creadas por las tres fuentes alternativas de derecho, se aplican a los cierres patronales.

i) Restricciones en la legislación

236. El artículo 5A de la Ley de solución de conflictos laborales de 1957 impone un requisito previo al derecho de huelga:

"No obstante lo dispuesto en el artículo 5, una parte en un conflicto deberá notificar [el conflicto] a la otra parte y al funcionario principal toda huelga o todo cierre patronal, según proceda, al menos quince días antes de su iniciación."

El Tribunal Supremo ha explicado esta disposición como introductora de un período obligatorio de "enfriamiento" para que ambas partes en el conflicto puedan resolver sus diferencias mediante negociaciones.

237. Los tribunales laborales han dado a esta disposición una interpretación amplia, exigiendo la notificación previa en una serie de sanciones laborales parciales como las huelgas de celo, la negativa a trabajar horas extraordinarias y las huelgas parciales. En el sector público, el hecho de no hacer la notificación llevaría automáticamente a la clasificación de la huelga como no protegida.

238. El artículo 37 A y B de la Ley de solución de conflictos laborales de 1957 dispone que una huelga del sector público que se produzca mientras esté vigente un convenio colectivo (salvo las huelgas sin relación con los salarios o las condiciones sociales, aprobadas por un sindicato calificado), o sin que exista tal convenio y sin estar autorizada por órganos sindicales calificados, se clasificará como huelga no protegida.

239. La clasificación de una huelga como no protegida no implica necesariamente que sea también ilegítima, pero la decisión se traducirá en la pérdida de algunos de los privilegios concedidos a los participantes en una huelga legítima y protegida.

240. El artículo 37 A de la Ley de solución de conflictos laborales de 1957 permite las huelgas políticas (es decir, las no relacionadas con los salarios ni las condiciones sociales) en el sector público, incluso durante la vigencia del convenio colectivo, a condición de que se apruebe por un

órgano sindical calificado. No hay una disposición similar con respecto al sector privado. En consecuencia, ninguna huelga se reconocerá como legítima en este sector durante la vigencia de un convenio colectivo.

ii) Restricciones en los estatutos sindicales

241. Los sindicatos han previsto voluntariamente, en sus instrumentos constitutivos y otros estatutos, algunos procedimientos que deberán seguirse en todos los casos en que se convoque una huelga. Por ejemplo, la constitución del Histadrut establece un sistema de consultas y procedimientos de votación en el que participan representantes sindicales nacionales, el comité de trabajadores local y el Consejo de Trabajadores del Histadrut. El incumplimiento de esos procedimientos llevaría a que la huelga fuera clasificada como ilegítima (o "salvaje").

iii) Restricciones en los convenios colectivos

242. En muchos convenios colectivos puede encontrarse una disposición que prohíbe las huelgas durante su vigencia. Además, los tribunales laborales han mantenido que en todo convenio colectivo puede presumirse implícitamente la obligación de no recurrir a la huelga. Además, toda diferencia relativa a la aplicación del convenio deberá resolverse mediante los mecanismos previstos en el acuerdo o, si no existen, por los tribunales laborales. Por ello, salvo que exista alguna indicación contraria en el propio convenio, las huelgas realizadas durante la vigencia de un convenio colectivo son ilegítimas. Esta serie de decisiones de los tribunales laborales ha sido significativamente reducida por el Tribunal Supremo, que ha mantenido que la obligación de no declararse en huelga es válida sólo si la otra parte cumple sus obligaciones en virtud del convenio.

iv) Otras restricciones en la jurisprudencia

243. La principal restricción impuesta por los tribunales al derecho de huelga procede de una decisión del Tribunal Supremo en el sentido de que la excepción que concede el artículo 62 de la Ordenanza de actos ilícitos civiles (texto revisado), que se ocupa del ilícito consistente en "causar un incumplimiento de contrato", no comprende otros ilícitos. En consecuencia, se puede considerar a los huelguistas responsables de varios actos ilícitos, como negligencia, intromisión, apropiación indebida de bienes personales y actividades molestas. Esta decisión implica que el derecho de huelga sólo puede aplicarse a condición de que no se cometan actos ilícitos contra terceros.

244. Otra limitación se refiere a la finalidad de la huelga. Una huelga no puede considerarse legítima si no tiene nada que ver con las relaciones laborales. Por ello, una protesta política sólo puede conducir a una breve huelga de protesta. La definición exacta de "huelga política" en este sentido es bastante dinámica y difícil de determinar.

245. Otras restricciones adicionales se aplican a las huelgas no protegidas del sector público:

a) El Servicio de Empleo puede enviar a trabajadores de reserva que sustituyan a los huelguistas;

b) Una huelga puede considerarse incumplimiento de un convenio de empleo colectivo;

c) Se pierde la excepción del artículo 62 de la Ordenanza de ilícitos civiles (texto revisado) (pero sólo con respecto a las partes directas en el conflicto laboral).

Datos estadísticos sobre huelgas en Israel

246. Las cifras que siguen muestran ampliamente la frecuente utilización que hacen del derecho a la huelga los empleados en Israel y los cierres patronales de los empresarios.

Año	Nº de huelgas	Nº de huelgas y cierres patronales (con exclusión de las huelgas de celo)	Nº de personas participantes en huelgas y cierres patronales	Días de trabajo perdidos
1960		135	14.420	49.368
1965		288	90.210	207.561
1970		163	114.941	390.260
1971		169	88.265	178.621
1972		168	87.309	236.058
1973	54	96	122.348	375.023
1974	49	71	27.141	51.333
1975	62	117	114.091	164.509
1976	76	123	114.970	308.214
1977	57	126	194.297	416.256
1978	55	85	224.354	1.071.961
1979	97	117	250.420	539.162
1980	54	84	91.451	216.516
1981	59	90	315.346	782.305
1982	79	112	838.700	1.814.945
1983	47	93	188.305	977.698
1984	74	149	528.638	995.494
1985	64	131	473.956	540.232
1986	92	142	215.227	406.292
1987	89	174	814.501	995.546
1988	93	156	327.193	516.071
1989	58	120	209.841	234.073
1990	75	117	571.172	1.071.279
1991	52	77	38.776	97.923
1992	64	114	211.833	386.658
1993	40	73	462.208	1.636.866
1994	38	75	106.047	792.533

Las fuerzas armadas, la policía y la administración del Estado

247. Todo grupo de trabajadores puede fundar un sindicato, con algunas excepciones. La ley prohíbe a los miembros de la policía crear una organización propia, pero se les permite afiliarse a los sindicatos ordinarios. Los jueces, tradicionalmente, no se consideran éticamente

libres para organizarse, aunque no exista una disposición legal en la materia. En cualquier caso, los tribunales han decidido que la condición de los jueces es especial, y que no son "empleados". Los funcionarios públicos, en cambio, no tienen ninguna limitación para organizarse, y lo han hecho.

248. Además, los tribunales han mantenido que en circunstancias en que el ejercicio del derecho de huelga causaría perjuicio a otro interés vital de forma irreparable, puede restringirse el derecho de huelga. Así, los soldados y la policía no pueden declararse en huelga.

249. Por lo que se refiere a los funcionarios públicos, el derecho de huelga puede limitarse en el caso de trabajadores "indispensables" de puestos esenciales específicos que realizan tareas esenciales para la salvaguardia de intereses públicos vitales (es decir, ciertas funciones médicas, servicios sociales vitales, suministro de productos públicos vitales, etc.). Entonces se utilizan las facultades gubernamentales de emergencia para ordenar a los trabajadores que sigan trabajando. El incumplimiento de esas órdenes puede ser sancionado penalmente.

250. Hay que subrayar, sin embargo, que la utilización de órdenes de emergencia depende de la aprobación específica del Gabinete. Además, según directivas del Fiscal General, se requiere también consultar con la Fiscalía General, y se comprueban individualmente todas las órdenes.

Artículo 9 - Derecho a la seguridad social

Convenciones internacionales conexas que vinculan a Israel

251. Israel es parte en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (Nº 102) de la OIT y presenta regularmente informes al comité asesor sobre las medidas adoptadas para dar efecto a las disposiciones del Convenio. Su último informe comprende los años 1992-1995.

252. Israel es también parte en el Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes (Nº 48) de la OIT, desde 1963; el último informe comprende el período 1979-1982.

253. Además, desde 1965, Israel es parte en el Convenio sobre igualdad de trato (seguridad social) (Nº 118) de la OIT; el último informe de Israel se refiere al período 1991-1993.

Ramas de la seguridad social en Israel

254. La mayoría de los planes de seguridad social en Israel son públicos y se rigen por la Ley de seguridad nacional (revisada) de 1995. El texto íntegro de esta ley general se incluye en el anexo 2 al presente informe. La Ley combina dos clases de disposiciones: derechos basados en el seguro, proporcionales a las primas pagadas; y disposiciones orientadas a prestar asistencia a las personas que la necesitan. El Tribunal Supremo ha declarado la finalidad social de este texto legal esencial del siguiente modo:

"Su finalidad es garantizar medios de vida suficientes a los asegurados, sus dependientes y sus supervivientes, cada vez que sus ingresos disminuyan o desaparezcan por alguna de las razones enumeradas en la ley, como lesiones laborales, desempleo, nacimiento, fallecimiento, etc."

C.A. 255/77 The National Insurance Institute v. Almohar, P.D. vol. 29 (1) 11, 13 y 14.

255. En Israel existen las siguientes ramas de seguridad social, administradas por el Instituto Nacional del Seguro (en adelante INS):

prestaciones por maternidad; prestaciones por vejez; prestaciones por discapacidad (invalidez); prestaciones para los supervivientes; prestaciones por daños en el trabajo (empleo); prestaciones por desempleo; y prestaciones por hijos a cargo (prestaciones familiares). Además, el INS se encarga de administrar las siguientes prestaciones e indemnizaciones: atención a largo plazo, movilidad, apoyo al mantenimiento de los ingresos, daños por accidente, derechos de los voluntarios, bajas en acciones bélicas, violencia en la familia, "Prisioneros de Sión", "Gentiles Honrados", servicio de la reserva, seguro de empleados de empresas en quiebra y liquidadas, garantía de pagos de alimentos y otros.

256. El INS se encarga también de recaudar y distribuir las primas de seguros relacionadas con los servicios de salud, de conformidad con la Ley del Seguro Nacional de Salud que entró en vigor en enero de 1955. (Véase una exposición completa de este tema en el presente informe, relación con el artículo 12 del Pacto).

Prestaciones de maternidad

i) Cobertura

257. Se conceden las siguientes prestaciones:

a) Subsidio de hospitalización, subsidio de maternidad y subsidio de nacimiento, a:

- i) La mujer asegurada o la esposa de una persona asegurada, aunque no dé a luz en Israel;
- ii) La mujer empleada o trabajadora independiente en Israel o la esposa de un empleado o trabajador independiente que haya trabajado en Israel al menos seis meses inmediatamente antes del nacimiento, aunque no residan en Israel, siempre que ella dé a luz en Israel;

El párrafo ii) supra no se aplica a las personas que vivan en los territorios o dentro de la Autonomía Palestina y no sean residentes en Israel según la definición legal;

b) Subsidio y vacaciones pagadas de maternidad a:

- i) La mujer empleada o trabajadora independiente, de 18 años o más, que trabaje en Israel;
- ii) La mujer de 18 años o más que reciba formación profesional: la empleada que trabaje en el extranjero en determinadas condiciones;

c) Prestación por embarazo de riesgo a la mujer residente en Israel que sea empleada o trabajadora independiente.

ii) Naturaleza y nivel de las prestaciones

258. La subvención de maternidad, que se da a la madre en el hospital para la canastilla del recién nacido, se paga a las siguientes tasas; 20% del salario medio* por un hijo, 100% del salario medio por gemelos, y otro 50% del salario medio por cada hijo más nacido en el mismo parto. La subvención

* Se refiere al salario medio según la Ley del Seguro Nacional, a efectos de prestaciones y aportaciones de seguros. Se calcula por un método determinado por la Ley, el 1º de enero de cada año, y se actualiza cada vez que se paga a los empleados una indemnización por costo de vida.

por un parto múltiple se determina por el número de hijos vivos durante siete días al menos; si dejan el hospital antes de transcurrir el período de siete días inmediatamente posterior al parto, la subvención se determina por el número de hijos que dejan el hospital.

259. Un padre o madre adoptivo percibe una subvención equivalente al subsidio de maternidad, según el número de hijos menores de 10 años adoptados el mismo día.

260. El subsidio de maternidad se paga a una tasa del 100% del promedio de ingresos diarios de la mujer con derecho a él, en los tres meses anteriores a la fecha determinante, y se deducen de él el impuesto sobre la renta y las aportaciones al seguro (nacional y de salud).

261. Otras prestaciones del seguro de maternidad comprenden el subsidio de parto, que se paga durante seis meses a la madre que dé a luz tres o más hijos en un solo parto; la prestación de embarazo de riesgo, pagado a la mujer que deje de trabajar por la necesidad de descanso preventivo a consecuencia de un embarazo de esa índole; y el subsidio y prestación especiales pagados al viudo de una mujer que fallezca al dar a luz o en un plazo de un año después de hacerlo.

iii) Método de financiación

262. La financiación de esta modalidad de seguro se basa en primas o en aportaciones (pagos obligatorios que consisten en un porcentaje del salario o los ingresos), del siguiente modo:

	<u>Tasa plena</u>	<u>Tasa</u>
<u>reducida*</u>		
0,33% Empleado	0,60%	
0,15% Empleador	0,15%	
0,11% Trabajador independiente	0,75%	0,48%
0,03% Otros asegurados	0,25%	
0,03% Gobierno		
- para empleados	0,10%	
- para trabajadores independientes	0,10%	-

* A partir de enero, los empleados, los trabajadores independientes y los trabajadores asegurados que no trabajan o no son independientes pagan tasas reducidas de aportaciones al seguro, basadas en la parte de ingresos inferior a la mitad del salario mínimo, según la Ley del Seguro Nacional.

Prestaciones de vejez

i) Cobertura

263. Un residente israelí, de 18 años o más, a menos que inmigrara por primera vez a los 60 años o más, tiene derecho a las prestaciones del seguro de vejez. Un inmigrante nuevo que no esté asegurado por razón de su edad en el momento de su inmigración y haya llegado a la edad de jubilación tiene derecho a una prestación de vejez especial. Esta prestación no queda cubierta por la Ley del Seguro Nacional, sino que depende de un acuerdo especial, y se paga a la misma tasa que la pensión de vejez ordinaria.

264. Un reciente texto legislativo que se aplicará gradualmente permite al ama de casa cuyo marido esté asegurado o a la viuda percibir una pensión si no trabaja fuera del hogar, nació antes del 31 de diciembre de 1930. tiene entre 60 y 65 años y reside en Israel. La mujer casada que no trabaje fuera del hogar y perciba una pensión de invalidez general, así como otras personas no cubiertas por el seguro obligatorio, pueden asegurarse mediante un seguro voluntario.

ii) Cobertura y naturaleza de las prestaciones

265. La pensión básica de vejez tiene por objeto garantizar un nivel mínimo de subsistencia básica. Los varones de 70 años o más y las mujeres de 65 años o más perciben una tasa uniforme del salario nacional medio, de conformidad con los porcentajes establecidos por ley y según el número de personas a cargo. En el caso de los varones de 65 a 70 años y de las mujeres de 60 a 65, el pago de la pensión depende de una comprobación de sus medios de vida.

266. Las tasas de pensión, en porcentaje del salario medio, son las siguientes: célibe - 16%; pareja - 24%; pareja con un hijo - 29%; pareja con dos o más hijos - 34%; célibe con un hijo - 21%; célibe con dos o más hijos - 26%. Los pagos de pensión se ajustan siempre que se ajusta el salario medio.

267. El incremento por personas a cargo se paga por el marido o la mujer, y por cada uno de los dos primeros hijos de la persona que percibe una pensión, a condición de que ellos mismos no la perciban. Las tasas de incremento se incluyen en las tasas de pensión mencionadas. Un ama de casa no tiene derecho a un incremento por persona a cargo, sino sólo a la pensión básica.

268. Otros incrementos incluyen el incremento de antigüedad (2% de la pensión por cada año que exceda de 10 años de seguro, hasta un límite del 50% de la pensión), los ingresos de jubilación diferida (5% de la pensión por cada año que la persona - de 65 a 70 años los varones, de 60 a 65 las mujeres - no tuvo derecho a pensión porque obtenía ingresos, hasta un límite del 50% de la pensión) y el complemento de ingresos.

iii) Método de financiación

269. Las pensiones de vejez y de supervivientes se financian con las aportaciones al seguro y la participación pública, del siguiente modo:

a) Aportaciones al seguro

<u>reducida</u>	<u>Tasa plena</u>	<u>Tasa</u>
Empleado	2,70%	
1,46%		
Empleador	1,85%	
1,85%		
Trabajador independiente	4,55%	2,63%
Otros asegurados	5,42%	
2,63%		
Ama de casa	exenta	
Gobierno		
- para empleados	0,87%	
0,19%		
- para trabajadores independientes	0,87%	
0,07%		

b) Participación del Gobierno

El Gobierno hace asignaciones a una tasa del 15% de los recibos de aportación total al seguro, financiando plenamente las pensiones de los nuevos inmigrantes y el complemento de ingresos de los beneficiarios de pensiones.

Prestaciones de invalidez

i) Condiciones exigidas

270. Tendrá derecho a esas prestaciones el residente israelí de 18 años o más que no haya cumplido aún los 65 años (varones) o los 60 (mujeres).

ii) Cobertura

271. La pensión mensual de invalidez se paga a una tasa del 25% del salario medio a la persona célibe cuyo grado de discapacidad sea al menos del 75%. La pensión se aumenta en un 7%. Para los que tienen un grado de discapacidad menor, la pensión se calcula a una tasa proporcionada a ese grado. La pensión se ajusta siempre que se ajusta el salario medio.

272. El incremento por personas a cargo, en porcentaje del salario medio, es el siguiente: por cónyuge a cargo - 12,5%, sobre la base de una comprobación de medios de vida; por cada uno de los dos primeros hijos - 10%, con un incremento del 7% por cada hijo más. El incremento por persona a cargo está sujeto también a una comprobación de los medios de vida de la persona discapacitada. El ama de casa tiene derecho al incremento de personas a cargo sólo por sus propios hijos.

273. Entre otras prestaciones del Seguro General de Invalidez se encuentran las siguientes:

a) Subsidio de asistencia: una pensión equivalente al 50%, el 100% o el 150% de la pensión individual completa que se paga a las personas gravemente discapacitadas que dependen de la ayuda de otras para realizar sus tareas cotidianas o que necesitan una vigilancia;

b) Subvención de sobreviviente: es una subvención equivalente al salario medio que se paga una sola vez al cónyuge o, a falta de éste, al hijo o los hijos de una persona fallecida que percibiera una pensión de discapacidad;

c) Prestación de hijo discapacitado: una pensión equivalente al 30 a 120% de la pensión individual total, que se paga para ayudar a los padres que tienen la pesada carga de cuidar en su hogar a un hijo discapacitado;

d) Prestación especial para nuevos inmigrantes: similar al subsidio de asistencia, se paga a los nuevos inmigrantes gravemente discapacitados.

iii) Método de financiación

274. Las prestaciones de invalidez se financian con aportaciones al seguro, del siguiente modo

<u>reducida</u>	<u>Tasa plena</u>	<u>Tasa</u>
Empleado	1.30%	
0,71%		
Empleador	0,38%	
0,38%		
Trabajador independiente	1,68%	0,95%
Otros asegurados	1,95%	
0,87%		
Ama de casa	exenta	
Gobierno		
- para empleados	0,27%	
0,09%		
- para trabajadores independientes	0,27%	
0,02%		

Además, el Estado financia la prestación especial para los nuevos inmigrantes.

Prestaciones a los supervivientes

i) Requisitos exigidos

275. Los mismos que para las prestaciones de vejez antes expuestas, con la siguiente excepción: la mujer casada cuyo marido esté asegurado o la viuda que perciba una pensión, si no trabaja fuera del hogar, no queda cubierta por el seguro obligatorio; sin embargo, existe un acuerdo para el seguro voluntario.

ii) Cobertura

276. La pensión de supervivientes se paga a los supervivientes de una persona asegurada fallecida, a niveles similares a los de la pensión de vejez. Las tasas de la pensión (en porcentaje del salario medio) son las siguientes:

Para el viudo/viuda con un hijo, o de 50 años o más	16%
Por cada hijo de los anteriores	7,5% de incremento
Para el viudo/viuda de 40 a 49 años sin hijos	12%
Por los hijos por los que el viudo/viuda no tenga derecho a un incremento	10% por un solo hijo 7,5% por cada hijo si hay más de uno
Para los hijos sin progenitores o cuyo padre o madre superviviente viva permanentemente en el extranjero	10% por cada hijo

277. Si el padre y la madre fallecen, el hijo tiene derecho a percibir dos pensiones de superviviente por esos dos derechos de pensión separados.

278. Las pensiones se ajustan siempre que se ajusta el salario medio. Los incrementos de la pensión incluyen el incremento de antigüedad y el complemento de ingresos.

iii) Método de financiación

279. Véase supra las prestaciones de vejez.

Prestaciones por accidentes de trabajo

i) Requisitos exigidos

280. Quedan cubiertos por las prestaciones por accidentes de trabajo los siguientes grupos: empleados (excepto policías, funcionarios de prisiones y empleados de la defensa), trabajadores independientes, alumnos de formación profesional, personas en proceso de readaptación profesional, reclusos que rediman penas por el trabajo, residentes extranjeros (incluidos los residentes en los Territorios y en la Autonomía, que trabajen en Israel, israelíes que trabajen en el extranjero para un empleador israelí, en ciertas condiciones; y personas cuyos salarios estén determinados por ley (como los miembros del Knesset).

ii) Cobertura

281. Las prestaciones principales son el subsidio por accidentes de trabajo y la prestación de invalidez para el trabajo (pensión y subvención).

282. El subsidio por accidente de trabajo se paga por un período de incapacidad para el trabajo como consecuencia de un accidente de trabajo (accidente de trabajo propiamente dicho o enfermedad profesional), por un período máximo de 182 días, contado día a día, a partir del día del accidente, sobre la base del 75% del salario de la persona lesionada que haya hecho aportaciones al seguro en el trimestre anterior al accidente. El subsidio diario por accidente tiene un límite máximo. Esos subsidios no se pagan por los dos primeros días después del accidente, a no ser que la persona lesionada no sea capaz de trabajar por 12 días al menos.

283. Si la persona queda discapacitada como resultado del accidente de trabajo y su grado de discapacidad permanente es del 20% o superior, percibe una pensión mensual de invalidez para el trabajo según el grado de discapacidad médica, a una tasa proporcional al salario y al grado de discapacidad. La pensión se actualiza con arreglo al incremento del costo de vida y los cambios que se produjeron en el salario medio con respecto al 1° de enero anterior. La persona que perciba una pensión de invalidez y pertenezca a un grupo de bajos ingresos tiene derecho a un complemento de ingresos. Los incapacitados para el trabajo con un grado de discapacidad del 5% al 19% perciben por una vez una subvención de invalidez equivalente al "subsidio por accidente de trabajo x 21 x grado de discapacidad".

284. Otras prestaciones del seguro de accidentes de trabajo incluyen un subsidio especial para los discapacitados con dificultades para andar y las prestaciones a las personas a cargo (viudos/viudas).

iii) Método de financiación

285. Las prestaciones por accidentes de trabajo se financian con aportaciones al seguro, del siguiente modo:

<u>reducida</u>	<u>Tasa plena</u>	<u>Tasa</u>
Empleado	exento	
Empleador	0,53%	0,53%
Trabajador independiente	0,53%	0,33%
Otros asegurados	exentos	
Gobierno		
- para empleados	0,17%	0,01%
- para trabajadores independientes	0,17%	0,02%

286. El gobierno participa proporcionando un complemento de ingresos a los discapacitados y a sus personas a cargo, con arreglo a la Ley de apoyo a los ingresos.

Prestaciones por desempleo

i) Requisitos exigidos

287. Tienen derecho el israelí o residente temporal que sea empleado y tenga de 18 a 65 años, y el soldado dentro del año siguiente a su desmovilización del servicio regular.

ii) Naturaleza y nivel de las prestaciones

288. La prestación de desempleo diaria se calcula a tasas determinadas por ley, sobre la base del sueldo medio diario de la persona desempleada durante los últimos 75 días laborables del período fijado, hasta el límite salarial que se ha determinado.

289. En el caso del soldado desmovilizado, la tasa se determina sobre la base de un salario medio diario, calculado como el 80% del salario medio, pero no superior al 80% del salario mínimo.

iii) Método de financiación

290. Las prestaciones por desempleo se financian con aportaciones al seguro, del siguiente modo

<u>reducida</u>	<u>Tasa plena</u>	<u>Tasa</u>
Empleado	0,15%	0,08%
Empleador	0,04%	0,04%
Ministerio de Defensa	prestación de desempleo a los soldados licenciados del ejército permanente	
Gobierno		
- para empleados	0.11%	0,07%

Subsidios familiares

i) Requisitos exigidos

291. Quedan cubiertos todos los residentes.

ii) Cobertura

292. El subsidio familiar es un subsidio mensual que se paga a las familias según el número de hijos. Las tasas del subsidio, vinculadas al punto de crédito como en la Orden del impuesto sobre la renta, son las siguientes: por cada uno de los dos primeros hijos - un punto de crédito (144 NSI en enero de 1997); por el tercer hijo - 2,0 puntos de crédito; por el cuarto hijo - 4,05 puntos de crédito; por el quinto hijo - 3,4 puntos de crédito; por el sexto hijo - 3,75 puntos de crédito; y por el séptimo hijo y cada hijo más - 3,5 puntos de crédito.

293. Las tasas del subsidio se actualizan al comienzo de cada año fiscal, a la tasa plena del aumento del año anterior del Índice de Precios al Consumo, y siempre que se paga un incremento de costo de vida.

294. Hay que señalar que hasta 1994 hubo un incremento especial para ex combatientes del subsidio por hijos a cargo, que se pagaba a las familias de las que algún miembro había servido en las Fuerzas de la Defensa de Israel o en otras ramas de la seguridad. En enero de 1994 se inició un proceso de igualización del nivel de ese subsidio, con independencia del servicio militar. En el curso de ese proceso, que continuó hasta principios de 1997, el número de puntos de subsidio de una familia que no recibiera el incremento especial para ex combatientes se igualó gradualmente al número de puntos de las familias que recibían ese incremento. Esa modificación llevó a un aumento del nivel del subsidio familiar abonado a unas 220.000 familias de tres hijos o más.

iii) Método de financiación

295. El subsidio familiar se financia con aportaciones al seguro, del siguiente modo:

<u>reducida</u>	<u>Tasa plena</u>	<u>Tasa</u>
Empleado	exento	
Empleador	1,88%	1,88%
Trabajador independiente	1,88%	1,18%
Otros asegurados	2,48%	1,10%
Gobierno		
- para empleados	0,60%	0,04%
- para trabajadores independientes	0,60%	0,06%

296. El Gobierno participa con una tasa del 160% de los recibos de aportaciones al seguro total.

Gastos

297. Los pagos de prestaciones de seguridad social ascendieron en 1995 al 7,0% del PNB y al 12,1% del presupuesto del Estado, en comparación con el 5,3% del PNB y al 3,5% de ese presupuesto en 1984. La razón principal del aumento de la participación de los pagos de prestaciones tanto en el PNB como en el presupuesto del Estado es la inmigración masiva a Israel desde la ex Unión Soviética y Etiopía, que aumentó el número de beneficiarios de prestaciones, especialmente de pensiones de vejez, subsidios familiares y prestaciones por desempleo, en más de un 60%.

Planes de seguridad social combinados, públicos y privados

298. En los 50 años transcurridos desde su creación, el Estado de Israel ha logrado organizar un sistema amplio de protección social que comprende tanto el seguro sociales como los programas de asistencia social. El Instituto del Seguro Nacional se encarga de administrar los programas de seguro social, así como de pagar las prestaciones del programa de asistencia social, sobre la base de la Ley de mantenimiento de los ingresos de 1990.

299. La mayoría de los planes oficiales de seguridad social ofrecen prestaciones a largo plazo, que garantizan una subsistencia mínima por medio de prestaciones de tarifa plana (por ejemplo, para todas las personas ancianas y a las discapacitadas), así como complementos de ingresos para quienes no tienen otras fuentes de ingresos. Otros planes (por ejemplo, de desempleo, maternidad) prevén prestaciones a corto plazo orientadas a facilitar ingresos a personas temporalmente sin empleo, y se pagan a tasas proporcionales a los salarios anteriores. Así, en los casos más recientes, el sistema oficial basta para prestar protección social a todos los sectores de la población. Sin embargo, existe cierto número de acuerdos no oficiales con respecto a algunos planes, que se describen brevemente a continuación.

El sistema de pensiones

300. El sistema de pensiones en Israel se compone hoy de dos niveles principales: el primero es el oficial del Estado, cuya función principal es dar a los ciudadanos del país la protección económica básica y un nivel de subsistencia mínimo. De este nivel se encarga el Instituto del Seguro Nacional. El segundo nivel tiene por objeto complementar los ingresos del trabajador y su familia, a fin de que mantenga un nivel de vida similar al que tenía cuando trabajaba, al percibir un porcentaje determinado de sus ingresos. De este nivel no se encarga sólo el Estado, sino que se logra también por medio de los acuerdos voluntarios de seguro público de los sindicatos.

301. Este segundo nivel se compone principalmente de acuerdos de seguros dentro de siete fondos de pensiones del Histadrut (Federación General del Trabajo) y de otros ocho fondos de pensiones de menor importancia, que cubren en conjunto a más del 80% de los empleados de Israel. Esos acuerdos de seguro se basan a menudo en convenios de trabajo colectivos entre empleadores y empleados, y garantizan las pensiones en relación con el nivel de salarios del trabajador. Algunos fondos de pensiones dan a sus miembros otros derechos sociales en virtud de esos convenios. Algunos de los convenios colectivos se amplían por órdenes de ampliación (instrumento que se describe en relación con el artículo 8 del presente informe), para cubrir a todos los trabajadores de ramas específicas. El nivel incluye también a todos los funcionarios públicos y empleados municipales que disfrutaban de pensiones presupuestarias en virtud de una ley especial.

302. Un tercer nivel, mucho menos amplio, se compone de los ahorros privados, que pueden suponer un porcentaje importante de los ingresos de jubilación de muchas personas.

Atención a largo plazo

303. El Plan del Seguro de Atención a Largo Plazo de Israel, aplicado por el INS, prevé prestaciones de servicios a los ancianos que dependan en gran parte de otras personas para realizar sus funciones cotidianas (vestirse, comer, lavarse, moverse por el hogar, etc). Las personas con derecho a esta prestación reciben servicios de atención a largo plazo de un conjunto de servicios definidos por la ley, que incluye: asistencia a los que les prestan atención en la realización de sus funciones cotidianas en el hogar y la administración de los hogares, atención en centros diurnos para ancianos, servicios de lavandería, etc. La prestación se paga a la organización que presta los servicios, y no directamente a la persona anciana.

304. Esta prestación se estableció legalmente en 1986, al añadir un nuevo capítulo a la Ley del Seguro Nacional (capítulo 6E). Desde sus primeras etapas, la finalidad de estas disposiciones legales no fue financiar servicios oficiales existentes, sino complementar el sistema entonces existente de prestación de servicios desde el punto de vista del ámbito y la calidad, así como fomentar el papel de la familia como principal prestadora de asistencia. El mencionado plan se consideró como la primera etapa de aplicación de un elemento adicional de la gama más amplia de atención a largo plazo, tanto institucional como no institucional.

305. La investigación ha mostrado que, en Israel, la familia es la principal prestadora de asistencia a largo plazo a los ancianos y que, de hecho, es el recurso más importante para esa asistencia. Los estudios indican que, antes de la aplicación de la ley de 1988, aproximadamente el 80% de los ancianos que dependían de ayuda para las actividades funcionales de su vida cotidiana recibían atención de miembros de su familia, mientras que los servicios oficiales prestados por la Administración y los organismos públicos cubrían a un porcentaje mucho menor de los ancianos. Los legisladores del plan tenían interés en fomentar la continuación de la atención no oficial prestada por la familia, y por ello no excluyeron de las prestaciones a las personas que recibían atención suficiente de fuentes no oficiales, reconociendo así los costos que esa atención no oficial suponía.

306. En virtud de la ley, se prevén dos tasas de prestaciones: la primera, equivalente a una pensión de invalidez total, o 10 horas de atención por semana, para la persona anciana que haya pasado a depender en gran medida de la ayuda de otras personas para realizar sus funciones cotidianas o que necesita una vigilancia; y la segunda tasa, equivalente al 150% de una pensión de invalidez total, o 15 horas de atención por semana, para la persona anciana que haya pasado a depender totalmente de la ayuda de otras personas para realizar sus funciones cotidianas o que necesita vigilancia constante. En cualquier caso, el pago de la prestación no es superior a la remuneración de las horas de atención reales prestadas.

307. Desde que la ley empezó a aplicarse, se han establecido y consolidado centenares de proveedores de servicios, de los que la mitad, aproximadamente, son organizaciones públicas sin fin de lucro y la mitad empresas semicomerciales con fines de lucro. En muchos casos, las horas de atención cubiertas por el plan no bastan, y las familias de las personas ancianas las complementan con más horas de atención pagadas privadamente por ellas, de las que a menudo se encargan las mismas sociedades. En cualquier caso, la atención prestada por la ayuda exterior, tanto si se

financia total o sólo parcialmente por la seguridad social, no sustituye a la familia en la atención a las personas ancianas, sino que se limita a aliviar la carga de esa atención.

El Servicio de Asesoramiento de Ancianos y Jubilados

308. En 1972, el INS creó un Servicio de Asesoramiento de Ancianos y Jubilados dentro de su estructura. Además, se organizó un grupo de visitantes amistosos a los hogares, para que visitara a las personas ancianas incapaces de acudir por sí mismas a las sucursales locales del INS para recibir ayuda y asesoramiento. El servicio se basa en la labor de voluntarios, que son personas ancianas pertenecientes al sistema que presta los servicios de asistencia social y supervisadas por él, pero que no están vinculadas a sus procedimientos oficiales. Por ello, pueden actuar como mediadoras no oficiales entre el sistema y los ancianos necesitados.

309. La finalidad del servicio es mejorar los servicios prestados a los ancianos por el INS y no limitarse a conceder pensiones en efectivo. El INS reconoció la necesidad de poner un sistema no oficial de asesoramiento y mediación, no conectado con los procedimientos burocráticos, a disposición de los ancianos y jubilados, a fin de garantizar que éstos aprovecharan al máximo sus derechos de seguridad social y los servicios de asistencia social de la comunidad. El proyecto ha demostrado su eficacia, y hoy funciona en todas las sucursales locales del INS en el país.

Igualdad en materia de seguridad social

310. El sistema de seguridad social de Israel es universal, y la mayoría de sus programas cubren a todos los residentes del país. Las prestaciones de la seguridad social se orientan especialmente a los grupos más vulnerables y desaventajados: ancianos (prestaciones de vejez, para los supervivientes y de atención a largo plazo), los discapacitados (prestaciones generales de invalidez, prestaciones de incapacidad laboral, subsidios de movilidad), los indigentes (prestaciones de mantenimiento de los ingresos), las mujeres divorciadas y separadas (pagos de garantía de alimentos), niños (prestaciones familiares) y desempleados (subsidios de desempleo). Por consiguiente, puede decirse que no hay grupos que carezcan por completo de seguridad social, o que disfruten de ella a un nivel considerablemente inferior al de la mayoría de la población.

311. El Gobierno se esfuerza por lograr que todos disfruten realmente del derecho a la seguridad social, garantizado tanto intrínseca como explícitamente por la ley, y las medidas que toma al respecto se detallan infra. Además, examina las medidas legislativas para mejorar la situación de los diversos sectores de la población.

312. Por lo que se refiere a la mujer, hay que señalar que, con independencia de su estado civil, la mujer que trabaja fuera del hogar y recibe una remuneración por su trabajo tienen derecho a todas las prestaciones del INS a que tiene derecho el varón de condición similar.

313. Las mujeres, salvo las "amas de casa" (que se examinarán por separado), tienen derecho a todas las prestaciones previstas en la Ley del Seguro Nacional, en las mismas condiciones que los hombres. Están cubiertas por el seguro de accidentes de trabajo, la formación profesional, las prestaciones para los supervivientes, el seguro de accidentes, el subsidio familiar, el seguro de desempleo, el seguro de invalidez, el seguro de empleados de empresas en quiebra y liquidadas, las prestaciones de la obligación de reserva y el seguro de atención a largo plazo.

314. La ley no establece distinciones con respecto a las aportaciones (primas) de varones y mujeres al INS. La cuantía de las aportaciones de cada persona asegurada se fija en un porcentaje de los ingresos de esa

persona, con independencia del sexo. Hay que señalar que sólo las amas de casa (mujeres casadas cuyos cónyuges están asegurados y que no trabajan fuera del hogar) están exentas de hacer aportaciones para las prestaciones a que tienen derecho en virtud de la ley.

315. Las amas de casa no están cubiertas por todos los tipos de seguro. No se consideran trabajadoras según la Ley y, por consiguiente, no tienen derecho a prestaciones de sustitución de ingresos, como el seguro de accidentes de trabajo, el subsidio de maternidad, el seguro de desempleo, el seguro de empleados en quiebra y los incrementos de antigüedad de la pensión de vejez. Las mujeres tienen derecho a una pensión de vejez desde los 60 años y los varones desde los 65, con sujeción a una comprobación de medios de vida, y desde los 65 años en el caso de las mujeres y 70 en el de los varones, cualesquiera que sean sus ingresos. Esa distinción se debe a las diferencias de edad de jubilación que todavía existen en Israel, y las mujeres pueden optar por la jubilación a los 60 años. Todas las mujeres, incluidas las amas de casa, están protegidas por el seguro de atención a largo plazo, y los requisitos exigidos para ellas son idénticos a los de los varones, con una sola distinción: la edad de las mujeres para tener derecho es de 60 años y las de los hombres de 65.

316. Hay distinciones entre las amas de casa y todas las demás personas aseguradas en lo que se refiere al seguro de invalidez. Un ama de casa necesita tener al menos un 50% de discapacidad médica para tener derecho a prestaciones, en comparación con el 40% de discapacidad médica de las otras personas aseguradas.

317. También hay diferencias entre las definiciones de viuda y viudo en relación con las prestaciones de supervivientes en virtud del seguro de accidentes de trabajo. El viudo se define como: i) alguien que tiene a un hijo viviendo con él, o ii) es incapaz de mantenerse a sí mismo, o iii) cuyos ingresos no exceden de determinada suma. La viuda se define como alguien que: i) tiene 40 años o más, o ii) tiene un hijo que vive con ella, o iii) es incapaz de mantenerse a sí misma.

Medidas administrativas

318. La Ley del Seguro Nacional se ocupa ante todo y sobre todo de que el individuo aproveche plenamente sus derechos de seguro social. Toda persona asegurada que paga debidamente contribuciones de seguro durante sus años de trabajo tiene derecho a recibir información completa y fiable sobre sus derechos y a asegurarse que se aplican. El INS estima que la entidad aseguradora, es decir, él mismo, es al menos parcialmente responsable de garantizar esos derechos, que no deberían depender de la medida en que la persona individual sea capaz de hacerlo. El INS ha iniciado cierto número de actividades orientadas a aumentar la conciencia de los derechos de la persona asegurada, proporcionando los medios para que la persona aproveche plenamente sus derechos y minimizando los trámites burocráticos necesarios.

319. A continuación figuran las principales de esas actividades:

a) Una vez al año, cada beneficiario recibe una confirmación anual que especifica los tipos de prestaciones que recibe y las sumas mensuales transferidas a su cuenta en el año anterior. Esa confirmación se reconoce por todos los organismos públicos, como ministerios oficiales, autoridades locales y fondos de salud, a efectos de conceder una amplia gama de descuentos y prestaciones a grupos de población específicos; por ejemplo, descuentos de impuestos urbanos, descuentos de alquileres de viviendas públicas, descuentos de tarifas telefónicas, etc.;

b) Inmediatamente antes de que un varón llegue a los 65 años o una mujer a los 60, reciben una carta que les informa de sus posibles derechos a una pensión de vejez, las normas que regulan su derecho y un formulario de

solicitud. Ello garantiza que la pensión se inicie inmediatamente después de la jubilación, sin demoras burocráticas innecesarias;

c) La familia de todo niño nacido en un hospital tiene derecho automáticamente a un subsidio familiar, sin que la madre tenga que presentar una solicitud al INS. Este registro automático resulta posible gracias a un acuerdo firmado entre INS, el Ministerio del Interior y los hospitales, según el cual éstos informan al INS y al Ministerio simultáneamente de todo nacimiento vivo y de los datos de identificación de la madre. Ello sirve de base para incluir al niño recién nacido en el archivo de niños del INS y pagar el subsidio directamente a la cuenta bancaria de la madre.

d) Muchos nuevos inmigrantes tienen derecho a recibir del INS prestaciones, como las de vejez y los subsidios familiares, inmediatamente después de su llegada a Israel. Para garantizar el comienzo inmediato de esos derechos, toda la información demográfica que necesita el INS se recibe en una cinta magnética directamente del archivo de datos llevado en el aeropuerto. De esta forma, las nuevas familias inmigrantes reciben todas las prestaciones a que tienen derecho sin tener que presentarse personalmente en alguna sucursal local del INS y someter una solicitud;

e) Se publican regularmente en varios idiomas folletos informativos sobre los derechos del seguro nacional, incluidas las modificaciones de las leyes pertinentes, y se distribuyen a todos los organismos de servicios de salud y sociales de la comunidad;

f) Se utiliza intensivamente la prensa local y nacional, se contratan espacios publicitarios en horas de máxima audiencia en las emisoras de radio y televisión, para transmitir información al público;

g) En cada una de las sucursales locales del INS se ha instalado una tecnología informática avanzada para que cada solicitante reciba información inmediata sobre el estado de su cuenta y sobre las prestaciones que se le pagan.

320. Los muchos y variados métodos utilizados en Israel para transmitir información al público sobre sus derechos han resultado sumamente eficaces para garantizar que las personas disfruten plenamente de sus derechos a las diversas prestaciones pagadas por el INS. Un estudio de seguimiento en curso realizado sobre este tema muestra que cerca del 98% de toda la población personal de beneficiarios recibe prestaciones del ámbito y nivel a que tienen derecho según la ley. En opinión del INS, es imposible garantizar que el 100% de la población maximice sus prestaciones legales, y reconoce que, a pesar de todos sus sinceros esfuerzos, siempre habrá un porcentaje marginal de la población que no recibirá las prestaciones a que tiene derecho. Su experiencia ha mostrado que los proyectos orientados a la plena aplicación de los derechos han llevado a resultados un tanto decepcionantes, que no justifican realmente los altos costos que suponen.

Medidas legislativas

321. Deben señalarse las siguientes medidas tomadas para aplicar los derechos a la seguridad social en la legislación.

322. Mujeres. Las amas de casa, tradicionalmente, no tenían por sí mismas derecho a pensiones de vejez. Por ello quedaban exentas de pagar aportaciones al INS, y percibían la mitad de la pensión de vejez de sus cónyuges. En 1996, a fin de lograr una mayor igualdad entre hombres y mujeres en el sistema de seguridad social, se modificó la ley y las amas de casa perciben ahora la pensión de vejez mínima, aunque siguen estando

exceptuadas de hacer aportaciones. Como consecuencia, dentro de algunos años todas las mujeres de Israel, cualquiera que sea su situación laboral, quedarán cubiertas por el seguro de vejez.

323. Ancianos. Otro grupo vulnerable que ha recibido una atención detenida y al que se han asignado recursos en Israel es el de los ancianos, especialmente los que dependen gravemente de otras personas por discapacidad funcional, enfermedad crónica o deficiencia cognitiva. El Estado sigue prestando servicios de atención personal en el hogar y en centros diurnos a más del 8% de la población de ancianos, con arreglo a la Ley del seguro de atención a largo plazo por las comunidades de 1988. Esta ley prevé una atención personal basada en el derecho personal, permitiendo así incluso a las personas ancianas gravemente discapacitadas permanecer en sus hogares, con dignidad y en un ambiente familiar, mientras pueden hacerlo, y reduce la carga de la atención prestada por la familia.

324. Indigentes. Como parte de su programa de lucha contra la pobreza y las diferencias de ingresos, el Gobierno aumentó el nivel de las pensiones de vejez en un 7%. Existen diversas disposiciones legales para que los ancianos sigan mejorando su situación económica y para mejorar su calidad de vida y su participación en la sociedad, subvencionando de forma importante los impuestos municipales, el transporte público y la medicación de los grupos de bajos ingresos.

325. El principio subyacente en la nueva legislación de lucha contra la pobreza en Israel ha sido igualar los derechos de protección social entre hombres y mujeres y entre los diversos grupos de beneficiarios con necesidades similares, así como aumentar los ingresos mínimos garantizados a los grupos más vulnerables: ancianos y familias monoparentales.

326. A fin de reducir el número de familias que viven por debajo del umbral de pobreza, Israel ha seguido ampliando su Ley para reducir el alcance de la pobreza y las diferencias de ingresos, orientada a aumentar la protección de los grupos sociales más vulnerables. Disposiciones legales recientes han aumentado de forma importante las prestaciones pagadas a los ancianos, los discapacitados y las familias monoparentales. A fin de reducir la pobreza entre las familias numerosas, que constituyen el grupo de pobreza de mayor riesgo en Israel, el Gobierno ha completado las últimas medidas para aumentar el nivel de sus subsidios familiares universales para las familias numerosas, lo que incluirá a grupos que anteriormente no tenía una cobertura plena.

327. Uno de los recientes logros más importantes de Israel fue la aplicación de un Programa del Seguro Nacional de Salud. Desde 1995, ha habido efectivamente una cobertura universal basada en un conjunto amplio de servicios de salud. Se ha establecido un sistema de impuestos de salud más equitativo, con tasas especialmente bajas para las personas de bajos ingresos y todos los beneficiarios de prestaciones de mantenimiento de los ingresos. También se han fijado bajas tasas de aportación para los ancianos que perciben pensiones de vejez. La eficacia de esta ley se medirá en gran medida por el grado de igualdad que consiga en el acceso a la atención de salud de calidad para los indigentes y otros grupos marginales, que se vigilará atentamente en los próximos años.

328. En el informe del INS, Summary of Developments and Trends in Social Security - 1996, presentado a la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), se examinan más detenidamente las tendencias y variaciones de la legislación nacional, decisiones judiciales, etc.

Conclusión

329. Con respecto a las medidas adoptadas para mejorar la suerte de los grupos vulnerables, puede llegarse a la conclusión de que, aunque se ha

tenido éxito en la reducción de los niveles de desempleo, siguen existiendo bolsas de alto desempleo, especialmente en las zonas de desarrollo exteriores. La política del Gobierno consiste en seguir asignando recursos para reducir el desempleo y la pobreza en esas zonas, reduciendo así la dependencia de las personas de los sistemas de asistencia social.

330. Para proseguir la guerra de Israel contra la pobreza, corresponde a los encargados de formular políticas no sólo aumentar las prestaciones sino también ampliar las fuentes de financiación. Por consiguiente, una orientación importante para las políticas será el examen detenido del sistema de seguridad social, con el objetivo de aumentar el grado de progresividad del sistema, tanto desde el punto de vista impositivo como del sistema de prestaciones orientadas a los grupos más vulnerables.

Cooperación y asistencia internacionales

331. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) han prestado mucha asistencia técnica al Instituto del Seguro Nacional, principalmente mediante becas de estudio en el extranjero para empleados superiores del INS. Éste, por su parte, se esfuerza por corresponder ayudando en la orientación e instrucción de los trabajadores que estudian en el extranjero, especialmente de Asia y de África. Israel pertenece la dependencia asiático-africana de la AISS, y participa dentro de ese marco en la mayoría de las conferencias regionales.

332. Además, representantes israelíes participan regularmente en las reuniones de la Asamblea General de la AISS que se celebran cada tres años y en las actividades técnicas de esa organización por medio de los diversos comités permanentes, por ejemplo respondiendo a los cuestionarios que se distribuyen periódicamente.

333. Sin embargo, la principal actividad mutua de Israel y la AISS se realiza en la esfera de la investigación. Israel participa activamente en las conferencias de investigación de la AISS, preparando documentos de investigación y presentándolos en casi todas las conferencias. En 1979 se celebró en Jerusalén una conferencia de investigación sobre el tema "Las relaciones mutuas entre el sistema de imposición directa y el seguro social", y en 1989 la capital acogió de nuevo una conferencia de investigación sobre los servicios de atención a largo plazo para las personas muy ancianas. En enero de 1988 se acogerá nuevamente a una conferencia de investigación de la AISS sobre el tema de las repercusiones del seguro social y de otras prestaciones de asistencia social en el comportamiento humano.

334. En conclusión, la cooperación entre la AISS e Israel beneficia considerablemente a ambas partes. La experiencia de otros países ha ayudado a Israel a crear y ampliar diversos planes de seguridad social, mientras que la aportación de Israel se ha expresado principalmente en la investigación y la distribución de los resultados de esa investigación a otros países por medio de la AISS. Así se cumple el principal objetivo de la AISS, como organización internacional: promover y desarrollar la seguridad social en el mundo por medio de la cooperación internacional.

Artículo 10 - Derechos de la familia

Convenciones internacionales conexas vinculantes para Israel

335. Israel es parte en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y en mayo de 1977 presentó su primer informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de las Naciones Unidas.

336. Israel es parte en el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (Nº 138) de la OIT. Su último informe se presentó en 1996 y comprende el período 1991-1995.

337. Israel es parte en el Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos y en la Convención sobre los Derechos del Niño desde 1991, y pronto presentará sus informes iniciales sobre ambos Pactos.

Significado de "familia"

Definición del término "familia" en el derecho israelí

338. El término "familia" no se define uniformemente en el derecho israelí, y en distintas disposiciones legislativas pueden encontrarse diferentes definiciones. En función de su finalidad legislativa, algunas leyes han adoptado un enfoque muy general y definido el término "familia" ampliamente. Por ello, en la Ley de prevención de la violencia en el hogar de 1991, se define al "miembro de la familia" como "cónyuge, progenitor, o cónyuge del progenitor, progenitor del cónyuge o su cónyuge, abuelo o abuela, hijo o hijo del cónyuge, hermano o hermana, cuñado o cuñada, tío o tía, primo o prima; cualquiera que sea responsable de la vida, la salud, la educación o las necesidades de bienestar de un menor o persona incapacitada que viva con él o ella, y el menor o la persona incapacitada que viva con ese tutor". A los efectos de esa ley, no hay diferencias entre los miembros de la familia actuales y anteriores.

339. Una definición similarmente amplia puede encontrarse en la Ley del Tribunal de Asuntos de Familia de 1995. Se define al miembro de la familia de una persona como: "a) su cónyuge, incluido su compañero o compañera estable, su ex cónyuge, el ex cónyuge cuyo matrimonio haya sido anulado, siempre que el objeto del procedimiento sea consecuencia de la relación entre ellos en el período en que fueron marido y mujer; b) su hijo o hija, incluidos los de su cónyuge; sus progenitores, los progenitores de su cónyuge o sus cónyuges; d) su nieto o nieta; y e) sus progenitores; f) los hermanos y hermanas de su cónyuge. Los progenitores incluyen los padrastros o madrastras y el tutor legal".

340. Al mismo tiempo, otras leyes han adoptado una interpretación mas estricta del término. Por ejemplo, en la Ley Nacional de Seguridad (texto revisado), de 1955, se considera que es miembro de la familia sólo "uno de los progenitores, un hijo o hija, un nieto o nieta, un hermano o una hermana". De igual modo, en la Ley de igualdad de oportunidades de empleo, de 1988, los miembros de la familia se definen estrictamente "cónyuge, progenitor, hijo o hija, nieto o nieta, hermano, hermana o cónyuge de cualquiera de ellos". 41. El enfoque adoptado por los tribunales israelíes consiste en determinar que el término "familia" o "cónyuge" es también un enfoque funcional que tiene en cuenta los objetivos de política de la legislación o el convenio pertinentes. En consecuencia, los tribunales han solido ampliar en algunos casos el concepto de familia más allá de su significado tradicional. Así, el Tribunal Supremo sostuvo que la víctima de un acto ilícito civil tiene derecho a solicitar kibbutz (granja colectiva) en que vivía la indemnización de los servicios prestados, de forma análoga al derecho a reclamar por servicios prestados a miembros de la familia.

"... [E]l principio ideológico y la estructura social del kibbutz son únicos y universalmente incomparables... [L]egalmente hablando, la estructura se basa en la igualdad colectiva entre los distintos miembros... En la teoría y en la práctica, la suma de todos los miembros individuales constituye una gran familia... ."

C.A. 619/78 Hunovitz v. Cohen, P.D. vol. 35 (4) 281, 295 y 296

342. En otro asunto, que se ocupó del término "cónyuge", el Tribunal Supremo aceptó la solicitud de un auxiliar de vuelo homosexual de disfrutar de una prestación laboral normalmente concedida al "cónyuge" heterosexual de un empleado:

"La prueba conveniente debería ser, por ello, examinar la pertinencia de la orientación sexual para la prestación laboral concedida al cónyuge. La prueba de la finalidad cumple este requisito. Según dicha prueba, no habrá ninguna diferenciación entre un cónyuge homosexual y heterosexual si las relaciones de compañerismo entre la pareja cumplen los criterios que satisfacen la finalidad para la que se confiere el derecho o prestación... En el presente asunto, el billete de avión no estaba destinado exclusivamente a los cónyuges casados de los empleados, y en cualquier caso la finalidad de la prestación no podía haber sido el fomento de la vida familiar tradicional. La prestación se concedió a un empleado para el cónyuge con que compartía su vida en la realidad. Aunque la (compañía aérea) no tuvo intención de aplicar la medida a las parejas homosexuales, el sexo del compañero no resulta pertinente para la finalidad para la que se concedió la prestación."

H.C. 721/94 El Al Israeli Airlines v. Danilovich, P.D. vol. 48 (5)
749, 785 y 786

Significado de familia en la práctica administrativa

343. Muchos derechos individuales a servicios y prestaciones sociales se configuran teniendo en cuenta los recursos familiares. Por "familia" se entiende normalmente en el contexto presente, el núcleo familiar: progenitores e hijos. Sin embargo, la estructura de la familia está en un estado de fluctuación constante. Por una parte, la paternidad o maternidad sin pareja ha aumentado bruscamente en los últimos 10 años (1985: 54.600; 1995: 91.900) y el estado de cohabitación no marital se reconoce parcialmente por el Estado a efectos de seguridad social, pensión, indemnizaciones de daños del derecho de responsabilidad civil, protección de los residentes contra el desahucio, reglamentos del impuesto sobre la renta, y prestaciones administrativas o legales de diversos tipos. Por otra, el concepto de "familia ampliada" se utiliza cada vez más, incluyendo claramente a los abuelos y abuelas, hermanos y hermanas, aunque todavía carece de claridad en el conocimiento público. (La situación de la "tribu", por ejemplo, apenas se examina en este contexto). En pocas palabras, la legitimidad de los tipos de familia "no tradicionales" y la naturaleza dinámica de las familias parecen ser ahora ampliamente reconocidas, pero los conceptos deben delinearse y perfilarse aún.

344. Al asignar recursos, el Gobierno trata de apoyar las diversas formas de "familia", sin adoptar una posición sobre qué concepto de familia es preferible. Algunas prestaciones sólo existen para las familia monoparentales y otras sólo añaden más asistencia financiera a las familias de cuatro hijos o más. Al propio tiempo, los vínculos debilitados de la familia ampliada se están reforzando por las prestaciones que alientan a las familias a cuidar de sus parientes ancianos en sus propios hogares.

345. La naturaleza práctica de asignar recursos en toda la gama social, al mismo tiempo que se reparan los daños causados por el impulso de Israel hacia la modernidad, constituye una tarea intimidante. Sin embargo, todas las formas de familia son legítimas a los ojos del Estado y, en virtud de la ley, se concede un grado considerable de apoyo, tanto social como financiero.

Mayoría de edad

346. La mayoría de edad, a efectos del derecho civil, se produce a diferentes edades, en función del asunto de que se trate. A los efectos de

responsabilidad en las actuaciones civiles, la edad es los 18 años. Al llegar a la mayoría de edad, una persona puede concertar un contrato legal, demandar o ser demandado judicialmente, o realizar cualquier otra acción o procedimiento legal. Antes de los 18 años, toda acción legal o contrato de un menor puede ser anulado por su progenitor o tutor.

347. Responsabilidad penal. En general, la mayoría de edad a efectos de responsabilidad es a los 12 años. Los adolescentes hasta la edad de 18 años deben ser juzgados por un tribunal especial de menores. Hay disposiciones legales específicas para casos excepcionales, en que un joven puede ser juzgado como adulto.

348. Derecho de sufragio. El derecho a votar en las elecciones nacionales y municipales se concede a todos los ciudadanos o residentes, respectivamente, que han cumplido los 18 años.

349. Servicio militar. Toda persona puede ser llamada a servir en las Fuerzas de la Defensa de Israel desde el día en que cumple los 18 años. Las personas de 17 años y medio pueden entrar como voluntarias en las fuerzas armadas, siempre que tengan permiso de sus progenitores.

350. Consentimiento para el matrimonio. Las mujeres pueden casarse sin permiso de sus progenitor/tutor desde los 17 años, salvo en circunstancias especiales. No hay edad mínima para los varones. Actualmente se está estudiando una revisión del statu quo en lo que se refiere a la edad de consentimiento de los varones.

351. Capacidad legal y hospitalización psiquiátrica obligatoria. El joven de 15 años o más puede recurrir contra una orden para su hospitalización obligatoria en una institución psiquiátrica. En tales casos, el tribunal nombra un representante legal que defienda los intereses del joven en el proceso de apelación.

Asistencia a la familia y protección de esa asistencia

El derecho fundamental a la vida familiar

352. El Tribunal Supremo se ha ocupado del derecho a la vida familiar en varias ocasiones. Así, ha declarado:

"Toda persona tiene derecho a formar una familia y tener hijos."
A.C.R. 2401/95 Nahmani v. Nahmani, Takdin-Supreme vol. 96 (3) 526

353. El tribunal subrayó en algunas de sus decisiones la autonomía de la unidad familiar y su inmunidad frente a la intervención del Estado:

"En principio, la autonomía para criar una familia, planificar una familia y tener hijos es un asunto de intimidad personal. La libertad humana abarca la libertad de elegir de forma independiente en materia de matrimonio, divorcio, nacimiento y cualquier otro asunto privado dentro de la autonomía personal. El juez Ben-Ito señaló en el mencionado C.A. 413/80 que: 'la concepción, el embarazo y el parto son acontecimientos íntimos incluidos todos en la esfera de la intimidad personal. El Estado no se interfiere en esa esfera, salvo por razones de especial peso relacionadas con la necesidad de proteger derechos individuales o un interés público importante' [cita omitida]."

...

La aspiración de minimizar la participación del Estado en las relaciones interiores de la unidad familiar, tanto la intervención directa como la judicial, subrayan el derecho de esa unidad a la

autonomía, y la protección contra interferencias en las relaciones entre la familia y el Estado y entre los diferentes miembros de la unidad familiar. Las situaciones en que se requiere una intervención son normalmente delicadas y complejas, y esa intervención es necesaria cuando se haya producido una crisis de la unidad familiar, y la intervención del Estado por medio de los tribunales tiene por objeto resolver problemas que las partes no hayan podido resolver por sí mismas."

C.A. 5587/93 Nahmani v. Nahmani, Takdin-Supreme, vol. 95 (1) 1239, 1241.

354. Además, el tribunal reconoció como derecho humano constitucional el derecho a la procreación:

"El derecho a convertirse en progenitor es un derecho humano fundamental al que todo el mundo tiene derecho."

C.A. 451/88 Anonymous v. The State of Israel, P.D. vol. 44 (1), 330, 337.

Y lo mismo ocurre con el derecho de los progenitores a criar y educar a sus hijos como mejor consideren:

"El derecho de los progenitores a criar y educar sus hijos como mejor consideren es un derecho constitucional básico, y un derecho natural que es intrínseco a los vínculos que tienen los progenitores con sus hijos y se deriva de ellos. La unidad familiar no existe fuera del sistema constitucional, pero es parte integrante de ella. Los progenitores tienen derecho, dentro de la unidad familiar, a ejercer los derechos reconocidos y protegidos por el derecho constitucional. El derecho de los progenitores a la custodia de sus hijos y a criarlos, con todo lo que ello implica, es un derecho constitucional principal, que expresa la conexión natural entre los progenitores y sus hijos [cita omitida]. Ese derecho se refleja en la intimidad y la autonomía de que goza la familia. Los progenitores son autónomos al tomar decisiones relativas a sus hijos en materia de educación, estilo de vida, residencia, etc. La injerencia en nombre de la sociedad y del Estado en esas decisiones es una excepción que debe justificarse [cita omitida]. Ese enfoque se basa en la creencia de que 'la familia es la unidad social básica y más antigua que ha existido y sigue existiendo en la historia humana, el elemento que facilita y garantiza la continuación de la existencia de la sociedad humana' [cita omitida]."

C.A. 2266/93 Doe v. Roe, P.D. vol. 49 (1) 229, 238 y 289.

Matrimonio

355. La Ley de edad para el matrimonio de 1950 declara que la edad marital mínima para todas las mujeres de Israel es de 17 años. No se fija una edad mínima para los varones. Como el derecho sustantivo que se aplica en materia de matrimonio se deriva del derecho religioso de la persona individual, la edad mínima para los hombres debe deducirse del derecho religioso.

356. El requisito de la edad mínima va acompañado de disposiciones que hacen que la concertación de matrimonios de menores de edad una infracción penal sancionables hasta con dos años de cárcel. Entre los posibles delinquentes se encuentran la persona que concierta el matrimonio, la persona que lo celebra y el varón mismo que contrae matrimonio. La mujer menor de edad queda excluida. La ley dispone también que el simple hecho de que el matrimonio se realizara en violación de dicha ley es motivo de divorcio.

357. El artículo 5 de la Ley de edad para el matrimonio de 1950 prevé dos razones alternativas para que los jueces autoricen un matrimonio de menores. La primera se refiere a circunstancias en que la mujer menor de edad se encuentre embarazada o haya dado a luz a un hijo del hombre con el que pide permiso para casarse. Este motivo de excepción no tiene requisito alguno de edad. La segunda razón se refiere a "circunstancias especiales", no especificadas que justificarían el matrimonio inmediato siempre que la mujer tenga más de 16 años. Como el poder legislativo ha dejado sin especificar esas "circunstancias especiales", el Tribunal Supremo ha asumido la tarea de dar instrucciones sobre la sustancia de esas circunstancias. En uno de los asuntos más importantes, el magistrado Barak declaró firmemente que las costumbres o tradiciones de una comunidad no justificaban la excepción marital, ya que para abolir esas tradiciones y costumbres se promulgó la Ley de edad para el matrimonio de 1950.

358. Las sanciones penales contribuyen a disminuir el fenómeno de matrimonios de menores. Sin embargo, como puede verse por los cuadros que siguen, que contienen datos sobre edades maritales en Israel, no se han eliminado totalmente.

Matrimonios de menores hasta de 17 años

Año	Judíos			Musulmanes		
	Novias		Novios	Novias		Novios
	Hasta 16	17	17	Hasta 16	17	17
Promedio 1975-1979	12,3	48,4	1,2	19,6	133,1	2,2
Promedio 1985-1989	2,4	17,4	0,3	15,4	140,2	1,7
1991	0,9	13,9	0,1	10,1	179,1	0,7
1992	0,7	11,4		0,5	179,7	
1993*	0,6	10,6	0,2			

* No se dispone de estadísticas de este año para los musulmanes.

Fuente: Oficina Central de Estadística.

Matrimonios de jóvenes hasta de 19 años

Edad	Judíos	Musulmanes	Cristianos	Drusos
	Novios			
Total	26.680	7.857	795	703
Total hasta de 19	652	540	5	53
Hasta de 17	18	16		
18	166	186	5	16
19	468	338		37
	Novias			
Total	26.680	7.857	795	703
Total hasta de 19	3.258	3.845	149	386
Hasta de 16	27	15	4	2
17	397	1.558	28	157
18	1.147	1.207	45	117
19	1.687	1.045	72	110

359. Como las cuestiones de matrimonio y divorcio se rigen sólo por el derecho religioso, la legislación secular no puede declarar inválidos los matrimonios bígamos cuando esos matrimonios son reconocidos por los derechos religiosos pertinentes, y sólo pueden proceder contra ellos mediante el derecho penal. El artículo 176 de la Ley Penal de 1977 tipifica la bigamia como un delito sancionable con cinco años de cárcel. Los artículos 181 y 182 prohíben obligar al divorcio a la mujer propia sin que exista una sentencia de divorcio, y tipifican como delito la concertación de esos matrimonios o divorcios prohibidos. Los artículos 179 y 180 establecen excepciones a la norma contra la bigamia. El artículo 108 se aplica a todas las personas cuya fe religiosa no sea la judía, e indica que la incapacitación del cónyuge, o siete años de ausencia pueden justificar el matrimonio con otra persona. El artículo 179 se aplica sólo a los judíos, estableciendo una inmunidad para la persona cuyo segundo matrimonio haya sido autorizado por un fallo de un tribunal rabínico que haya seguido el procedimiento Halachic específico para que sea religiosamente válida.

360. Como el derecho religioso admite los matrimonios bígamos, deben hacerse otras intervenciones legislativas, en particular en esferas jurídicas en donde los intereses de las dos esposas pueden entrar en colisión. Esas admisiones se produjeron en respuesta a ciertos grupos de población que inmigraron a Israel. Por ejemplo, la Ley de sucesiones de 1965 declara específicamente (en su artículo 146) que cuando muere un hombre casado con dos esposas, ambas compartirán su herencia, aunque normalmente ésta se entregue a la única esposa del difunto.

Fortalecimiento y protección de la familia

361. La premisa básica del derecho israelí es que la obligación principal de mantener a los miembros de una familia corresponde a la propia familia. Este principio se basa en la Ley de capacidad legal y tutoría de 1962, que define las obligaciones de los progenitores y tutores. Como "tutores

naturales" de sus hijos menores, los progenitores tienen ambos la obligación y el derecho legales de atender a las necesidades de sus hijos, incluida la enseñanza y educación de sus hijos, la formación profesional y el mantenimiento de los bienes de los hijos. Su tutoría incluye también el derecho a la custodia del hijo y el derecho a representarlo. Esos derechos se han interpretado por los tribunales israelíes como "el derecho de cumplir sus obligaciones". (Se acompaña el texto íntegro de la ley en el anexo 2 al presente informe).

362. No obstante, el Estado reconoce la obligación de proteger de las familias cuando los miembros e las familias dejan de cumplir sustancialmente sus obligaciones. Diversas leyes conceden facultades de intervención a las autoridades (en el nivel municipal o nacional), que exigen aprobación judicial. Esas facultades varían entre dar instrucciones concretas al progenitor o tutor del niño sobre cómo cuidar de él y privarles de la custodia del niño y asumir la responsabilidad de su cuidado, temporal o definitivamente, en forma de una orden de adopción. Esas leyes principales son la Ley del menor (cuidado y supervisión) de 1969 y la Ley de adopción de niños de 1981. (Se acompañan los textos íntegros en el anexo 2 del presente informe).

363. Además, diversas leyes penales establecen sanciones para los progenitores y otros cuidadores principales por abandono y negligencia, agresión y abusos (incluidos los físicos, emocionales o sexuales) y establecen motivos para que los tribunales dicten interdictos de protección contra algún miembro violento de la familia, en el hogar del niño o del cónyuge.

364. La consideración principal en todos los casos mencionados que afectan a niños es "el interés superior del niño". Este concepto es el núcleo de una inmensa jurisprudencia, demasiado compleja para ser examinada aquí. En general, los tribunales dan mucho peso a la opinión profesional presentada en informes escritos por funcionarios de bienestar social, que son asistentes sociales capacitados designados en virtud de cada ley.

365. Además de las facultades de intervención para tratar crisis agudas, el Gobierno trata de facilitar y mantener el establecimiento de una familia por medio de diversos programas sociales y prestaciones económicas.

366. Las principales prestaciones económicas concedidas por el estado para ayudar a las familias son los planes de seguridad social previstos por ley, con carácter universal, para todas las familias de Israel (esos planes se detallan en el presente informe en relación con el artículo 9). Los subsidios familiares, destinados a impedir una reducción del nivel de vida de las familias que podría producirse por la carga de criar más hijos, ofrecen exenciones fiscales y el pago de subsidios por medio del sistema de seguridad social. Los incrementos de las prestaciones por hijos a cargo se pagan con las pensiones de vejez, pensiones para los supervivientes, pensiones de discapacidad, y cuidados en el hogar para los ancianos. No hay casos en que las familias no disfruten de prestaciones de asistencia, o lo hagan en grado considerablemente inferior al de la mayoría de la población.

367. La asistencia especial a las familias monoparentales se basa en la Ley de progenitores solteros de 1992. (Se acompaña el texto íntegro de esta ley en el anexo 2 del presente informe). Esta ley define al "progenitor soltero" en términos amplios, aplicables tanto a las mujeres como a los varones. La ley da derecho a los progenitores solteros a un subsidio especial de educación y a prioridad en los programas de formación profesional y en las guarderías, y aumenta el nivel de la asistencia en los planes de ayuda a la vivienda. Esto se prevé también en la Ley de mantenimiento de los ingresos, de 1980.

368. Existen otros programas administrativos que ayudan de diversas formas a las familias necesitadas. Por ejemplo, los progenitores de bajos ingresos que trabajan pueden pedir el envío de sus hijos de edad preescolar a guarderías de mantenimiento público; el Ministerio de Salud cuenta con dispensarios para las familias en todas las ciudades, que ofrecen asesoramiento al público, grupos de autoayuda, clases para progenitores, y atención primaria de salud para párvulos. Esos programas se basan en la situación de necesidad, ya sea implícita en los criterios de calificación del programa o determinada por medio de comprobaciones de medios de vida.

369. Israel tiene también un activo sector voluntario, y muchas de sus organizaciones se orientan hacia la familia y proyectos de educación.

370. Existe un alto grado de interacción entre el Gobierno y los organismos voluntarios. El Gobierno, de acuerdo con sus políticas, fomenta el voluntariado mediante el apoyo de las organizaciones voluntarias existentes y la participación de voluntarios en organismos públicos, y anima a los residentes a participar en el proceso de adopción de decisiones sobre asuntos que afecten a sus propias vecindades y comunidades.

371. El Gobierno estima que los servicios de asistencia social son de su competencia, pero en algunas esferas de servicios delega en organizaciones no gubernamentales (ONG) para que faciliten servicios de esa índole, así como una parte del dinero necesario.

372. Las instituciones para niños de Israel son supervisadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en virtud de lo dispuesto en la Ley de supervisión de instituciones para niños (guarderías), de 1965. El Ministerio elaboró estatutos y reglamentos en relación con todos los aspectos del funcionamiento de las instituciones, por ejemplo, estructuras, mantenimiento de centrales, suministros, personal, servicios profesionales, etc. Hay una extensa supervisión de todas las instituciones para niños hasta de 12 años. Todas las instituciones, salvo las destinadas a niños delincuentes o mentalmente disminuidos, son administradas por ONG. La institución decide el tipo de niño que quiere acoger.

373. Un comité interministerial de finanzas determina el nivel de apoyo financiero que prestará el Gobierno. En la actualidad, ese apoyo representa el 85% del costo del niño en la institución. Las ONG deben proporcionar el 15% restante. Un fondo público especial de construcción ofrece financiación para construir guarderías en cooperación con las ONG, transfiriéndolos a la autoridad municipal que, a su vez, transfiere la guardería a la ONG para su funcionamiento diario. Anualmente se celebran negociaciones sobre la participación del Gobierno en el apoyo a los niños de las guarderías. Hoy, el Gobierno cubre el 75% de los costos de cada niño y las ONG el 25%.

Igualdad de trato

374. Ningún sector de la población queda excluido por ley o norma administrativa de recibir los servicios mencionados. Sin embargo, muchos de los servicios disponibles quedan limitados por el presupuesto, y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha recibido quejas en el sentido de que el volumen de recursos asignado al sector judío de la población supera al volumen de fondos y recursos actualmente destinado a los sectores no judíos de la población.

375. Lamentablemente, no se dispone de datos diferenciales sobre las asignaciones presupuestarias a los municipios para servicios sociales de interés para el presente Pacto.

Protección de la maternidad

376. La protección de las trabajadoras en el derecho laboral es una combinación de un sistema antiguo de prestaciones, facilitadas en gran parte por medio del sistema de seguro social, para asistir a las madres y sus familias durante el embarazo, el parto y la atención postnatal. El resultado es un sistema eficiente de protección de la maternidad.

Licencia de maternidad y protección de las trabajadoras embarazadas

377. La Ley del empleo de la mujer, de 1954, establece el derecho de la mujer a una licencia de maternidad pagada, de 12 semanas. En circunstancias especiales, incluidos la enfermedad, el parto de más de un hijo o la necesidad de hospitalizar al niño pequeño, esa licencia puede prorrogarse. Durante cuatro meses después de su licencia de maternidad ordinaria, la mujer que trabaje a jornada completa puede dejar su trabajo una hora cada día, sin que ello afecte a su remuneración. Además, esta ley establece el derecho de la mujer a prorrogar su ausencia del trabajo - sin remuneración, pero también sin preocupación de que pueda ponerse fin a su contrato de trabajo - por otro período, determinado por el tiempo que estuvo empleada antes de su licencia.

378. Una reciente modificación de la ley mencionada autoriza a los varones a hacer uso de la mitad del período de maternidad de 12 meses en lugar de la madre, aunque su cónyuge no esté empleada. Esta modificación reconoce el legítimo deseo de muchos padres de establecer un vínculo con sus hijos recién nacidos durante ese período crucial, el desplazamiento hacia el varón de la carga de la progeneración, y el éxito de la mujer y su legitimidad en los lugares de trabajo.

379. La licencia de maternidad es obligatoria y puede aprovecharse en cualquier momento después del séptimo mes de embarazo. Tanto los hombres como las mujeres pueden tomar licencias para ausentarse del trabajo, caracterizadas como licencias por enfermedad, cuando están sometidos a un tratamiento de fecundidad. De igual modo, las mujeres embarazadas tienen derecho a ausentarse del trabajo, sin perder su remuneración, para someterse a exámenes médicos ordinarios. Cuando un embarazo de alto riesgo da lugar a una incapacidad de trabajar, la mujer tiene derecho a una remuneración del Instituto del Seguro Nacional y se protegen sus derechos de antigüedad.

380. La misma ley garantiza la seguridad en el trabajo de la mujer. Un empleador no puede poner fin a un contrato de trabajo de una empleada durante su embarazo; si una empleada es despedida durante su embarazo, el empleador comete un delito y puede ser procesado, mientras que la trabajadora es readmitida. Si la trabajadora no informó de su embarazo al empleador (lo que no es obligatorio hasta el quinto mes) y es despedida, volverá a ser admitida, pero el empleador no será reo de ningún delito.

381. La prohibición de poner fin al empleo tiene una excepción. El Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales tiene autoridad para dar permiso a una empleada si está convencido de que no existe relación entre la terminación del trabajo y la maternidad. El departamento del Ministerio encargado de vigilar las facultades concedidas por la Ley de empleo de la mujer realiza también las investigaciones necesarias para decidir sobre esas solicitudes de autorización.

382. Aunque no incumbe al empleador pagar la remuneración de la empleada mientras ésta disfruta de su licencia de maternidad, está legalmente obligado a seguir haciendo los abonos pertinentes al fondo de jubilación de la empleada y a cualesquiera otros planes reconocidos de aportaciones empleador-empleado.

Cobertura y prestaciones

383. La primera prestación es la hospitalización gratuita para dar a luz al niño. Esta hospitalización está cubierta como parte del conjunto de servicios de la amplia Ley del Seguro Nacional de Salud, de 1995. Las prestaciones se pagan directamente al hospital. Los costos quedan cubiertos también en el caso de una muerte prenatal.

384. Una vez nacido el niño, los progenitores reciben del Instituto Nacional del Seguro (INS) un subsidio de maternidad para sufragar los costos de preparar su hogar para el niño. Esa prestación es igual al 20% del salario medio. En el caso de nacimientos múltiples, la suma aumenta de forma importante (véase infra, subsidio de parto).

385. El subsidio de maternidad se paga a todos los residentes o esposas de residentes, aunque den a luz fuera de Israel, así como a las mujeres no residentes que trabajen en Israel o a las esposas de varones no residentes en Israel, siempre que den a luz en Israel.

386. Hay también un subsidio para los padres adoptivos, equivalente al subsidio de maternidad y basado en el número de hijos menores de 10 años adoptados el mismo día.

387. Si nacen tres niños o más de un mismo parto, las familias reciben un subsidio de parto durante seis meses. La finalidad es aliviar los gastos especiales de los partos múltiples. Para el tercer hijo, la prestación es igual al 50% del salario medio. Para el cuarto, igual al 75% y para el quinto (o más) igual al 100%.

388. El subsidio de maternidad (o las vacaciones pagadas en el caso de padres adoptivos) se paga a la madre trabajadora durante las 12 semanas de su licencia de maternidad legalmente establecida. La prestación es igual al 100% del salario medio de la mujer durante los tres meses anteriores, hasta un límite, y se paga por el INS. Esta prestación es gravable y se deducen de ella las primas del seguro social.

389. El subsidio de protección del parto se destina a las mujeres que, por orden del médico, deben ausentarse de su trabajo por más de 30 días para llevar a feliz término su gestación. Esta prestación, que es del 25% del salario medio, se paga por el INS:

Historia y evolución

390. El seguro de maternidad se incorporó en 1954 a la Ley del Seguro Nacional y fue una de las primeras divisiones del Instituto Nacional del Seguro. Se consideró de la máxima importancia para el bienestar de la familia en general y de la madre trabajadora en particular.

391. Los cambios que se produjeron en el subsidio de maternidad entre 1954 y 1995 tienen un común denominador: la ampliación del número de mujeres con derecho a subsidio de maternidad, tanto por el cambio del período fijado como por el cambio de la definición de la población con derecho al subsidio. Las tasas del subsidio no cambiaron hasta 1995, en que aumentó, desde el 75% del salario anterior (bruto) de la mujer hasta el 100% de su salario (neto).

392. Los principales cambios ocurridos en el subsidio de maternidad desde 1954 pueden resumirse del siguiente modo:

a) 1955: se aumentó la cuantía del subsidio de maternidad para la canastilla en el caso de partos múltiples.

b) 1986:

- i) Se distinguió, dentro del subsidio de maternidad, entre el subsidio destinado a la canastilla y el subsidio de hospitalización pagado directamente al hospital, salvo en los casos en que el nacimiento se producía en algún hospital que no tenía el pago concertado con el INS (como los hospitales del extrajero). En tales casos, la madre presenta las facturas y es reembolsada hasta el límite del subsidio determinado por la ley. El subsidio para la canastilla se paga a la madre directamente, en efectivo, en el hospital en que da a luz.
- ii) Se determinó un método para ajustar el subsidio de maternidad: el 20% del salario medio a efectos de los pagos de prestaciones en enero de cada año, con ajustes adicionales para reflejar los incrementos del costo de vida. De esa forma se mantiene el valor real del subsidio de maternidad, basado en la ley; su ajuste es automático y no queda sometido a la discreción del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales como anteriormente.

393. El subsidio de parto se añadió en 1996 en el marco del seguro de maternidad: se paga a la familia en la que nacen de un mismo parto tres o más hijos, de los que tres o más permanecen con vida durante un período determinado por la ley, a fin de ayudar a la familia a hacer frente a la carga económica de un nacimiento múltiple. La prestación por embarazo de riesgo se estableció en 1991. La hospitalización gratuita para el parto, antes de la promulgación de la Ley del Seguro Nacional de Salud en enero de 1994, se pagaba por el INS.

Igualdad

394. Todas las protecciones y prestaciones de maternidad mencionadas se conceden a todos los ciudadanos y residentes del Estado de Israel, cualquiera que sea su raza o religión. Sólo los que no han pagado sus cuotas del seguro social durante un mínimo de meses en los dos años anteriores al nacimiento del niño no tienen derecho a todas las prestaciones financieras concedidas por el INS. No hay grupos de mujeres que no disfruten de ninguna protección de maternidad o que lo hagan en grado significativamente menor al de la mayoría. (En el presente informe se facilita más información en relación con el artículo 9 del Pacto: Seguridad social).

Protección de los menores

395. La ley del empleo de menores, de 1953, prohíbe emplear a personas de menos de 15 años. Durante el verano, la edad mínima se reduce a los 14 años, pero se necesita autorización del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Además, los jóvenes de más de 15 años que están aún sometidos a la Ley de enseñanza obligatoria sólo pueden ser empleados de conformidad con la Ley de aprendices de 1953. (Los textos íntegros de esas leyes se acompañan en el anexo 1 del presente informe). El contrato de trabajo con una persona que no tiene la edad mínima es nulo, incluso con el consentimiento de su progenitor o tutor.

396. Según datos públicos oficiales, alrededor de 30.000 jóvenes, de 15 a 18 años, estaban legalmente empleados en 1995. Esa cifra representa el 11% de la juventud de Israel. No hay datos exactos que describan la distribución de la juventud trabajadora por sectores o tipos de empleo, ni sobre la importancia del empleo de los jóvenes en el hogar. Los jóvenes de los kibbutzim (granjas colectivas) trabajan allí a menudo durante sus vacaciones escolares, en gran parte en la agricultura, ocupaciones de

servicios o industria ligera. El número de jóvenes de este grupo es pequeño, ya que el porcentaje total de personas de todas las edades que residen en kibbutzim es inferior al 3% de la población.

197. Se cree que hay algunas decenas de millares de niños empleados ilegalmente en Israel. Su empleo es ilegal por razón de la edad de los niños o porque trabajan más horas del máximo permitido por la ley. La mayoría de esos niños y jóvenes están empleados como trabajadores manuales en mercados al aire libre. En 1994, la policía israelí estableció una dependencia encargada de la aplicación de la legislación laboral. Esa dependencia ha realizado esfuerzos concertados para obligar a la aplicación de las disposiciones legales sobre el trabajo de los niños.

398. Últimamente ha aumentado la distribución de información sobre la legislación del trabajo infantil, tanto a los jóvenes como a los empleadores. Se ha preparado material impreso, que se ha distribuido por organizaciones voluntarias como el Centro Nacional del Niño y el Sindicato de Trabajadores Juveniles, organización creada específicamente para representar los derechos de los trabajadores menores de 19 años.

399. No hay datos oficiales exactos sobre el fenómeno del empleo ilegal. Sin embargo, la opinión general de los funcionarios públicos es que ha habido una ligera disminución del trabajo infantil ilegal en los dos últimos años. No obstante, es evidente que, para reducir los casos de trabajo ilegal infantil y juvenil hace falta una mejor aplicación de las leyes, así como una mayor conciencia de la legislación laboral entre niños y empleadores.

400. Finalmente, en los párrafos 352 a 375 se han descrito disposiciones legales relativas a la protección especial de los niños dentro de la familia, como la protección contra el abandono, el maltrato de todas clases, etc., y resultan pertinentes también en el presente contexto.

Artículo 11 - El derecho a un nivel de vida adecuado

401. El derecho de toda persona a disfrutar de un nivel de vida adecuado se considera generalmente evidente, y el sistema jurídico israelí lo reconoce. Este reconocimiento no está incorporado en un solo texto. En lugar de ello, hay varios derechos legales y medidas administrativas orientados a garantizar la subsistencia de todos, que se describen en el presente capítulo. En conjunto, esos derechos y medidas incorporan un claro compromiso, por parte del Estado, de garantizar un nivel de vida decente a toda persona.

402. Además, se puede decir que el "derecho a las necesidades básicas", como derecho coherente e independiente, es un concepto que está surgiendo en la cultura jurídica israelí. Hay algunos indicios que apoyan esta afirmación, que debe examinarse brevemente antes de analizar con detalle los derechos a la vivienda y la alimentación.

403. La indicación más evidente de la aparición de un derecho constitucional a las necesidades básicas es la Ley Básica ya mencionada: proyecto de Ley de derechos sociales (1993). Hay que recordar también la interpretación dada a la Ley Básica: Dignidad y libertad humanas (1992) en uno de los libros del Presidente del Tribunal supremo, según la cual el derecho a las necesidades básicas es parte del derecho constitucional a la dignidad humana (Barak 1994: 416).

404. Son también importantes en este contexto diversas observaciones hechas por los tribunales israelíes. El Tribunal Supremo se ha ocupado del derecho a condiciones de vida básicas principalmente en el contexto de la prestación de garantías mínimas a las personas afectadas por el ejercicio de sus derechos legales. Ejemplo de esa garantía es el caso de los pagos en

concepto de alimentos o de manutención del niño. El tribunal ha decidido que aunque esos pagos puedan suspenderse (por ejemplo, por negativa del beneficiario a respetar los derechos de la parte que presta la asistencia), la norma no se aplicará cuando el beneficiario carezca de las necesidades básicas:

"Estamos de acuerdo en que el menor que rehúsa obedecer una orden judicial y, en el asunto de que conocemos, rehúsa acudir a reuniones previstas en el acuerdo de divorcio, puede ser considerado rebelde. Sin embargo, ni siquiera un niño rebelde pierde su derecho a asistencia. La exención de que el padre disfruta no es definitiva en todas las circunstancias, porque no es lícito llevar a un hijo o a una hija, por rebeldes que sean, al borde del hambre y dejarlos sin nada."

C.A. 174/93 Azoulai v. Asoulai, Takdin Supreme, vol. 94 (2) 1784.

405. Un problema similar se ha planteado en el caso de accidentes de tráfico que priven a las víctimas de medios de vida antes de que acaben los procedimientos jurídicos. A fin de aliviar este problema, el legislador modificó la Ley de indemnización de víctimas de accidente de tráfico de 1975, introduciendo la posibilidad de reclamar indemnizaciones intermedias; el Tribunal Supremo señaló al respecto:

"La idea subyacente de la institución de la indemnización inmediata, y el objetivo que el legislador se ha propuesto con esa innovación legislativa, es facilitar a la víctima de un accidente de tráfico, con gran urgencia, la suma necesaria para cubrir sus gastos, incluidos los de hospitalización, y sus necesidades de vida y las de su familia, hasta que recaiga una decisión firme sobre la indemnización a que tenga derecho. La intención general es entregar esos fondos a la víctima tan pronto como sea posible, a fin atender las necesidades básicas, suyas o de su familia, que no pueden aplazarse hasta que su reclamación sea resuelta en un procedimiento normal, que puede requerir mucho tiempo..."

C.A. 387/82 Karnit - Compensation for Traffic Accident Victims Fund v. Assido, P.D. vol. 40 (4) 213, 219.

406. En otro asunto, el Tribunal Supremo examinó la Ley de ejecución de sentencias, de 1967, que limita el derecho de resarcimiento del acreedor, teniendo en cuenta las condiciones sociales del deudor:

"El legislador no quiso que el funcionamiento del mecanismo de ejecución hiciera que el deudor perdiera todas sus posesiones y se convirtiera en una carga para la sociedad. Ésa es la base de diversas disposiciones que proceden de ideas esencialmente sociales, incluidas en la ley mencionada, que implican tener en cuenta las circunstancias del deudor.

Por ejemplo, [en] el capítulo B que trata del embargo de bienes muebles... el artículo 22 determina los bienes muebles que no pueden ser embargados. La enumeración revela que se trata de los bienes muebles necesarios para satisfacer las necesidades de nutrición del deudor y su familia, el vestido y el mobiliario esenciales, las herramientas y máquinas que son (con ciertos límites) la fuente de los medios de vida del deudor y de su familia, etc. Así ocurre también con el embargo de bienes propiedad de un tercero... [E]n la disposición del párrafo a) del artículo 50 de la ley mencionada se enumeran los bienes de un tercero que no pueden embargarse... Este artículo incluye, entre otras cosas, las sumas en efectivo mínimas que retiene un tercero y son parte de la remuneración del deudor... y que son necesarias para su sustento, a fin de que no padezca los males del hambre y la pobreza... El denominador común de todas las disposiciones mencionadas de la ley es el grado de consideración que

se presta a las circunstancias del deudor, sobre la base del principio social, importante y valioso, que hemos descrito." C.A. 711/84 Israel Discount Bank Ltd. v. Fishman, P.D. vol. 41 (1) 369, 374 y 375.

407. El Tribunal Supremo, en diversas ocasiones, se ocupó de la cuestión de los niveles de vida mínimos en el contexto de las condiciones de encarcelamiento, afirmando lo que sigue:

"En Israel, la persona encarcelada o detenida tiene derecho a unas condiciones de reclusión que permitan una vida humana civilizada. No concedemos ninguna importancia al hecho de que ese derecho no se codificase en ningún texto legislativo. Se trata de un derecho humano fundamental, y en un Estado democrático respetuoso de la ley resulta tan evidente como si hubiera sido oficialmente recogido por escrito y promulgado. Ya hemos tenido oportunidad de subrayar que si el encarcelamiento, como acto necesario consisten en privar a una persona de su libertad física, debe aplicarse, ello no implica privar a esa persona de su autoestima ni de su condición humana...

¿Cuáles son las condiciones que permiten una vida humana civilizada? Un ser humano civilizado tiene necesidades espirituales además de sus necesidades físicas vitales: por ejemplo, puede sobrevivir y vivir comiendo sólo con las manos. Sin embargo, un ser humano civilizado necesita un plato, una cuchara y un tenedor para comer. Una persona civilizada no tiene por qué ser necesariamente civil, pero vive en una época y un lugar que se caracterizan esa civilización... [E]s necesario establecer normas mínimas para que se cumplan en la prisión las 'condiciones que permiten una vida humana civilizada'. Al mismo tiempo, cuanto más se aumenten y mejoren esas normas, tanto mejor, mientras que quien se aparta de ellas y no las cumple deja de cumplir una obligación de civilización mínima...

[L]as normas deben determinarse de conformidad con las necesidades de una persona ordinaria. Mientras obliguemos a un recluso - aunque haya llegado recientemente como huésped no invitado, enemigo u hostigador - a permanecer en una prisión israelí, tendrá derecho a unas condiciones de vida conformes con las normas mínimas de la población de Israel, y tendremos que asegurárselas o garantizárselas." H.C. 221/80 Darwish v. The Prison Service, P.D. vol. 35 (1) 536, 538 a 540 (opinión minoritaria, rechazada por otros motivos]

408. Las citas que anteceden no suponen un enfoque judicial coherente ni sistemático. En la jurisprudencia israelí pueden encontrarse también ejemplos de indiferencia hacia los factores socioeconómicos en el razonamiento judicial. Sin embargo, los signos mencionados son alentadores si se evalúan en el contexto de una conciencia creciente de los derechos sociales como derechos fundamentales o constitucionales.

Nivel de vida actual de la población de Israel

Datos disponibles sobre nivel de vida y pobreza

i) Nivel de vida

409. Los cuadros que siguen presentan los principales datos disponibles hasta la fecha sobre el nivel de vida en Israel.

PRESUPUESTO DE LOS HOGARES URBANOS, POR DECILAS DE INGRESOS GLOBALES POR PERSONA
ESTÁNDAR Y SITUACIÓN LABORAL DEL CABEZA DE FAMILIA
1992/93

	cabeza de familia								
	trabajo	diente	pleado		9	8	7	6	5
Hogares en la población (millares)	435,7	145,8	695,1	127,8	127,7	127,7	127,7	127,5	127,7
Promedio de personas por hogar	2,7	4,1	3,8	2,3	3,1	3,3	3,3	3,5	3,4
Promedio de personas estándar por hogar	2,3	3,2	3	2,1	2,6	2,7	2,8	2,8	2,8
Promedio de personas con ingresos por	0,4	1,7	1,6	1,4	1,6	1,6	1,5	1,4	1,2
	NSI por hogar y mes a precios medios del período examinado								
Ingresos globales netos	3.510	6.615	5.765	9.943	7.901	6.629	5.632	4.941	4.143
Ingresos monetarios brutos	2.948	8.100	6.274	11.737	8.946	7.103	5.844	4.971	3.992
Ingresos monetarios netos	2.819	5.618	4.979	8.514	6.703	5.589	4.767	4.205	3.461
Gastos monetarios	2.818	5.023	4.738	5.650	5.611	5.243	4.638	4.196	3.722
INGRESOS BRUTOS	3.640	9.097	7.059	13.166	10.144	8.143	6.709	5.707	4.674
De trabajo	765	7.443	5.679	8.967	7.708	6.088	4.821	4.074	3.070
De capital	897	1.223	855	2.397	1.428	1.170	967	780	688
De pensiones	730	108	118	1.176	492	396	398	237	239
De subsidios y asistencia social	1.248	323	408	625	516	489	523	610	678
GASTOS NO DE CONSUMO -	178	2.554	1.349	3.504	2.322	1.558	1.121	798	547
TOTAL									
Pagos obligatorios	130	2.482	1.295	3.223	2.243	1.514	1.077	766	531
Transferencias a otros hogares	48	72	54	281	78	44	44	(32)	(15)
GASTOS DE CONSUMO -	3.652	6.308	5.758	7.481	7.179	6.574	5.749	5.137	4.585
TOTAL									
Alimentos	590	977	831	827	908	867	851	733	735
Fruta y verduras	182	269	228	226	252	241	236	216	213
Alojamiento	867	1.266	1.018	1.654	1.448	1.293	1.087	985	874
Vivienda y mantenimiento del hogar	355	606	492	724	649	585	502	437	405
Mobiliario y utensilios domésticos	185	293	338	426	352	351	333	295	258
Vestido y calzado	172	353	378	332	377	369	353	300	269
Salud	309	406	383	538	491	464	398	372	321
Educación, cultura y diversiones	318	754	810	836	930	910	743	909	620
Transporte y comunicaciones	450	1.047	950	1.488	1.392	1.126	901	785	597
Bienes y servicios diversos	227	337	330	430	378	367	347	317	293

**PROMEDIO DE INGRESOS MONETARIOS MENSUALES BRUTOS
DE LOS HOGARES URBANOS, POR FUENTE**

Datos financieros, a precios uniformes de cada año examinado

	1995	1994	1993	1990	1985
Cabeza de familia - empleado					
Hogares (millares)	863,5	796,1	732,6	632,8	599,1
Promedio de personas por hogar	3,9	3,7	3,8	3,8	3,8
Edad media del cabeza de familia	40,4	40,9	41,0	41,2	41,1
Promedio de personas con ingresos por hogar	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6
Ingresos monetarios mensuales medios (NSI)					
por hogar - brutos	8.320	7.341	6.048	46.027	1.250
- netos	6.468	5.862	4.882	3.231	927
por persona estándar - brutos	2.720	2.448	1.983	1.337	411
- netos	2.115	1.954	1.600	1.073	305
Promedio de ingresos monetarios netos por persona estándar					
Variación real (1) (%)	-1,7	8,7	0,9	-1,1	
Coeficiente de Gini	0,243	0,252	0,230	0,220	0,218
FUENTES DE INGRESO - TOTAL (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajo empleado - total	85,8	85,8	85,7	87,7	89,6
Ingresos del cabeza de familia	61,8	61,9	62,7	66,4	69,1
Ingresos del cónyuge del cabeza de familia	16,7	17,6	16,5	16,0	15,4
Ingresos de otras personas	7,3	6,3	6,4	5,2	5,1
Trabajo independiente	2,5	2,0	2,4	2,7	1,6
Bienes y asistencia social	11,3	12,1	12,0	9,6	8,8
De ellos, asistencia y subsidios de instituciones	7,6	7,3	7,6	6,1	5,7
Cabeza de familia sin trabajo					
Hogares (millares)	372,6	368,2	367,3	338,4	271,1
Promedio de personas por hogar	2,2	2,3	2,4	2,3	2,3
Edad media del cabeza de familia	62,4	61,1	60,0	60,2	61,2
Promedio de personas con ingresos por hogar	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Promedio de ingresos monetarios mensuales (NSI)					
por hogar - brutos	2.690	2.252	1.939	1.327	374
- netos	2.576	2.207	1.903	1.287	367
por persona estándar - brutos	1.326	1.065	897	623	180
- netos	1.270	1.044	881	604	177
Ingresos monetarios netos por persona estándar					
Variación real (1) (%)	10,6	5,6	-1,5	5,6	
Coeficiente de Gini	296	0,275	0,272	0,275	0,266
FUENTES DE INGRESO - TOTAL (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajo	4,4	9,7	8,0	10,0	9,4
Bienes y asistencia social en Israel - total	88,9	83,5	86,5	83,3	80,9
Capital y bienes	3,4	2,2	2,7	2,6	2,8
Pensiones	29,2	26,0	24,7	24,4	23,9
Subsidios y asistencia de instituciones	55,0	53,7	57,2	54,4	52,6
Asistencia de particulares	1,3	1,6	1,8	1,9	1,5
Bienes y asistencia del extranjero	6,6	6,9	5,6	6,8	9,7

HOGARES URBANOS ENCABEZADOS POR EMPLEADOS, POR DECILAS DE INGRESOS
MONETARIOS
MENSUALES BRUTOS, HOGAR URBANO Y CARACTERÍSTICAS DEL CABEZA DE
FAMILIA
1995

	Decilas de ingresos						
	Superior	9	8	7	6	5	4
Límite superior (NSI)		15.809	11.820	9.397	7.850	6.655	5.606
Ingresos monetarios brutos por hogar (NSI)	22.228	13.367	10.547	8.578	7.237	6.127	5.161
Ingresos monetarios netos por hogar (NSI)	1.364	1.076	8.267	7.080	6.136	5.300	4.567
Promedio de personas por hogar	4,2	4,1	4,4	4,1	4,0	4,1	3,9
Promedio de personas estándar por hogar	3,3	3,2	3,4	3,2	3,2	3,2	3,1
Edad media del cabeza de familia	45,9	44,0	42,5	40,8	40,8	39,5	38,7
TOTAL (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Años de escolaridad							
Hasta 8	(1,4)	(5,4)	8,9	9,1	10,7	13,4	16,2
De 9 a 12	21,5	34,5	45,7	44,6	47,9	49,5	49,9
Más de 13	77,1	60,1	45,3	46,3	41,4	37,2	34,0
Edad							
Hasta 34	12,3	20,0	24,2	33,2	34,8	38,0	40,3
De 35 a 54	69,4	61,2	63,0	53,7	50,7	50,6	46,6
De 55 a 64	16,3	16,3	11,3	11,5	11,7	9,6	10,9
Más de 65	(2,0)	(2,6)	(1,5)	(1,5)	(2,9)	(1,8)	(2,2)
Judíos - total	97,5	95,1	93,7	91,7	90,5	88,8	81,1
Continente de nacimiento							
Asia - África	11,7	16,6	19,3	19,8	18,0	16,4	12,6
Europa - América	28,2	28,9	24,4	28,4	29,4	31,2	31,5
Israel	57,4	49,7	50,0	43,1	42,6	41,0	36,6
Árabes y otros	(2,5)	(4,9)	(6,3)	8,3	9,5	11,2	18,9

HOGARES URBANOS ENCABEZADOS POR EMPLEADOS, POR DECILAS DE INGRESOS MONETARIOS MENSUALES NETOS, PERSONA ESTÁNDAR Y CARACTERÍSTICAS DEL CABEZA DE FAMILIA 1995

	Decilas de ingresos							
	Superior	9	8	7	6	5	4	
Límite superior (NSI)		3.887	3.154	2.608	2.246	1.947	1.680	11
Ingresos monetarios brutos por hogar (NSI)	19.279	13.005	10.734	8.773	7.470	6.480	5.706	12
Ingresos monetarios netos por hogar (NSI)	12.599	9.487,0	8.242,0	7.018,0	6.205,0	5.527,0	4.952,0	13
Promedio de personas por hogar	2,8	3,2	3,5	3,6	3,7	3,8	4,0	14
Promedio de personas estándar por hogar	2,4	2,7	2,9	2,9	3,0	3,1	3,2	15
Edad media del cabeza de familia	46,0	44,2	42,0	41,7	40,1	40,6	38,5	16
TOTAL (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	17
Años de escolaridad								
Hasta 8	(1,5)	(3,7)	5,5	9,4	8,8	13,6	11,6	18
De 9 a 12	19,4	33,2	42,7	48,5	46,1	44,5	50,1	19
Más de 13	79,1	63,1	51,8	42,1	45,0	42,0	38,3	20
Edad								
Hasta 34	24,1	26,5	27,9	31,1	36,8	33,5	38,3	21
De 35 a 54	47,4	52,0	56,0	53,0	50,0	53,8	52,9	22
De 55 a 64	23,0	17,1	13,5	13,0	11,9	10,4	7,2	23
Más de 65	5,5	4,4	(2,6)	(2,9)	(1,3)	(2,3)	(1,6)	24
Judíos - total	98,4	98,7	97,3	95,0	92,6	92,8	86,4	25
Continente de nacimiento								
Asia - África	9,8	13,8	15,1	20,2	15,6	20,2	14,4	26
Europa - América	31,4	33,9	26,8	28,3	28,5	35,5	31,9	27
Israel	57,0	51,1	54,9	46,5	48,3	36,6	39,0	28
Árabes y otros			(2,7)	(5,0)	(7,3)	(7,2)	13,6	29

HOGARES, POR DENSIDAD DE VIVIENDA, RELIGIÓN, CONTINENTE DE NACIMIENTO,
 PERÍODO DE INMIGRACIÓN Y TIPO DE LOCALIDAD DE RESIDENCIA
 DEL CABEZA DE FAMILIA

1996

	media										%	000
		3.00 +	2.50 -	2.01 - 2.49	2.00	1.50 - 1.99	1.01 - 1.49	1.00	-1.00			
JUDÍOS	0,97	0,8	0,8	0,8	3,9	9,4	16,9	22,2	45,3	100,0	1 340,0	
Continente de nacimiento y período de inmigración												
Israel	1,03	1,1	1,1	0,8	4,6	10,6	19,7	23,7	38,4	100,0	564,8	
Padre nacido en:												
Israel	0,99	(1,7)	(1,5)	(0,6)	3,9	7,5	14,8	26,3	43,8	100,0	104,2	
Asia - África	1,15	1,3	1,4	1,1	6,8	15,5	24,0	23,2	26,8	100,0	261,0	
Europa - América	0,91	(0,7)	(0,5)	(0,7)	2,0	5,5	16,5	23,1	50,9	100,0	197,2	
Asia - África	0,99	0,9	(0,6)	1,3	4,3	11,0	17,3	18,2	46,5	100,0	281,4	
Hasta 1960	0,93	(0,7)	(0,2)	(1,0)	3,2	8,8	15,4	18,0	52,6	100,0	179,0	
De 1961 a 1964	1,12	(1,0)	(1,5)	(1,3)	6,0	15,3	23,1	18,6	33,2	100,0	41,4	
Después de 1965	1,11	(1,5)	(0,9)	(2,3)	6,1	14,3	19,1	18,6	37,2	100,0	57,7	
De ellos: Asia	0,94	(0,4)	(0,3)	(0,9)	4,0	9,3	16,0	17,8	51,2	100,0	130,3	
Hasta 1960	0,91	(0,5)	0,4	(0,9)	3,5	8,3	14,5	17,8	54,2	100,0	99,2	
De 1961 a	1,08	-	-	-	(7,8)	(15,0)	(24,4)	(13,5)	38,1	100,0	6,7	
Después de	1,01	(0,1)	-	(1,0)	(5,0)	11,6	20,2	19,8	42,0	100,0	22,9	
Europa - América	0,88	(0,3)	0,6	(0,4)	3,0	6,9	13,3	22,7	52,8	100,0	486,0	
Hasta 1960	0,65	(0,1)	(0,3)	(0,1)	(0,5)	2,5	4,7	13,5	78,4	100,0	159,6	
De 1961 a 1964	0,83	-	(0,4)	(0,3)	(0,9)	(4,5)	11,8	20,3	61,8	100,0	23,8	
De 1965 a 1974	0,87	(0,2)	(0,7)	(0,5)	(2,3)	5,4	15,4	19,6	55,9	100,0	56,9	
De 1975 a 1979	0,94	(0,3)	(1,0)	(1,1)	(2,3)	(7,5)	14,6	23,2	50,0	100,0	25,8	
De 1980 a 1989	0,93	(0,8)	(0,8)	(0,9)	(2,4)	7,2	16,9	19,2	51,9	100,0	28,9	
De 1990 a 1991	1,07	(0,3)	(0,7)	(0,6)	4,4	10,5	21,4	33,6	28,5	100,0	100,3	
Después de 1992	1,08	(0,4)	(1,0)	(0,6)	7,1	12,4	17,3	30,6	30,7	100,0	87,2	
Tipo de localidad de residencia (tamaño)												
Localidades urbanas	0,97	0,8	0,8	0,7	4,0	9,3	16,8	22,3	45,3	100,0	1.254,7	
Jerusalén	1,06	2,5	1,7	(1,3)	5,3	11,3	16,2	19,4	42,2	100,0	119,1	
Tel Aviv - Yafo	0,87	(0,4)	(0,7)	(0,6)	4,2	6,6	10,7	22,5	54,4	100,0	139,7	
Haifa	0,84	(0,4)	(0,5)	(0,2)	(1,9)	5,6	11,1	22,8	57,6	100,0	82,6	
100.000 - 199.999	1,01	0,9	1	1,1	4,2	10,2	18,6	21,2	42,7	100,0	368,9	
50.000 -	0,97	(0,3)	(0,5)	(0,7)	3,0	9,6	19,5	21,9	44,4	100,0	141,9	
20.000 -	0,96	(0,5)	(0,4)	(0,5)	3,6	8,7	16,8	24,9	44,7	100,0	255,8	
10.000 -	1,00	(0,5)	(0,5)	(0,7)	4,7	11,6	18,7	23,1	40,3	100,0	85,8	
2.000 -	0,99	(0,6)	(1,0)	(0,7)	4,7	10,1	19,2	22,0	41,8	100,0	60,9	
De ellas:												
Localidades en desarrollo	1,03	(0,5)	(0,6)	(0,8)	4,4	11,4	18,8	24,5	39,1	100,0	157,6	
Norte	1,00	(0,5)	(0,6)	(0,5)	3,9	10,1	17,9	25,1	41,4	100,0	83,3	
Sur	1,05	(0,6)	(0,5)	(1,1)	5,1	12,9	19,7	23,8	36,4	100,0	74,4	
Localidades rurales	0,98	(0,6)	(1,1)	(0,8)	3,3	9,7	18,4	20,6	45,5	100,0	85,3	
Moshavim	0,93	(0,3)	(1,0)	(0,5)	(2,8)	8,1	17,2	20,9	49,1	100,0	44,1	
Aldeas	1,02	(1,0)	(1,1)	(1,2)	(3,8)	11,3	19,7	20,3	41,6	100,0	41,2	
ÁRABES Y OTROS	1,52	9,1	7,1	6,3	14,0	19,7	16,2	14,2	13,4	100,0	200,8	
Musulmanes	1,74	11,3	8,2	8,0	15,6	21,3	15,1	10,3	10,3	100,0	141,6	
Cristianos	1,27	(2,9)	(4,0)	(2,2)	10,4	19,2	18,3	22,7	23,4	100,0	37,2	
Drusos y otros	1,37	(5,7)	(5,5)	(0,7)	9,9	15,9	19,8	24,7	16,9	100,0	22,1	
Tipo de localidad de residencia (tamaño)												
Localidades urbanas	1,62	9,2	7,1	6,1	14,0	19,4	16,0	14,4	13,8	100,0	189,6	
Jerusalén	2,13	27,5	14,3	6,7	14,3	11,3	(5,7)	12,2	8,1	100,0	30,5	
Más de 10.000	1,45	4,8	4,3	4,5	12,1	21,9	17,9	17,7	16,8	100,0	84,9	
De 2.000 a 9.	4,62	6,7	7,5	7,7	16,0	19,9	18,1	11,6	12,6	100,0	74,2	
Localidades rurales	1,68	(8,6)	(7,0)	(8,2)	14,1	25,2	19,3	(10,0)	(7,7)	100,0	11,3	

HOGARES, POR GRUPO DE POBLACIÓN, DENSIDAD DE VIVIENDA,
 CONTINENTE DE NACIMIENTO DEL CABEZA DE FAMILIA
 E HIJOS DEL HOGAR

1996

Grupo de población personas por habitación y continente de nacimiento	Promedio de hijos por hogar		Hijos del hogar					De ellos: hogares con hijos de hasta 17 años - total	Todos los hogares	
	Hogares con hijos de hasta 17 años	Todos los hogares	Más de 6	De 4 5	3	2	1			
			(%)							Millares
JUDÍOS - TOTAL GENERAL (1)	2,21	1,08	2,6	10,1	19,6	33,4	34,3	100,0	658,0	1.339,7
hasta 0,99	1,54	0,30	-	(0,9)	10,0	30,8	58,3	100,0	119,5	606,6
de 1,00 a 1,99	2,16	1,55	0,9	9,5	22,4	35,8	31,6	100,0	464,1	647,7
de 2,00 a 2,99	3,37	2,94	13,7	28,5	18,2	25,7	13,9	100,0	64,6	74,1
más de 3,00	5,17	4,87	42,7	28,7	(11,6)	(8,5)	(8,4)	100,0	9,6	10,2
Israel - total	2,35	1,47	3,0	11,1	23,1	35,1	27,7	100,0	352,6	564,7
hasta 0,99	1,62	0,52	-	(1,1)	11,8	35,3	51,7	100,0	69,3	216,8
de 1,00 a 1,99	2,31	1,85	1,0	10,4	27,2	37,2	24,1	100,0	244,0	304,3
de 2,00 a 2,99	3,63	3,26	15,0	34,3	18,4	24,5	7,8	100,0	33,1	36,8
más de 3,00	5,62	5,39	49,7	(28,1)	(12,5)	(5,7)	(3,9)	100,0	6,1	6,4
Asia - África - total	2,32	1,03	3,2	12,8	21,2	29,8	33,0	100,0	125,2	281,4
hasta 0,99	1,50	0,20	-	(0,5)	(10,3)	28,2	61,0	100,0	17,7	130,7
de 1,00 a 1,99	2,25	1,54	(1,3)	12,2	23,7	31,7	31,2	100,0	89,7	130,7
de 2,00 a 2,99	3,39	3,04	14,5	28,0	22,0	21,8	13,8	100,0	15,5	17,3
más de 3,00	4,36	3,94	(26,8)	(31,4)	(5,4)	(21,1)	(15,4)	100,0	2,2	2,5
Europa - América - total	1,84	0,67	1,4	6,1	11,5	32,5	48,5	100,0	176,4	485,8
hasta 0,99	1,37	0,17	-	(0,8)	(5,9)	22,7	70,7	100,0	32,2	256,0
de 1,00 a 1,99	1,82	1,11	(0,4)	6,0	12,5	35,3	45,8	100,0	127,4	208,4
de 2,00 a 2,99	2,81	2,23	(10,2)	16,4	13,7	32,6	27,1	100,0	15,5	19,6
más de 3,00	(4,31)	(4,02)							(1,2)	(1,3)
ÁRABES Y OTROS - TOTAL GENERAL	3,06	2,25	8,8	26,9	19,8	25,3	19,3	100,0	148,2	201,2
hasta 0,99	1,45	0,40	-	(3,3)	(5,1)	(23,6)	67,9	100,0	7,4	26,9
de 1,00 a 1,99	2,45	1,82	(1,0)	16,9	25,9	32,5	23,7	100,0	74,8	100,8
de 2,00 a 2,99	3,64	3,20	12,8	42,4	15,5	19,5	10,0	100,0	48,3	54,9
de 3,00 a 3,99	4,80	4,53	34,4	39,6	(10,9)	(9,3)	(5,7)	100,0	12,4	13,2
más de 4,00	4,47	4,45	(32,8)	(29,9)	(13,7)	(19,1)	(4,4)	100,0	5,3	5,3

Incluidos los de continente de nacimiento desconocido.

HOGARES, POR DENSIDAD DE VIVIENDA, DIMENSIÓN
 DEL HOGAR Y GRUPO DE POBLACIÓN

1996

Personas por habitación	Personas del hogar									
	Promedio por hogar	más de 7	6	5	4	3	2	1	Total %	000
JUDÍOS - TOTAL	3,32	4,3	6,8	14,6	18,4	15,5	22,9	17,5	100,0	1.340,0
hasta 0,49	1,16	-	-	-	(0,2)	(1,1)	13,1	85,5	100,0	145,7
0,5	1,51	-	-	-	(0,4)	3,5	42,5	53,6	100,0	114,9
de 0,51 a 0,99	2,70	(0,1)	1,1	5,9	14,8	23,0	49,3	5,8	100,0	346,2
1,00	3,25	(0,4)	2,5	13,5	25,9	30,1	18,5	9,1	100,0	296,7
de 1,01 a 1,49	4,59	5,1	8,7	35,9	42,3	5,1	3,0	-	100,0	225,9
de 1,50 a 1,99	5,27	13,8	29,0	35,6	7,3	14,4	-	-	100,0	125,2
2,00	5,14	15,0	37,8	9,0	21,1	5,4	10,3	(1,4)	100,0	52,5
de 2,01 a 2,49	7,58	81,7	(18,4)	-	-	-	-	-	100,0	10,6
de 2,50 a 2,99	6,88	48,7	-	37,3	(14,0)	-	-	-	100,0	11,0
más de 3,00	7,87	59,8	20,6	(6,9)	(1,7)	(10,1)	(0,8)	-	100,0	10,2
ÁRABES Y OTROS - TOTAL	5,06	24,3	15,7	16,8	16,6	11,2	10,0	5,4	100,0	200,8
hasta 0,99	2,21	(0,2)	(1,4)	(2,1)	(6,9)	21,1	41,3	27,0	100,0	26,9
1,00	3,00	-	(0,8)	7,2	28,2	30,3	22,4	11,2	100,0	28,5
de 1,01 a 1,49	4,56	7,8	(6,2)	31,2	45,2	(5,8)	(3,8)	-	100,0	32,5
de 1,50 a 1,99	5,39	16,8	29,4	33,6	6,0	14,3	-	-	100,0	39,6
2,00	5,62	20,5	45,1	8,4	18,9	(1,0)	(4,6)	(1,6)	100,0	28,1
de 2,01 a 2,49	7,39	91,2	(8,8)	-	-	-	-	-	100,0	12,5
de 2,50 a 2,99	7,36	65,5	-	32,3	(2,3)	-	-	-	100,0	14,3
más de 3,00	8,39	71,2	18,9	(3,8)	(4,5)	(1,6)	-	-	100,0	18,4
		Promedio de personas por habitación								
Judíos		1,87	1,44	1,22	1,06	0,89	0,65	0,41		0,97
Árabes y otros		2,41	1,77	1,55	1,28	1,02	0,76	0,53		1,62

HOGARES, POR GRUPO DE POBLACIÓN, DIMENSIÓN DEL HOGAR
 Y HABITACIONES DE LA VIVIENDA

1996

Habitaciones de la vivienda	Personas del hogar							Total
	más de 7	6	5	4	3	2	1	
JUDÍOS - TOTAL - millares	58,2	91	195,9	246,5	208,2	306,3	233,9	1.340,0
- %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1	-		(0,1)	(0,1)	(0,5)	1,8	11,8	2,6
1,5	(0,2)	(0,4)	(0,3)	(0,6)	1,4	2,2	8,6	2,4
2	(2,5)	(1,8)	2,1	4,5	8,7	18,0	26,4	11,4
2,5	2,1	(2,1)	2,4	3,7	5,5	9,5	10,6	6,1
3	17,1	21,8	22,8	32,4	43,0	41,2	31,2	33,1
3,5	5,6	5,1	7,1	6,4	6,6	5,1	2,5	5,4
4	35,3	34,7	31,5	31,2	23,0	16,0	7,3	22,7
más de 4,5	37,2	33,9	33,8	21,2	11,3	6,3	1,6	16,2
Promedio de habitaciones por persona	0,53	0,70	0,82	0,94	1,13	1,53	2,45	1,03
ÁRABES Y OTROS								
TOTAL - millares	48,9	31,5	33,7	33,4	22,4	20,0	10,9	200,8
- %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1	(1,1)	(0,4)	(1,8)	(2,5)	(1,3)	(6,4)	33,2	3,6
2	7,8	10,6	14,0	16,9	26,5	38,0	39,3	17,6
3	45,3	43,8	46,4	47,0	46,9	39,5	23,4	43,9
más de 3,5	45,8	45,2	37,9	33,7	25,3	16,1	(4,0)	34,8
Promedio de habitaciones por persona	0,42	0,57	0,65	0,78	0,98	1,31	1,88	0,62

ii) Pobreza

410. El Instituto Nacional del Seguro (INS) viene recogiendo y publicando sistemáticamente datos sobre la pobreza en Israel desde principios del decenio de 1970. Los medios de información dedican mucha atención al informe anual sobre pobreza presentado al Gobierno, señalando los asuntos más importantes del programa oficial y ayudando al Gobierno a reevaluar su política para reducir la pobreza.

411. La definición de pobreza adoptada por el INS es una definición relativa, que considera pobre a la familia cuyo nivel de vida queda considerablemente por debajo de la media. Aunque el nivel de vida de una familia es un concepto multidimensional, que se expresa en diversos aspectos (ingresos, vivienda, salud, educación, etc.), la medida de la pobreza se basa sólo en los datos sobre ingresos, disponibles de forma continua. El umbral de pobreza en Israel se define como el 50% de los ingresos medios netos, ajustados a la dimensión de la familia.

412. Según el informe del INS de 1993, el 16% de todas las familias tienen unos ingresos netos situados por debajo del umbral de pobreza, y los ingresos netos medios de una familia pobre son del 75% del umbral de pobreza. Los pagos de transferencia, especialmente las prestaciones del INS, desempeñan un papel esencial en la disminución de la pobreza y de las disparidades de ingresos. A falta de pagos de transferencia (principalmente prestaciones del INS), el 34% de todas las familias se clasificarían como pobres, lo que implica que las transferencias han reducido la pobreza en más de la mitad. Aunque los pagos de transferencia, sobre todo a grupos de bajos ingresos, contribuyen de forma importante a la disminución de la pobreza entre los ancianos, los no empleados y las grandes familias, la pobreza sigue siendo más frecuente entre esos grupos: casi una quinta parte de los ancianos, una tercera parte de las grandes familias y la mitad de las personas no empleadas son pobres. La pobreza es también relativamente alta entre las familias no judías: más de la tercera parte son pobres.

413. Esos datos deben ponerse en relación con los cuadros que siguen, que presentan los recursos y su utilización, e incluyen el PNB, el PIB, el PNB y el PIB per cápita, los gastos de consumo privados a lo largo de los años y el PNB por decilas.

414. Uno de los factores que contribuyen a la difusión de la pobreza en Israel es gran variación de la dimensión de la familia. Un porcentaje importante de la población israelí tiene cuatro hijos o más, y un gran porcentaje de esos hijos se cría en esas familias. Esto significa que, con cierta desigualdad de la estructura de salarios, se producen más pobreza y desigualdades a causa de las diferencias de dimensión de las familias. Estas diferencias guardan una correlación estrecha con el origen étnico. Las familias numerosas están mucho más extendidas entre la población árabe y entre algunos subgrupos de la población judía. Esto sirve para exacerbar las desigualdades entre los grupos étnicos y la concentración relativa de pobreza entre esos grupos.

415. La pobreza entre los niños y mujeres preocupa especialmente a los encargados de formular políticas: el 20% de todos los niños de Israel viven en familias cuyos ingresos son inferiores al umbral de pobreza. La pobreza entre las familias encabezadas por mujeres es más frecuente que entre las familias encabezadas por varones. Casi una tercera parte de las familias con hijos encabezadas por mujeres son pobres, en comparación con el 15% de las familias con hijos encabezadas por varones.

	A precios corrientes			A precios constantes							
	Millares de NSI			NSI		Millones de NSI					
1978	24.531	636	25.167	34.665	16.684	73633	18.699	41.780	127.562	48.430	31.361
1979	45.940	1.562	47.502	35.423	17.502	77.200	19.543	43.433	133.588	49.764	32.304
1980	107.245	3.802	111.047	35.841	16.547	80.592	20.337	43.595	138.343	46.676	34.819
1981	256.073	6.350	262.423	36.877	18.381	85.467	21.112	43.976	144.844	51.438	36.645
1982	579.212	17.780	596.992	36.706	19.510	85.968	21.888	45.397	146.889	53.277	35.370
	Millones de NSI										
1983	1.496	46	1.542	36.957	20.832	88.565	22.521	45.810	150.644	56.898	35.957
1984	7.286	326	7.612	37.013	19.017	90.709	23.168	46.324	153.940	56.296	40.839
1985	27.331	1.119	28.450	37.983	18.925	96.288	23.742	46.117	160.781	55.770	44.929
1986	42.423	1.561	43.984	38.733	21.448	101.346	24.161	45.324	166.503	60.915	47.425
1987	54.774	1.804	56.578	40.487	22.990	109.787	24.610	45.631	176.881	72.465	52.274
1988	68.474	1.779	70.253	41.216	23.634	113.739	25.134	47.347	183.065	70.338	51.510
1989	83.333	2.204	85.537	41.066	23.320	115.115	25.709	48.047	185.547	66.889	53.566
1990	103.310	2.496	105.806	42.192	23.865	123.764	26.348	48.820	196.622	72.963	54.624
1991	132.198	2.490	134.688	41.895	24.100	131.566	27.049	50.771	207.341	84.261	53.214
1992	157.568	3.202	160.770	43.130	25.084	142.568	28.449	51.333	220.979	91.725	60.501
1993	181.978	2.940	184.918	43.432	26.230	147.428	29.720	52.795	228.511	104.706	66.835
1994	219.872	3.313	223.185	45.184	27.908	159.057	30.689	55.135	243.962	116.142	75.278
1995	255.901	5.272	261.473	47.098	29.184	173.029	31.612	56.529	261.170	126.075	82.918
1996	296.956	6.856	303.812	47.949	29.927	182.089	32.761	57.964	272.813	135.718	87.079
	A precios corrientes										
1996	296.956	6.856	303.812	53.397	33.012	200.549	38.006	65.257	30.812	141.634	93.660

GASTOS DE CONSUMO PRIVADOS, POR OBJETO Y TIPO

Millones de NSI											
	1996	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	
	A precios corrientes	A precios de 1995 (1)									
1. GASTOS DE CONSUMO PRIVADOS NACIONALES - TOTAL GENERAL (2 + 6)	187.831	170.276	16.832	150.683	138.007	128.619	119.274	111.217	105.364	104973	
2. GASTOS DE CONSUMO DE LOS HOGARES ISRAELÍES (3 - 4 + 5)	183.469	166.349	15.967	146.979	134.572	125.285	116.147	108.308	102.530	10228	
Consumo de israelíes en el exterior	8.995	8.967	8.253	7.520	6.119	5.367	5.347	5.133	5.268	436	
Consumo de no residentes en Israel	9.709	8.803	9.151	7.873	7.223	6.690	4.487	5.232	5.567	504	
Gastos de consumo de los hogares en el mercado interno - total	184.182	166.185	158.865	147.286	135.573	126.484	115.111	108.309	102.829	102579	
Por objeto											
Bebidas y tabaco	40.983	37.131	35.414	33.245	30.611	28.464	27.350	25.940	24.729	2442	
Vestido, calzado y efectos personales	11.064	10.385	10.302	9.463	8.218	6.906	6.036	5.585	5.173	548	

	1996	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988
	A precios corrientes	A precios de 1995 (1)								
Vivienda	42.437	36.753	35.457	34.421	33.334	31.904	30.321	29.515	28.796	28 154
Electricidad y combustible - consumo interno (1)	3.958	3.575	3.340	3.141	2.968	2.824	2.304	2.173	2.116	19 4
Mobiliario y equipo de los hogares	13.711	12.750	12.072	10.057	9.055	8.154	7.294	6.635	5.772	58 7
Mantenimiento de los hogares	5.347	4.868	4.554	4.269	4.160	3.776	3.611	3.551	3.363	34 2
Atención personal y salud	11.627	10.668	10.033	9.402	8.453	7.634	6.952	6.657	6.285	57 9
Transporte y comunicaciones	25.340	23.227	21.570	19.614	17.714	17.507	14.108	12.268	1.151	12 62
Esparcimiento y diversiones	16.179	14.680	14.440	13.081	11.684	10.913	9.315	9.207	9.281	92 0
Bienes y servicios	13.534	12.147	11.684	11.104	10.438	9.891	9.509	8.552	8.056	79 4

GASTOS DE CONSUMO PRIVADOS, POR OBJETO Y TIPO (continuación)

	1996	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988
	A precios corrientes	A precios de 1995 (1)								
Por gasto										
... bienes - total	21.223	20.092	19.048	16.427	14.790	14.716	11.811	9.800	8.367	96 9
Mobiliario	5.166	4.712	4.410	4.025	3.526	3.104	2.899	2.578	2.548	23 5
Equipo del hogar	8.545	8.038	7.662	6.054	5.541	5.057	4.409	4.066	3.252	34 0
Equipo de transporte personal	7.512	7.342	6.976	6.414	5.776	8.709	4.542	3.112	2.523	33 5
... bienes - total	69.856	63.300	60.708	56.568	51.677	46.942	43.421	41.019	39.074	38 76
Bebidas y tabaco	40.983	37.131	1	33.245	30.611	28.464	27.350	25.940	24.729	24 12
Combustible y electricidad	7.747	6.467	6.115	5.746	5.380	5.101	4.320	3.969	3.965	32 5
Vestido, calzado y efectos personales	11.064	10.385	10.302	9.463	8.218	6.906	6.036	5.585	5.173	54 8
... bienes del hogar	1.747	1.638	1.498	1.446	1.590	1.302	1.224	1.220	1.090	11 0
Atención estética y productos médicos	5.335	4.945	4.647	4.363	3.703	3.191	2.756	2.626	2.466	21 34
Libros, periódicos y papelería	1.739	1.550	1.450	1.289	1.310	1.187	1.069	1.069	1.131	10 6

...bienes y diversos	1.241	1.184	1.282	1.040	943	924	820	766	752	7
Vivienda	42.437	36.753	35.457	34.421	33.334	31.904	30.321	29.515	28.796	28154
Otros servicios	50.666	46.0	43.652	40.350	36.707	34.031	30.972	29.644	28.807	2775
6. INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO (2) - TOTAL	4.362	3.927	3.865	3.719	3.454	3.258	3.166	2.944	2.893	279
Instituciones médicas	643	581	559	530	489	546	518	502	583	6
Instituciones de educación, cultura e investiga- ción, bienestar social y religiosas	2.318	2.276	2.048	1.889	1.891	1.624	1.610	1.442	1.363	122
Sindicatos, organizaciones políticas, etc.	1.401	1.070	1.258	1.308	1.071	1.078	1.029	992	968	8

iii) Calidad física del índice de vida

416. Israel no tiene todavía una calidad física del índice de vida. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales tiene la intención de crear uno, con ayuda del Consejo Nacional para la Disminución de las Diferencias Sociales y la Lucha contra la Pobreza.

El derecho a una alimentación adecuada

417. El derecho a una alimentación adecuada se reconoce plenamente por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de Israel. La facilitación de alimentos a la población indigente es parte de la asistencia social ofrecida por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Instituto Nacional del Seguro, los municipios y varias organizaciones voluntarias (por ejemplo, ESHEL, la Asociación de Servicios de Planificación y Desarrollo para los Ancianos de Israel). Este derecho se aplica de dos formas: indirectamente, garantizando unos ingresos básicos suficientes, y directamente, suministrando alimentos o prestando servicios relacionados con la alimentación.

Mantenimiento de los ingresos

418. Los diversos planes de seguridad social suministran ingresos de subsistencia, en virtud de la Ley del Seguro Nacional - descrita en el presente informe en relación con el artículo 9 -, complementada por la Ley de garantía de los ingresos de 1980.

419. La Ley de mantenimiento de los ingresos de 1980 prevé básicamente una "red de seguridad": todo el que carece de ingresos mínimos determinados, teniendo en cuenta los ingresos procedentes de las ramas de la seguridad social, tiene derecho a recibir del INS una subvención mensual hasta el mínimo autorizado. Puede decirse que tiene derecho todo el que tenga una necesidad vital, salvo las personas capaces de trabajar que se niegan a hacerlo (es decir, que rehúsan una ocupación apropiada propuesta por medio del Servicio de Empleo). Se acompaña el texto íntegro de la ley como anexo A al presente informe.

420. La Ley de garantía de los ingresos no se aplica a los nuevos inmigrantes, de cuyo mantenimiento de ingresos se ocupa el Ministerio de Inmigración y Absorción, de conformidad con la Ley de conjunto de medidas de absorción de 1994 y con las detalladas directrices administrativas del Ministerio.

421. La Ley de servicios de asistencia social de 1958 define la obligación del Estado de prestar asistencia, juntamente con los municipios, a los residentes necesitados. Los reglamentos de desarrollo de esta ley definen el término "necesitados" a esos efectos, incluyendo a todo tipo de personas necesitadas. En cuanto al contenido de esa obligación, la ley se refiere básicamente a las normas dadas por el director general del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Esas normas comprenden todos los servicios sociales personales. Hay que mencionar al respecto el "programa de necesidades especiales". En virtud de este programa, los trabajadores sociales de los servicios locales de bienestar social pueden prestar la asistencia necesaria, suministrando determinados artículos de importancia vital, como vestido, mantas, calentadores y otros suministros básicos similares. Esa facultad discrecional se utiliza hasta el límite del presupuesto establecido con ese fin.

Servicios de nutrición

422. Se presta asistencia especial a las personas que necesitan una dieta especial debido a sus condiciones médicas (trastornos del metabolismo, celiacía, etc.). La asistencia se presta por el Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud en forma de subvenciones.

423. Los niños pequeños y los bebés son atendidos por los centros de salud familiar situados en todas las vecindades del país. Enfermeras de salud pública, todas ellas capacitadas en nutrición, administran esos centros. En cada región y distrito hay una sede de servicios de salud pública, de cuyo equipo forman parte dietistas de salud pública. Esos dietistas intervienen en casi todos los aspectos nutricionales de la población, incluidos los ciudadanos de la tercera edad y los muy ancianos.

424. Se realizan actividades especiales orientadas a desarrollar proyectos de nutrición que promuevan la salud, adaptados a las necesidades especiales de cada comunidad y teniendo en cuenta las características locales (cultura, edad, origen, necesidades, etc.).

425. La Oficina Central de Estadística ha realizado varias encuestas centradas en las condiciones de vida en Israel. Algunas de ellas ofrecen información valiosa sobre la nutrición o tienen repercusiones en las políticas de nutrición:

Balance alimentario

CALORÍAS Y NUTRIENTES PER CÁPITA Y DÍA

	1996	1995	1990	1980	1970	1960	1950
Calorías (Kcal)							
TOTAL							
Cereales y productos				1.048			
Papas y féculas	86	91	66	89	79	77	98
Azúcar y miel	446	424	381	323	376	311	184
Chocolate, dulces y	131	119	101	90	84	68	82
Granos y nueces diversos	207	198	152	114	96	85	62
Verduras	124	122	103	69	77	67	65
Fruta y melones	195	212	169	150	164	147	105
Aceites y grasas	573	539	486	496	452	406	343
Carne	336	352	317	284	264	143	95
Huevos	60	63	72	77	89	73	61
Pescado	25	27	18	12	16	18	58
Leche y productos lácteos	257	256	238	227	224	220	197
TOTAL	105,0	106,2	97,4	92,2	91,5	85,1	83,9
De ellas: animales	52,5	54,1	49,9	45,4	44,3	34,0	32,2
Cereales y productos	32,9	32,9	31,7	34,1	34,6	39,7	41,4
Papas y féculas	1,8	1,9	1,4	1,9	1,8	1,7	2,2
Chocolate, dulces y	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,1	0,2
Granos y nueces diversos	8,9	8,6	6,8	5,0	4,5	4,0	3,2
Verduras	5,7	5,4	5,1	3,5	3,7	3,5	2,9
Fruta y melones	2,6	2,8	2,0	1,9	2,3	2,1	1,8
Carne	27,1	28,5	25,6	22,5	20,8	11,8	7,4
Huevos	4,6	4,8	5,5	5,9	6,8	5,5	4,6
Pescado	4,4	4,6	3,4	2,4	2,7	3,0	7,1
Leche y productos lácteos	16,4	16,2	15,4	14,6	14,0	13,7	13,1
TOTAL	133,7	130,3	117,6	111,5	104,3	86,7	73,9
De ellas: animales	45,9	45,7	42,6	38,7	38,3	27,9	23,9
Cereales y productos	4,3	4,3	4,1	4,3	4,4	4,8	5,4
Papas y féculas	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Chocolate, dulces y	2,4	1,8	2,2	2,0	1,8	0,8	1,3
Granos y nueces diversos	13,5	13,1	9,2	7,0	5,5	5,0	2,9
Verdura	1,2	1,0	1,0	0,6	0,7	0,4	0,2
Fruta y melones	2,8	3,1	3,2	2,5	2,0	1,4	1,1
Aceites y grasas	65,0	31,2	55,3	56,3	51,5	46,3	39,0
Carne	24,3	25,3	22,9	20,7	19,3	10,3	6,9

Huevos	4,3	4,6	5,2	5,6	6,4	5,2	4,4
Pescado	0,6	0,8	0,4	0,3	0,4	0,6	3,3
Leche y productos lácteos	15,2	15,0	14,0	12,1	12,2	11,8	9,3

VITAMINAS Y MINERALES PER CÁPITA Y DÍA

Producto	Hierro (Fe)	Calcio (Ca)	Ácido ascórbico	Niacina	Riboflavina	Tiamina (Vitamina B)	Vitamina A unidades int.
1950							
TOTAL	15,0	850	125	13,4	1,79	1,92	3.195
Cereales y productos cereales	8,5	272	-	6,9	0,81	1,32	-
Papas y féculas	0,7	9	10	1,6	0,04	0,10	-
Chocolate, dulces y compota	0,1	6	1	-	0,01	-	2
Granos y nueces diversos	0,9	38	-	0,7	0,02	0,09	9
Verduras	1,5	60	61	0,8	0,10	0,11	1.372
Fruta y melones	1,2	51	52	0,5	0,06	0,12	416
Aceites y grasas	-	-	-	-	-	-	584
Carne	0,7	4	-	1,8	0,07	0,03	51
Huevos	0,9	19	-	-	0,12	0,04	371
Pescado	0,3	13	-	0,8	0,05	0,02	18
Leche y productos lácteos	0,2	378	2	0,3	0,51	0,09	372
1970							
TOTAL	16,3	722	130	16,8	1,42	1,68	4.212
Cereales y productos cereales	7,1	103	-	5,2	0,29	0,92	-
Papas y féculas	0,6	7	8	1,2	0,03	0,08	-
Chocolate, dulces y compota	0,2	7	-	-	0,01	-	2
Granos y nueces diversos	1,3	60	-	1,0	0,03	0,12	16
Verduras	1,8	59	65	1,4	0,13	0,16	1.594
Fruta y melones	1,4	55	55	1,0	0,11	0,15	827
Aceites y grasas	-	-	-	-	-	-	483
Carne	2,0	13	-	6,2	0,15	0,10	249
Huevos	1,4	27	-	0,1	0,17	0,06	548
Pescado	0,1	5	-	0,4	0,01	0,01	2
Leche y productos lácteos	0,4	386	2	0,3	0,49	0,08	491
1990							
TOTAL	17,1	747	145	19,0	1,45	1,68	4.417
Cereales y productos cereales	6,4	65	-	4,7	0,19	0,85	-
Papas y féculas	0,5	6	6	1,0	0,02	0,06	-
Chocolate, dulces y compota	0,4	10	-	0,1	0,02	-	3
Granos y nueces diversos	1,9	104	1	1,5	0,06	0,18	24
Verduras	2,3	76	92	1,9	0,20	0,23	1.818
Fruta y melones	1,4	51	44	0,9	0,12	0,12	1.038
Aceites y grasas	-	-	-	-	-	-	162
Carne	2,6	17	-	8,1	0,18	0,12	399
Huevos	1,1	22	-	-	-	0,04	444
Pescado	0,1	5	-	0,5	0,02	-	1
Leche y productos lácteos	0,4	391	2	0,3	0,51	0,08	528
1996							
TOTAL	18,5	813	200	20,9	1,48	1,83	4.822
Cereales y productos cereales	6,6	67	-	5,0	0,19	0,88	-
Papas y féculas	0,6	7	8	1,3	0,03	0,08	-
Chocolate, dulces y compota	0,5	11	1	0,1	0,02	-	4
Granos y nueces diversos	2,7	134	-	1,8	0,08	0,23	23
Verduras	2,6	83	110	2,2	0,22	0,26	2.287
Fruta y melones	1,4	70	79	1,1	0,12	0,14	1.015
Aceites y grasas	-	-	-	-	-	-	89
Carne	2,7	19	-	8,6	0,19	0,12	442
Huevos	0,9	18	-	-	0,11	0,04	368
Pescado	0,1	7	-	0,6	0,02	0,01	1
Leche y productos lácteos	0,4	397	2	0,2	0,50	0,07	593

BALANCE ALIMENTARIO, 1996

Producto									Importaciones	País
	gramos	gramos	(Kcal) diarias	Gramos	Kg	(neto)	tros y	Total		
CEREALES Y PRODUCTOS CEREALES - TOTAL	133,7	105,0								
Trigo	4.3	32.9								
Arroz, elaborado	4.0	30.8	922	263.6	96.2					
Otros cereales	0.2	1.8	99	27.4	10.0			-		
PAPAS Y FÉCULAS - TOTAL	0.1	0.3	10	2.8	1.0			-		
Papas y almidón de papa	0.1	1.8	86	75	102.7					
Maicena	0.1	1.8	75	102.7	37.5					
AZÚCAR Y MIEL - TOTAL	-	-	11	3.0	1.1					
Azúcar	-	-	446	114.5	41.8					
Miel	-	-	443	114.5	41.8			-		
CHOCOLATE, DULCES Y COMPOTA	-	-	3	1.1	0.4			-		
Chocolate, dulces y compota	2.4	0.6	131	35.3	12.9			-		
GRANOS Y NUECES DIVERSOS - TOTAL	13.5	8.9	207							
Legumbres, comestibles, secas	0.3	3.4	56	15.9	5.8					
Sésamo, maní y girasol	8.9	4.3	106	24.2	8.8					
Nueces	4.3	1.2	45	7.4	2.7			-		
VERDURAS	1.2	5.7	124	523.0	190.9	1.088.197				
FRUTA Y MELONES - TOTAL	2.8	2.6	195							
Frutos cítricos	0.2	1.0	57	205.2	74.9					
Frutos frescos, salvo los cítricos	2.5	1.3	119	195.8	71.4					
Sandías y melones dulces	0.1	0.3	12	90.4	33.0					
Frutos secos	-	-	7	2.9	1.1			-		
ACEITES Y GRASAS - TOTAL	65.0	0.0	573							
Aceites vegetales, refinados, comestibles	48.5	-	429	38.8	14.2					
Margarina	15.0	-	130	18.1	6.6					
Mantequilla	1.5	-	14	1.9	0.7					
CARNE - TOTAL	24.3	27.1	336							
Vaca, fresca y congelada, peso en canal	7.9	6.9	101	46.6	17.0			-		
Vaca, despojos y otras partes comestibles	0.5	1.0	9	6.3	2.3			-		
Oveja y cabra, peso en canal	0.3	0.3	4	3.3	1.2			-		
Otras carnes	1.9	0.5	20	5.2	1.9			-		
Aves de corral (preparadas, no evisceradas)	13.7	18.4	202	145.5	53.1			-		
HUEVOS	4.3	4.6	60	41.4	15.1			-		
PESCADO	0.6	4.4	25	35.3	12.9			-		
LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS - TOTAL	15.2	16.4	257							
Leche de vaca	4.8	5.6	102	169.9	62.0			-		
Leche de oveja y de cabra	0.5	0.5	7	9.1	3.3			-		
Leche, en polvo	-	0.3	3	0.8	0.3					
Queso	5.8	7.9	85	46.6	17.0			-		
Leche agria, etc.	4.1	2.1	60	58.6	21.4			-		

426. El examen de los balances alimentarios recogidos anualmente durante el período 1947-1996 revela un aumento del consumo de calorías per cápita de 2.610 a 3.471 kcal/día, lo que supone un incremento del 33%. Es interesante señalar un aumento marcado del consumo de grasa de 343 a 573 kcal/día, lo que supone un incremento del 67%; el aumento del consumo de hortalizas de 65 a 124 Kcal/día, y un aumento del consumo de carne de 95 a 336 kcal/día, lo que supone un incremento del 25%.

427. Se han presentado supra los datos principales de la última encuesta sobre los gastos de los hogares. Esas encuestas, realizadas cada cuatro o cinco años, han proporcionado los datos necesarios para establecer la política de nutrición; subvenciones alimentarias y control de precios, programas de educación y promoción de la nutrición, etc. Se han realizado seis encuestas especiales y seis más están en curso. Esas encuestas son transversales, de pequeña escala u orientados a grupos cuya vulnerabilidad se sospecha. Además hay un gran número de encuestas realizadas por instituciones universitarias de diferentes partes del país, o de diversos subgrupos de población. Esas encuestas han utilizado metodologías diferentes, se han realizado en momentos distintos y proporcionan una información no generalizable. Por ello, no se pueden comparar directamente ni llevar a una buena política de nutrición nacional.

428. Es necesario ir más lejos del agregado general per cápita para determinar cuál es la situación de los grupos nutricionalmente vulnerables. A fin de superar la falta de datos sobre zonas geográficas, subpoblaciones, etc., se ha proyectado una primera Encuesta Nacional de Nutrición. Esa encuesta proporcionará información sobre alimentos y dosis nutritivas, prácticas dietéticas, actividad física, hábitos de fumador, datos antropométricos, condición socioeconómica, estado de salud y conocimientos de nutrición y actitudes de una muestra representativa de 4.500 israelíes, de edades comprendidas entre los 12 y los 75 años. El proyecto es la encuesta sobre alimentos y nutrición mayor y más amplia nunca realizada de la población de Israel. Los preparativos comenzaron en 1997 y la reunión de datos se hará de forma continua desde abril de 1998 hasta mayo de 1999. La encuesta ofrecerá información sobre las poblaciones indigentes y los grupos vulnerables, y una base de datos para la adopción de decisiones de política de salud.

429. Sobre la base de los datos disponibles, sólo pueden hacerse las siguientes observaciones sobre posibles esferas de preocupación.

Aunque la tasa de desempleo fluctúa, no se dispone de datos que indiquen su efecto nutricional en todos los grupos sociales.

El Gobierno está estudiando una reducción de las subvenciones en efectivo y los controles de precios. Esa reducción, si se aplica a los alimentos básicos, puede poner en peligro en el futuro a poblaciones vulnerables.

Métodos de mejora de la producción, conservación y distribución de alimentos

430. El Ministerio de Agricultura se ocupa de la planificación de la producción de diversas categorías de productos agrícolas y de su suministro a la población. El Ministerio se ocupa del desarrollo agrícola y la concentración económica de asentamientos rurales, así como del desarrollo y asignación de los recursos hídricos del Estado y de la responsabilidad por sus tierras. A continuación figura un breve estudio de las actividades del Ministerio pertinentes para el presente informe.

431. El Organismo de Asentamientos, Agricultura y Planificación y Desarrollo Rurales se ocupa de la serie de problemas de la planificación agrícola a corto y a largo plazo, haciendo previsiones de necesidades e investigación estratégica de mercados; la asignación de cupos de cultivo y producción en las diversas ramas; la preparación de programas multianuales, los programas de desarrollo de la infraestructura agrícola, las plantas regionales y los modelos de asentamiento; la realización de investigaciones en esferas agrícolas y rurales; y la orientación de proyectos internacionales en la esfera de la agricultura y el desarrollo de zonas débiles. Esta esfera de actividad incluye también el contacto con instituciones internacionales del extranjero y la orientación de la producción agrícola de las zonas vecinas.

432. La División de Preservación y Drenaje de la Tierra se encarga de la elaboración de planes económicos regionales y nacionales para la utilización de aguas residuales y la preservación de los recursos de tierras, aguas de desagüe y vegetación natural, así como del drenaje y la protección de las zonas agrícolas y edificadas contra las crecidas repentinas. Con este fin, la División reúne y analiza los datos naturales y determina los medios de aplicar los programas. La División se encarga de 42 organismos de drenaje y de ocho organismos de pastos, que aplican los planes regionales y nacionales y, mediante células de preservación de tierras en los distritos, instruye y orienta a los asentamientos agrícolas en la ejecución de planes de drenaje y embalses locales. La División realiza encuestas de tierras y pastos, investigaciones de planificación de la preservación de tierras sobre drenaje regional y local, embalses y pastos, e investigación aplicada (que se realiza en estaciones de investigación de la erosión). La base de todo programa de preservación de tierras y pastos es la encuesta de tierras y la encuesta de vegetación.

433. La Administración de Investigaciones Agrícolas coordina la actividad de los institutos de investigación y las explotaciones agrícolas de todo el país, y se ocupa de una amplia gama de cuestiones, desde la promoción de productos nuevos hasta el ajuste de la mecanización y la tecnología agrícola. La Administración se ocupa también del desarrollo de productos que puedan soportar enfermedades y plagas, y de desarrollar un almacenamiento innovador apropiado para los productos actuales.

434. El Servicio de Instrucción y Profesional ayuda a los agricultores mediante instrucción, planificación y desarrollo de asentamientos rurales. Se dan directrices de asesoramiento y cultivo para la utilización de elementos de producción según el carácter climático y agrícola de cada región. El Servicio coordina una serie de acciones en las esferas de instrucción, desarrollo y promoción profesional en todas las ramas y actividades del asentamiento agrícola. Las dependencias profesionales del Servicio asesoran a los escalones superiores del Ministerio en la formulación de políticas, y dirigen y orientan a las dependencias de instrucción de los distritos, en las oficinas de instrucción y los servicios de campo regionales. Las dependencias de instrucción de los distritos y las oficinas se ocupan de la instrucción y el asesoramiento agrícolas, organizan días de campo y demostraciones, días de estudio, cursos breves y, naturalmente y sobre todo, la instrucción del agricultor en su explotación agrícola. En combinación con las demás dependencias del Ministerio, puede darse importancia especial a las actividades para promover las exportaciones, sustituir las importaciones y ofrecer instrucción a los asentamientos recientes, de conformidad con las pautas y los objetivos de trabajo del Ministerio.

435. La Administración de Inversiones Agrícolas fomenta las inversiones de capital en la agricultura, promueve las exportaciones de productos agrícolas y se esfuerza por utilizar las condiciones naturales y la experiencia latente del sector agrícola. Esa Administración se estableció para que se encargara de aplicar la Ley de fomento de inversiones de capital en la agricultura de 1980. El Gobierno nombra al director de la Administración (a recomendación del Ministerio de Agricultura) y los miembros de ese órgano son nombrados por los Ministerios de Agricultura y Finanzas. La Administración aprueba planes de conformidad con los principios de planificación que formula el Ministerio de Agricultura para cada ejercicio presupuestario, después de un examen por ramas, económico y profesional. La ley se esfuerza por fomentar las inversiones de dos modos: a) una subvención del 40% de la inversión; b) beneficios fiscales para todos los programas aprobados, que se expresan en la amortización acelerada y un límite fiscal hasta del 30% para las compañías y las personas que no lo sean y que lleven dos registros contables separados para la empresa; el 15% para los perceptores de dividendos de compañías. Los beneficios fiscales se conceden durante los cinco primeros años rentables del proyecto, pero no después del año duodécimo contados desde la fecha en que se aprobó el programa. Los agricultores con tierras, agua y un cupo de producción pueden presentar una solicitud de aprobación de un programa.

436. La División de Protección de la Flora impide la penetración de nuevas plagas mediante el control de las importaciones y la puesta en cuarentena de plantas. Expide certificados de salud de productos agrícolas según las necesidades de los países importadores. Vigila las enfermedades y su incidencia, y prepara listas de dónde se encuentran en el país. Localiza y destruye las enfermedades nuevas que entran en el país antes de que se asienten en él, y lucha contra las enfermedades que han entrado y previenen su difusión y arraigo. También concede licencias y registra la supervisión de plaguicidas para uso agrícola y el examen de los restos de plaguicidas; administra un centro de información computadorizada en combinación con la Administración de Inversiones Agrícolas; supervisa los materiales reproductivos de plantas y las semillas objeto de comercio; aprueba las simientes mejoradas; marca y registra los árboles y plantas madre; supervisa la producción agrícola para la exportación (fruta, verduras y flores); supervisa y autoriza los piensos y los aditivos de los piensos animales; presta servicios a los agricultores para que realicen ensayos de enfermedades y su prevención, y ensayen preparados plaguicidas y piensos; y realiza investigación aplicada sobre temas relacionados con las actividades mencionadas.

437. Los Servicios Veterinarios velan por la salud del ganado y otros animales. El Instituto de Veterinaria se encarga de la supervisión de salud y de la prevención de las enfermedades y de su difusión.

El derecho a una vivienda adecuada

438. Durante sus cincuenta años de historia, Israel ha mantenido un firme compromiso con el objetivo de un hogar digno y un entorno de vida apropiado. Aunque ninguna disposición legislativa general establece ese objetivo, como ocurre en otros países, todas las coaliciones que han formado el Gobierno desde la creación del Estado han tratado de forma consecuente de alcanzar ese objetivo mediante diversos programas administrativos.

439. El objetivo, bien fundado, de una vivienda adecuada para todos los ciudadanos se ha expresado de distintas formas en los cinco decenios últimos, tanto a causa del ámbito alcance de la necesidad de viviendas como porque las condiciones variables han llevado a modificar las definiciones de necesidad y a diversas formas de participación oficial en la facilitación de viviendas.

Las políticas de "intervención y no intervención" de la participación oficial

440. Una visión histórica de la política de vivienda en Israel indica una constante disminución de la participación oficial y un aumento de la dependencia del sector privado. Esta tendencia se ha interrumpido de cuando en cuando, especialmente durante períodos de aumento de la inmigración que afectaron marcadamente al ciclo de la vivienda, o cuando se dio mayor importancia al logro de otros objetivos nacionales como la dispersión de la población hacia regiones periféricas.

441. Durante los 20 primeros años de independencia (1948-1967), la política nacional de vivienda se aplicó por lo que podría caracterizarse como la "mano poderosa" del Estado. Durante ese período, más de los dos tercios de todas las unidades de vivienda construidas fueron contratadas por el Gobierno, y no por constructores privados. Se encargó a los organismos oficiales, bajo la tutela del Ministerio de Construcción y Vivienda que se ocuparan de las unidades terminadas y las arrendaran a familias que reunieran los requisitos necesarios, principalmente nuevos inmigrantes de Europa y África del Norte.

442. En los 20 años ulteriores, en que el Estado utilizó lo que podría calificarse de una "mano orientadora", alrededor de un tercio de las nuevas construcciones fueron de contratación oficial, y se influyó en el mercado de la vivienda por medio de diversos mecanismos de oferta y demanda iniciados oficialmente. La oferta de unidades de propiedad oficial siguió aumentando y se ampliaron los grupos de población con derecho a unidades de arrendamiento oficial, incluyendo a las familias no inmigrantes que vivían en condiciones inferiores a la norma o en condiciones de hacinamiento.

443. A partir de mediados del decenio de 1980, la política de vivienda oficial se caracterizó por lo que podría calificarse de una "mano en desaparición" - en un esfuerzo por lograr lo que Adam Smith llamó la "mano invisible" -, y el Estado confió cada vez más en las fuerzas del mercado y actuó en el marco de una política de privatización. Simultáneamente con esa política, el Gobierno inició una campaña para vender a los inquilinos las unidades de vivienda arrendadas de propiedad pública. El resultado de esa política fue la reducción de las viviendas de propiedad oficial en casi un 30%.

444. En la primera mitad del decenio de 1990, una oleada de inmigrantes de la ex Unión Soviética se tradujo en un aumento de población de aproximadamente el 12% y una cuadruplicación de la demanda anual de viviendas. La orientación privatizada encontró dificultades para satisfacer las demandas de vivienda de los recién llegados, especialmente porque los inmigrantes constituían un grupo de población "necesitado" y, en consecuencia, un sector menos rentable del mercado. Por ello hicieron falta más incentivos oficiales para estimular el mercado a fin de alcanzar los

necesarios niveles de construcción. De forma significativa, esas unidades se construyeron para ser vendidas y, al menos inicialmente, no se destinaron a ser arrendadas a individuos o familias con derecho a vivienda pública.

445. Este breve período puede calificarse de "mano tendida" por quienes justifican la intensificación de la participación, o de "mano entrometida" por quienes desdeñan la forma de intervención oficial que se adoptó y sus efectos concomitantes en el mercado de la vivienda.

Situación de la vivienda en Israel

446. La primera y principal fuente de los datos relativos a esta parte del presente informe se basa en la Encuesta de Gastos Familiares realizada por la Oficina Central de Estadística en 1992/1993.

447. Los datos existentes no distinguen siempre entre los diferentes subgrupos de población. Se espera disponer de información más detallada sobre las condiciones de vivienda de los diversos grupos en 1998, en que se publicarán los resultados del censo decenal.

448. Hay que subrayar que el Ministerio de Construcción y Vivienda realiza encuestas periódicas sobre las necesidades de vivienda de diferentes grupos. Esas encuestas, hechas a lo largo de los años, se han centrado en una diversidad de grupos potencialmente vulnerables, como los árabes ancianos, los progenitores célibes, los inmigrantes, las parejas jóvenes, los soldados licenciados, las familias que viven en ciudades en desarrollo o en vecindades desaventajadas, los hogares de bajos ingresos, las personas físicamente disminuidas, etc. Los resultados sirven de base para calibrar los diversos parámetros y ajustar los criterios de calificación para todos los programas de asistencia a la vivienda del Ministerio. Como esos criterios pueden incluir tanto a los hogares necesitados como a los que disponen de recursos, los programas del Ministerio integran as características socioeconómicas de esos grupos sin formular necesariamente un programa específico destinado exclusivamente a un subgrupo determinado de población.

449. A continuación sigue un breve resumen de los principales resultados de la Encuesta de Gastos Familiares, complementados con datos adicionales cuando se disponía de ellos.

i) Tenencia

450. La mayoría de las familias de Israel poseen su propio hogar. En 1991, casi el 72% de las familias eran ocupantes-propietarias. Casi una cuarta parte (el 23,9%) eran arrendadoras, y el 4% restante vivía con diversas formas de arreglos, especialmente cuando se les facilitaba la vivienda en el contexto de su trabajo. Entre las familias arrendatarias, el 2,1% se clasificaron como inquilinos "protegidos" con arreglo a la legislación de control de alquileres. Las familias arrendatarias pueden clasificarse también según el tipo de propiedad: el 6,7% de las viviendas arrendadas eran unidades de propiedad oficial, y el 13,9% unidades de propiedad privada. En el cuadro que figura a continuación se desglosan esos datos por decilas.

451. Mediante programas de asistencia financiera (que se describen infra), el 65% de todas las nuevas familias adquieren su propio piso en los primeros tres años después del matrimonio, y el 91% en los 10 años siguientes al matrimonio. De esa forma, entre las parejas jóvenes (casadas en el período 1982-1993) se registraron las siguientes tasas de propiedad:

Duración del matrimonio (años)	Tasa de propiedad (%)
1-3	64,9

Vivienda arrendada	13.986	8.039	6.617	5.522	4.764	4	066	3.382	2.725
--------------------	--------	-------	-------	-------	-------	---	-----	-------	-------

ALGUNOS DATOS SOBRE LA VIVIENDA, POR SITUACIÓN LABORAL Y CONTINENTE DE NACIMIENTO DEL CABEZA DE FAMILIA

	No judíos	Continente de nacimiento			Judíos - total	Situación Laboral	
		Israel	Asia - África	Europa - América		Sin trabajo	Independiente
					1 148.9		
Hogares de la población (millares)	126.9	413.6	290.1	445.3		435.7	145.8
Personas del hogar	5.43	3.51	3.67	2.75	3.26	2.70	4.08
Personas estándar en el hogar	3.86	2.86	2.93	2.40	2.70	2.34	3.17
Personas del hogar con ingresos	1.32	1.42	1.24	0.96	1.19	0.37	1.70
HOGARES - TOTAL (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
De ellos:							
Hogares con vivienda propia	93.0	68.3	75.4	65.0	68.8	66.4	79.2
Hogares con vivienda arrendada	3.0	24.2	20.2	32.0	26.2	27.3	15.1
PROMEDIO DE HABITACIONES POR VIVIENDA							
Todos los hogares	3.41	3.29	3.34	3.02	3.20	2.87	3.62
Vivienda propia	3.47	3.59	3.50	3.29	3.45	3.06	3.78
Vivienda arrendada	2.16	2.59	2.92	2.52	2.62	2.50	2.93
DENSIDAD DE ALOJAMIENTO (PERSONAS POR HABITACIÓN)							
Todos los hogares	1.59	1.07	1.10	0.91	1.02	0.94	1.13
Vivienda propia	1.60	1.08	1.09	0.82	0.99	0.91	1.13
Vivienda arrendada	1.46	1.03	1.13	1.17	1.11	1.04	1.14
VALOR MEDIO DE LA VIVIENDA PROPIA (millares de NSI)	184.6	368.0	310.4	332.3	339.0	294.9	385.1
GASTOS DE VIVIENDA Y MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA							
Gastos de vivienda imputados por vivienda propia	612	1 212	1 023	1 086	1 114	970	1 256
Impuesto Arnona por vivienda propia	110	131	108	111	117	84	145
Seguro de la vivienda propia	5	35	21	37	32	24	25
Mantenimiento de la vivienda propia	512	602	451	502	524	411	635
Mantenimiento de la vivienda arrendada	161	327	297	252	286	237	460
Alquiler de la vivienda arrendada	283	720	331	744	656	497	983
INGRESOS NETOS POR HOGAR							
Todos los hogares	4 170	5 844	4 945	4 758	5 196	3 510	6 615

Vivienda propia	4 241	6 635	5 530	5 560	5 936	3 986	6 898
Vivienda arrendada	2 330	3 944	3 006	3 284	3 450	2 526	5 121

iii) Servicios de saneamiento

454. El nivel de servicios en las unidades de vivienda es un componente importante de las condiciones de vida familiares. Alrededor del 71% de las familias vivían en unidades de vivienda dotadas de un inodoro, mientras que el 28% vivían en unidades de dos o más inodoros. De igual modo, el 75% de todas las familias vivían en dependencias con un baño, mientras que casi el 25% vivían en unidades de vivienda dotadas sólo de una ducha. Esos datos se refieren a una encuesta de todas las ciudades y municipios estudiados, pero no a los asentamientos ilegales (que se examinan infra). El próximo año se dispondrá de una información más amplia sobre esos emplazamientos, después de elaborar la información obtenida del censo decenal más reciente.

iv) Densidad

455. La densidad de vivienda, medida por el número de personas por habitación, se ha reducido con el paso de los años, ya que las familias han disminuido y la unidad de vivienda media ha aumentado. La encuesta de 1992/1993 indica un promedio de 1,1 personas por habitación (sin incluir cocina ni baño). En el extremo superior de la escala de densidad, el 12% de las familias viven con 1,5 a 1,99 personas por habitación, mientras que otro 11% de las familias tienen más de dos personas por habitación.

456. Según datos recientes del año 1996, la cifra media de personas por habitación es inferior al 1% en el caso de los judíos y de un 1,62% en el de los no judíos.

HOGARES, POR DENSIDAD DE ALOJAMIENTO, DIMENSIÓN DE LA FAMILIA
Y GRUPO DE POBLACIÓN
1996

Personas del hogar	Personas por habitación									
	Promedio por hogar	más de 7	6	5	4	3	2	1	Total %	000
JUDÍOS - TOTAL	332	4,3	6,8	14,6	18,4	15,5	22,9	17,5	100,0	1.340,0
hasta 0,49	1,16	-	-	-	(0,2)	(1,1)	13,1	85,5	100,0	145,7
0,5	1,51	-	-	-	(0,4)	3,5	42,5	53,6	100,0	114,9
de 0,51 a 0,99	2,70	(0,1)	1,1	5,9	14,8	23,0	49,3	5,8	100,0	346,2
1,00	3,25	(0,4)	2,5	13,5	25,9	30,1	18,5	9,1	100,0	296,7
de 1,01 a 1,49	4,59	5,1	8,7	35,9	42,3	5,1	3,0	-	100,0	225,9
de 1,50 a 1,99	5,27	13,8	29,0	35,6	7,3	14,4	-	-	100,0	125,2
2,00	5,14	15,0	37,8	9,0	21,1	5,4	10,3	(1,4)	100,0	52,5
de 2,01 a 2,49	7,58	81,7	(18,4)	-	-	-	-	-	100,0	10,6
de 2,50 a 2,99	6,88	48,7	-	37,3	(14,0)	-	-	-	100,0	11,0
más de 3,00	7,87	59,8	20,6	(6,9)	(1,7)	(10,1)	(0,8)	-	100,0	10,2

ÁRABES Y OTROS - TOTAL	5,06	24,3	15,7	16,8	16,6	11,2	10,0	5,4	100,0	200,8
hasta 0,99	2,21	(0,2)	(1,4)	(2,1)	(6,9)	21,1	41,3	27,0	100,0	26,9
1,00	3,00	-	(0,8)	7,2	28,2	30,3	22,4	11,2	100,0	28,5
de 1,01 a 1,49	4,56	7,8	(6,2)	31,2	45,2	(5,8)	(3,8)	-	100,0	32,5
de 1,50 a 1,99	5,39	16,8	29,4	33,6	6,0	14,3	-	-	100,0	39,6
2,00	5,62	20,5	45,1	8,4	18,9	(1,0)	(4,6)	(1,6)	100,0	28,1
de 2,01 a 2,49	7,39	91,2	(8,8)	-	-	-	-	-	100,0	12,5
de 2,50 a 2,99	7,36	65,5	-	32,3	(2,3)	-	-	-	100,0	14,3
más de 3,00	8,39	71,2	18,9	(3,8)	(4,5)	(1,6)	-	-	100,0	18,4
Promedio de personas por habitación										
Judíos		1,87	1,44	1,22	1,06	0,89	0,65	0,41	100,0	0,97
Árabes y otros		2,41	1,77	1,55	1,28	1,02	0,76	0,53	100,0	1,62

Fuente: CBS Statistical Abstract of Israel 1997.

v) Condiciones para obtener una vivienda pública

457. Las sociedades de viviendas públicas administran unas 120.000 unidades de vivienda (el 7,5 del total de hogares de Israel). Dos de esas sociedades mantienen unidades en muchas ciudades y municipios de todo el país, y las restantes son, principalmente, de propiedad conjunta de sociedades nacionales o municipales. Las condiciones para obtener unidades de arrendamiento de propiedad pública se rigen por los criterios que se describen a continuación. Las cifras oficiales más recientes indican que aproximadamente 2.000 familias figuran en listas de espera para la obtención de una vivienda pública.

vi) Personas sin hogar

458. Se estima que, de una población de más de 5,8 millones, sólo unas 300.000 personas son "personas sin hogar". Los organismos de servicios sociales a nivel nacional, bajo la tutela del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que actúa conjuntamente con las municipalidades locales, han prestado asistencia a unas 1.200 personas sin hogar desde 1990. Las asignaciones presupuestarias anuales del Ministerio para atender las necesidades de las personas sin hogar ascienden a 4,5 millones de NSI (1,3 millones de dólares). Además, los diversos programas de asistencia, descritos más adelante en el presente capítulo hacen normalmente que la carencia de hogar sea en Israel una situación temporal.

459. La situación especial de dos subgrupos especialmente vulnerables requiere mayor examen: se trata de los nuevos inmigrantes de Etiopía y de los beduinos que viven en asentamientos ilegales.

460. Nuevos inmigrantes de Etiopía. En Israel hay hoy, en total, unos 57.000 judíos etíopes, que inmigraron en dos grandes oleadas a mediados del decenio de 1990 y en 1991. Tienen grandes familias y alrededor del 60% de

ellos menos de 18 años. Hay un alto porcentaje de familias monoparentales (alrededor del 25%), aproximadamente tres veces la tasa nacional. Su integración en la sociedad israelí ha planteado algunos desafíos importantes.

461. Los inmigrantes que llegaron en los años ochenta se asentaron directamente en comunidades locales en las que, en su mayoría, establecieron su residencia permanente, basada en la facilitación de una vivienda pública. Para cuando llegó la oleada de 1991, las viviendas públicas de las principales ciudades estaban ocupadas. Hay que tener en cuenta que en aquella época había ya en el país unos 300.000 nuevos inmigrantes de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Los recién llegados de Etiopía fueron alojados primero en hoteles y en diversos centros de absorción. Más tarde se les proporcionaron remolques de tipo caravana en 22 emplazamientos de residencias móviles. Unas 6.930 familias de la CEI y 4.920 de Etiopía se alojaron en emplazamientos para caravanas. Los esfuerzos por dar a esos inmigrantes viviendas permanentes han sido eficaces, como indica el cuadro siguiente:

	Situación en septiembre de 1992		Situación en abril de 1996	
	Familias	Célibes	Familias	Célibes
Emplazamientos para remolques de tipo caravana	3.720	1.200	450	910
Centros de absorción	1.460	500	250	320
Hoteles	157	-	-	-
Otros	-	-	-	200
Total	5.337	1.700	700	1.340

462. Un factor de cambio que contribuyó fue la iniciación en 1992, por el Ministerio de Absorción de Inmigrantes, de un programa de hipotecas sin precedentes (que se describe infra).

463. Ocupantes de asentamientos ilegales (en su mayoría beduinos). El derecho a una vivienda digna se reconoce en Israel en el marco legal de la planificación urbanística y de la organización de las administraciones locales. Sin embargo, ello no significa que se tenga derecho a vivir en el lugar que se desee. Existen en Israel unas 53.000 personas, en su mayoría beduinos, que viven en asentamientos de todos los tamaños y no encajan en los programas de planificación urbana y rural preparados por las autoridades competentes en virtud de las leyes israelíes. Esos colonos rechazan continuamente las propuestas de asistencia pública para su reasentamiento en localidades apropiadas. A continuación sigue una

exposición detallada de la situación jurídica y de hecho con respecto a los asentamientos ilegales de Israel.

464. Los beduinos comenzaron a asentarse en tierras de Israel en el siglo V a. de J.C. El proceso continuó, sobre todo en la época de la administración otomana de la región, y durante el período del mandato británico que precedió al establecimiento del Estado de Israel. Ese proceso gradual ha continuado hasta la época contemporánea.

465. Una gran parte de las tierras que los beduinos reclaman son del tipo jurídico denominado muwat, es decir, tierras que no son de propiedad ni posesión privadas. Las leyes pertinentes sobre las tierras muwat se aplicaron en 1858, de conformidad con el párrafo 6 del estatuto otomano de la zona. El párrafo 103 de la misma ley determina que la posesión de tierras muwat que no sean de propiedad privada queda condicionada a una autorización inicial.

466. Durante el mandato británico se promulgaron disposiciones legales similares. Así, la Ordenanza de tierras (Mewat) dice:

"Todo el que, sin obtener el consentimiento del Director de Tierras, roture o cultive tierras baldías quedará privado del derecho a obtener un título de propiedad de esas tierras y podrá ser enjuiciado como transgresor."

467. En cuanto a las tierras cultivadas sin autorización oficial antes de la publicación de la Ordenanza, fue posible formalizar un derecho legal sobre ellas presentando una solicitud al Secretario de Tierras en un plazo de dos meses a partir de la publicación de la Ordenanza. Después de ésta, los beduinos no inscribieron las tierras en que habitaban. Muchos no tenían documentos escritos que demostrasen sus derechos. No obstante, tanto la administración otomana como los funcionarios del mandato británico decidieron no desalojar a los pobladores beduinos de las tierras en que realmente habitaban.

468. De hecho, el derecho beduino tradicional es claramente diferente del aplicado por la administración otomana, e incluye medios de prueba diferentes que no requieren la expedición de documentos oficiales por escrito. Sin embargo, la legislación de derechos sobre la tierra de Israel requiere documentos escritos para cualquier transacción de tierras.

469. No obstante, el Gobierno encuentra dificultades para atender a las necesidades básicas de la población, al tener que prestar servicios, como agua, electricidad, carreteras, atención de salud e instalaciones sanitarias y educacionales sin una planificación previa apropiada.

470. En los años sesenta y setenta, se elaboró un plan nacional para abordar el problema del asentamiento ilegal de beduinos en el sur. Según ese plan, debían establecerse siete centros urbanos para toda esa población beduina. Los beduinos dispuestos a asentarse allí serían debidamente indemnizados y trasladados a esas ciudades. Lamentablemente, más del 50% de la población beduina sigue viviendo en localidades de asentamiento ilegales. Su principal demanda es que se les permita formar asentamientos rurales en donde puedan vivir de su forma tradicional.

471. En la actualidad, se está debatiendo en el Knesset un proyecto de Ley de Planificación y Construcción (Órdenes de reforma y demolición). El principal objetivo de la legislación propuesta es la prohibición total de la aplicación de toda orden de demolición de cualquier asentamiento ilegal hasta que se haya encontrado una solución apropiada para sus habitantes.

472. Israel reconoce que no puede imponer a toda la población beduina una solución urbana que sea contraria a sus deseos y su forma de vida tradicional. Por ello, en 1995, el Ministerio de Vivienda dio instrucciones para cambiar la política existente. El Ministerio desarrolló una nueva estrategia, orientada a promover una mejor calidad de vida para toda la población beduina, sin dejar de mantener la forma de vida beduina tradicional. Las inversiones en el sector beduino han aumentado de 50 millones de NSI en 1989 y a 138 millones de NSI en 1993-1995. Nuevas directrices dadas por el Ministerio de Vivienda señalaron que las inversiones en infraestructura debían ser de nivel comparable a las de los asentamientos judíos.

473. De conformidad con las nuevas directrices:

a) Los Ministerios del Interior y de la Vivienda deben planificar dos o tres nuevos centros urbanos para 20.000 personas. Esas personas vivirán de la agricultura y del ganado ovino;

b) Asentamientos agrícolas: se establecerán dos o tres nuevos establecimientos agrícolas, cada uno de ellos con capacidad para 600 familias;

c) Se planificarán diez explotaciones agrícolas para unas 5.000 personas;

d) Se planificarán de cinco a siete asentamientos de pastores para unas 100 familias.

474. En 1996, una comisión especial del Knesset examinó esta cuestión. Una de sus recomendaciones fue encontrar una transacción; mientras que, por una parte, se reconocerían algunos de los asentamientos ilegales, por otra se indemnizaría adecuadamente la concesión de las tierras. La comisión acordó también que, con independencia de las indemnizaciones, las ciudades en que residieran los beduinos deberían satisfacer las necesidades y características de éstos. Se asignarían recursos para otros asentamientos y se determinarían el número, ubicación y distribución de sus habitantes. Además, recomendó también que se nombraran árbitros par la rápida tramitación de las reclamaciones de los beduinos, y que los asentamientos beduinos se conectaran a los sistemas de electricidad y alcantarillado más rápidamente.

475. El Tribunal Supremo se ha ocupado en varias ocasiones del problema singular del asentamiento ilegal y las condiciones de vivienda inadecuadas del sector beduino de Israel, expresando su aprobación de la política oficial de fomentar el traslado de los beduinos a asentamientos permanentes establecidos en tierras del Estado. La cita que sigue resume el problema desde un punto de vista legal:

"En el Estado de Israel, los beduinos constituyen una minoría étnica de carácter singular. Originalmente, los beduinos son tribus nómadas cuya economía se basa en el apacentamiento de camellos y ovejas... En los últimos decenios se ha producido un proceso de cambio gradual dentro de las tribus beduinas, que ha marcado un desplazamiento de la vida nómada a la seminómada y el asentamiento permanente. Ese movimiento hacia asentamientos permanentes no fue planificado ni organizado, y se caracterizó por ello por fenómenos indeseables de construcción ilegal, toma de posesión de tierras estatales y ausencia de servicios vitales. En consecuencia, se decidió una política oficial, ya en el decenio de 1960, que afirmó la necesidad de asentar a los beduinos en asentamientos permanentes planificados, a fin de detener ese fenómeno de construcciones ilegales y apoderamiento de tierras del Estado y de poder facilitar la prestación de servicios públicos como los de educación, salud e higiene, y de otros servicios municipales... El establecimiento de asentamientos permanentes de beduinos exigía por ello una planificación singular de los asentamientos para adaptarlos a las necesidades, prácticas y tradiciones de los beduinos, ya que, de otro modo, los beduinos se hubieran negado a trasladarse a esos asentamientos ... El establecimiento de asentamientos permanentes tenía también por objeto ofrecer soluciones de vivienda adecuadas a las familias beduinas que vivían en casas ilegales, a fin de que esas casas ilegales pudieran ser demolidas y despejadas las zonas de tierra ... El establecimiento de asentamientos permanentes podría facilitar y ayudar también a futuros acuerdos con los beduinos con respecto a los derechos de propiedad sobre las tierras en litigio...

Los municipios beduinos se establecen en tierras estatales o expropiadas especialmente con el fin de establecer una ciudad beduina permanente. La asignación de tierras para construir los asentamientos beduinos permanentes en el Negev se hace sólo para los beduinos, y a un precio especialmente bajo y subvencionado por el Estado, con objeto de fomentar un asentamiento permanente de los beduinos que concuerde con las importantes consideraciones públicas antes descritas ... [E]xiste un interés público por prestar asistencia a los beduinos para que se asienten permanentemente en las ciudades ... y el trato preferencial que se les da ... se basa en consideraciones razonables y pertinentes ..."

H.C. 528/88 Avitan v. Israel Land Administration, P.D. 43 (4) 297, 300 a 304

476. Datos sobre los asentamientos del sur. La población beduina se extiende por toda la parte septentrional del Negev, en su mayor parte en la zona de Saying, que cubre 1,5 millones de dunam. Alrededor del 40% de esa zona se utiliza por los beduinos para habitación, pastos y agricultura. La población beduina total del sur se estima hoy en 100.000 personas. Alrededor de 50.000 viven en asentamientos "ilegales". El crecimiento natural anual de esa población es de alrededor del 5,6%; a ese ritmo, la población beduina total del sur será de 120.000 personas para el año 2000. Vale la pena señalar que la población total de Israel es de unos 5,8 millones de personas, lo que significa que el total de habitantes que viven en asentamientos "ilegales" en la parte meridional del país es inferior al 1% de la población total.

477. Los asentamientos "ilegales" quedan excluidos de la encuesta oficial de población. Se carece de datos actualizados y exactos sobre el tamaño de la población o su composición. No obstante, en 1991 el Ministerio del Interior realizó una encuesta para evaluar ese tamaño y otros datos demográficos. Según esa encuesta, hay 108 tribus divididas en varios asentamientos. La cifra total de asentamientos temporales se estima en 1.213. La cifra total de unidades de vivienda del asentamiento se estima en 9.273. De acuerdo con esos datos, la población de la zona asciende en total a 46.000 habitantes como mínimo y 93.000 como máximo (calculada a cinco personas por unidad de vivienda como mínimo y 10 personas por unidad de vivienda como máximo). Además, hay unos 64 pequeños centros de asentamiento (de menos de 50 unidades de vivienda por asentamiento), con 1.350 unidades de vivienda, y 40 grandes centros de asentamiento (más de 50 unidades de vivienda por asentamiento), con 7.923 unidades de vivienda. La densidad media de los asentamientos pequeños es de 21 unidades de vivienda por asentamiento. La densidad media de los grandes asentamientos es de 192 unidades de vivienda por asentamiento.

478. Datos sobre los asentamientos del norte. El número de beduinos de la parte septentrional de Israel se estima en 38.000 personas. De ellos, el número de personas en asentamientos ilegales es de 3.000.

479. Perspectivas de futuro. A la luz del principio de igualdad, Israel no puede aceptar una amplia serie de viviendas ilegales en los asentamientos beduinos. No obstante, el Gobierno reconoce que la construcción ilegal se debe en este caso a la necesidad. Se está tratando de reducir la ejecución de las órdenes de demolición hasta que pueda encontrarse una solución permanente. Desde comienzos del decenio de 1990 hay un proceso continuo de aceptación de las reclamaciones de las organizaciones representativas de los beduinos.

480. Nueve de los 40 asentamientos se han legalizado: ocho durante el período 1995-1996 (decisiones gubernamentales N°s 4377, de fecha 14 de diciembre de 1994; 4569, de fecha 3 de enero de 1995; y 206, de fecha 24 de diciembre de 1995). Hoy, la planificación administrativa de los asentamientos se acerca a su terminación. La decisión N° 206 del Gobierno determinó que siguieran las consultas sobre la novena localidad.

481. Las consultas sobre otros pequeños asentamientos ilegales - en su mayoría compuestos por familias aisladas - continúan como consecuencia de un compromiso con la declaración del difunto Primer Ministro Rabin en el sentido de que el Gobierno favorecía la integración de los pequeños asentamientos ilegales en otros legales mayores, adoptando alguna de las siguientes posibilidades alternativas: mantener los derechos sobre sus tierras agrícolas, sustituir esas tierras, o recibir indemnización por ellas. En mayo de 1955, el Gobierno decidió también hacer una asignación especial de 5 millones de NSI para dotar de infraestructura a los asentamientos recientemente reconocidos.

482. El 15 de junio de 1997, el Fiscal General asumió la obligación de pedir al Ministerio del Interior que encontrase soluciones imaginativas para acelerar el proceso de planificación con respecto a los asentamientos que se habían legalizado, a fin de poder prestar pronto servicios básicos como los de agua, electricidad, educación, etc. En cuanto a los otros asentamientos, el Fiscal General decidió instar al Primer Ministro a

establecer un comité interministerial que coordinara las diversas actividades oficiales corrientes, con instrucciones claras de ser más sensible al aspecto humanitario del problema. La principal sugerencia del Fiscal General fue abordar el problema de forma práctica, buscando soluciones específicas que tuvieran en cuenta la distinción entre hogares viejos y nuevos, asentamientos pequeños y grandes, si las viviendas estaban ya situadas en tierras ya planificadas, etc.

Panorama general de los programas actuales de asistencia a la vivienda

483. El Ministerio de Construcción y Vivienda utiliza diversos instrumentos de políticas orientados a crear una oferta adecuada de viviendas asequibles que satisfaga las necesidades de los diversos grupos de población del país.

i) Políticas relacionadas con la oferta

484. El Ministerio de Construcción y Vivienda aplica una serie de medidas orientadas a aumentar la oferta de viviendas. Esas medidas comprenden:

La planificación legal de nuevas ciudades, municipios y vecindades;

Viviendas por licitación de tierras propiedad del Estado;

Planificación y creación de infraestructura residencial, incluidas las redes de electricidad, agua y alcantarillado, drenaje y comunicaciones (en las partes periféricas del país designadas como zonas prioritarias se conceden descuentos hasta del 50% de los costos generales, para infraestructura residencial):

Planificación y financiación de instalaciones públicas como escuelas, guarderías, centros de las comunidades, bibliotecas, jardines y parques públicos, etc.

485. El aprovechamiento de la tierra queda comprendido en la Ley de planificación y construcción de 1965. Esta ley establece un sistema de órganos estatutarios a tres niveles, y planifica a nivel nacional, de distrito y local. Los planes nacionales se formulan por la Junta Nacional de Planificación y Construcción y se aprueban por el Gobierno; los planes de distrito se preparan por seis comités de planificación de distrito y son aprobados por la Junta Nacional; y los planes locales se preparan por las juntas de planificación locales o por empresarios privados y se aprueban a los niveles locales o de distrito, según el alcance y la complejidad del plan. Las autorizaciones de construcción y la inspección de las construcciones para asegurarse de que cumplen el código local están a cargo de los comités de planificación locales. En el anexo A al presente informe se acompaña el texto íntegro de esta ley.

486. Hay que mencionar además las licitaciones de tierras para viviendas. En 1996, el Ministerio de Construcción y Vivienda y la Administración de Tierras de Israel publicaron una serie de licitaciones de tierras previstas para unas 46.000 unidades de vivienda. Esa licitaciones incluyen: "El precio más bajo para el consumidor", en el que la competencia entre los constructores se centra en comercializar las unidades terminadas para las

familias que reúnan las condiciones exigidas, al precio más bajo por metro; "Viviendas cooperativas", construidas conjuntamente con las municipalidades para las familias que reúnan las condiciones; "Viviendas netas", en las que el gobierno actúa como coordinador entre un contratista, seleccionado por licitación competitiva, y las familias que reúnan las condiciones y hayan sido seleccionadas por sorteo; así como las licitaciones ordinarias tradicionales de tierras, sin ninguna limitación de precio o criterios de selección. En todos los casos, las tierras elegidas para la licitación cuentan con un plano del emplazamiento aprobado por los diversos órganos estatutarios de planificación. Además, las tierras cuentan con servicios de infraestructura residencial suministrados por el Ministerio, la Administración de Tierras o el organismo municipal competente.

ii) Asistencia relacionada con la demanda

487. El Ministerio de Construcción y Vivienda presta asistencia relacionada con la demanda de diversas formas. Entre ellas se encuentran:

Hipotecas: aproximadamente 50.000 hipotecas subvencionadas por año;

Complementos de alquiler: aproximadamente 140.000 complementos de alquiler por mes;

Viviendas públicas: aproximadamente 7.000 nuevos inquilinos por año.

488. Antes de dar más detalles sobre cada forma de asistencia, es importante señalar sus principios comunes:

a) Crear una asociación entre el individuo y el Estado para resolver los problemas de vivienda: la asistencia se condiciona a la participación económica del individuo, según sus necesidades y recursos;

b) Dejar la elección al individuo en cuanto a la solución preferida entre los planes de asistencia disponibles;

c) Definir las calificaciones para la asistencia y el nivel de ésta de acuerdo con criterios objetivos;

d) Facilitar información clara sobre los diversos privilegios existentes, a fin de minimizar el grado de dependencia del individuo con respecto a las autoridades;

e) Prestar los servicios en un marco de organismos especializados, como bancos hipotecarios y sociedades de vivienda pública. El objetivo del Ministerio es concentrarse en la formulación de políticas y la asignación de recursos, proyectar normas para alcanzar sus objetivos y supervisar el rendimiento.

iii) Asistencia hipotecaria

489. Se facilitan hipotecas para la adquisición de una vivienda (de primera o segunda mano), construir el propio hogar o ampliar un piso. En 1996, se facilitaron más de 52.000 hipotecas patrocinadas por el gobierno a las diversas categorías de familias con los requisitos exigidos, el 90% de las cuales eran propietarias por primera vez. La mayoría de las

subvenciones de los préstamos se financian con cargo al presupuesto nacional. En 1995, más del 96% de los préstamos se financiaron por el Gobierno; el 3,5% por ciento restante se financiaron y respaldaron por bancos privados, con una subvención gubernamental para cubrir la diferencia entre la tasa de interés del mercado y la tasa de interés especial de esos préstamos. El presupuesto general para esos préstamos fue en 1996 de 6 millones de NSI aproximadamente (1,7 millones de dólares), lo que representa el 3,4% del total del presupuesto nacional de 1996.

490. La condición previa principal para tener derecho a una asistencia hipotecaria es "no ser propietario de una vivienda": esta expresión se aplica a la familia en que ninguno de los cónyuges es o ha sido anteriormente propietario de una vivienda (titular de derechos de propiedad sobre un piso o una casa) ni ha recibido anteriormente asistencia oficial para la vivienda. Las personas no propietarias de viviendas se dividen en varios grupos, según su condición jurídica (inmigrantes/no inmigrantes) y su estado civil (célibes, parejas, familias monoparentales). El nivel de asistencia se define por diferentes parámetros que varían entre los diferentes grupos (es decir, años de matrimonio, número de hijos, tamaño de la familia original, etc.). En general, esos parámetros implican situaciones de necesidad socioeconómica y se orientan a cuantificar las necesidades (cada parámetro corresponde a cierta cantidad de puntos, que se suman para determinar el nivel de asistencia). En el caso del Programa de Parejas Jóvenes, por ejemplo, se ha visto que el número de hijos y el número de hermanos de ambos cónyuges sirve de medida indirecta de la acumulación de capital, reflejando el modelo local en que los progenitores ayudan con menudo a sus hijos a pagar el primer plazo de la vivienda.

491. Puede hacerse otra diferenciación en casos excepcionales, sobre la base de una "comprobación de gravedad" que se determina según el grado de necesidad, su duración, el tamaño de la familia, etc. Por último, la Ley de familias monoparentales y la Ley de absorción de soldados licenciados de 1994 establecen un aumento del nivel de asistencia a esos dos sectores concretos de la población, suponiendo también que tienen mayores necesidades. El criterio definitivo, e importante, para determinar el nivel de asistencia es el emplazamiento geográfico elegido para realizar la asistencia hipotecaria. El país se divide en cuatro zonas, en función de las preferencias oficiales y sobre la base de consideraciones geopolíticas. Las ciudades en desarrollo, por ejemplo, se incluyen normalmente en la zona en que el nivel de asistencia es mayor. Por regla general, la asistencia en las zonas periféricas es mayor que en el centro de Israel.

492. En casos excepcionales se puede presentar al Comité de Asistencia a la Vivienda local, compuesto por representantes de funcionarios de vivienda gubernamentales y locales, una apelación contra la denegación de solicitudes de asistencia. El Comité de Asistencia a la Vivienda de distrito es la instancia de apelación más alta. Por último, existe en la sede del Ministerio un Comité Central de Apelaciones, que tiene facultades discrecionales para conceder asistencia apartándose de las normas a fin de resolver un problema particular o insólito.

493. En el último decenio se ha producido un crecimiento importante de la tasa de parejas jóvenes israelíes que han ejercido su derecho a hipotecas subvencionadas. Los datos disponibles permiten comparar entre los años 1984-1996 y 1994-1996, y muestran un crecimiento medio de alrededor del

40%: desde el 37% hasta más del 51%. El crecimiento más espectacular de la realización de hipotecas se da entre la población árabe (680%) y la población drusa (alrededor del 59%).

Datos	1984-1986	1994-1996	Variación
Promedio de matrimonios	29.714	36.229	21,7%
Judíos	23.673	27.150	14,7%
Árabes	5.543	8.327	50,2%
Drusos	498	752	50,9%
Promedio de hipotecas formalizadas	10.930	18.657	70,7%
Judíos	10.481	15.182	50,9%
Árabes	229	2.319	912,7%
Drusos	219	526	139,8%
Liquidación (%)	36,8%	51,5%	40,0%
Judíos	44,3%	58,2%	31,5%
Árabes	4,1%	27,9%	680,1%
Drusos	44,0%	70,0%	58,9%

494. Otros programas especializados de asistencia hipotecaria incluyen:

Progenitor sin pareja: para hogares monoparentales;

Inmigrantes: para nuevos inmigrantes, especialmente de la CEI y de Etiopía;

Ancianos: para personas de la tercera edad;

Célibes: para hogares monoparentales;

Zonas en desarrollo: para adquirir viviendas en zonas de desarrollo designadas;

Renovación urbana: para adquirir o mejorar las unidades en las vecindades del "Proyecto Renovación".

495. Familias monoparentales. El nivel de asistencia a este grupo es relativamente mayor que en el de la mayoría de las personas no propietarias de vivienda. La Ley de familias monoparentales de 1992 se promulgó por reconocer que ese grupo es especialmente vulnerable y las probabilidades de que un progenitor sin pareja (normalmente una madre soltera) adquiera una

vivienda la más baja. Recientemente se añadió un aumento especial de la asistencia a las familias monoparentales con una antigüedad como tales de más de cinco años. Las tasas hipotecarias de este grupo se acercan a la tasa de los niveles más altos de asistencia a las parejas, es decir, que alcanzan esos niveles tras un largo período. El cuadro que sigue ilustra la forma y el nivel de asistencia de este grupo.

Ayuda a familias monoparentales (en NSI)

Situación	Tasa hipotecaria	Parte consistente en una donación condicional	Reembolso mensual inicial
Zona N° 1 familia monoparental con niño más de 5 años	153.000 170.000	47.000 53.000	535 590
Zona N° 2 familia monoparental con niño más de 5 años	163.700 181.900	50.300 56.700	573 631
Zona N° 3 familia monoparental con niño de 0 a 3 años familia monoparental con niño de 4 a 5 años familia monoparental con niño de 6 o más	124.000 136.000 146.000	31.000 35.000 37.000	468 508 647
Zona N° 4 familia monoparental con niño de 0 a 3 años familia monoparental con niño de 4 a 5 años familia monoparental con niño de 6 o más	138.000 149.000 159.000	45.000 45.000 52.000	461 461 530

496. Célibes. Los célibes de más de 27 años tienen derecho a asistencia hipotecaria sólo para comprar su vivienda. El nivel de asistencia se determina según la edad, y los individuos de más de 35 años tienen derecho a casi el mismo nivel de asistencia que las parejas. Recientemente se ha producido una mejora en el caso de los individuos de más de 45 años, al

haber elevado el nivel de la asistencia misma y aumentado el porcentaje que constituye una donación condicional.

497. Los ancianos. En general, una persona anciana es un individuo de más de 65 años. Una mujer puede considerarse anciana a los 60. A ciertos niveles de asistencia, las personas ancianas sin hijos pueden recibir las mismas sumas que las familias con hijos.

498. Inmigrantes. La asistencia para la vivienda es decisiva para la política de Israel de alentar la inmigración. La mayoría de los nuevos inmigrantes carecen de una base financiera estable y necesitan algún tiempo para conseguir un empleo permanente y remunerador. De ahí la asistencia que se pone a su disposición, que es mayor que la de la mayoría de los grupos de no inmigrantes. Sin embargo, el derecho a asistencia como inmigrante se limita básicamente a siete años, después de los cuales se considera a la persona como no inmigrante. Por lo que se refiere a los nuevos inmigrantes de Etiopía, a la luz de su situación bastante singular, existen criterios especiales que aumentan el nivel de las hipotecas hasta más de 365.000 NSI, de los que alrededor del 90% son una donación, con un desembolso inicial por mes especial de 157 NSI. (A efectos de comparación, véase el cuadro supra relativo a la asistencia prestada a los progenitores célibes).

499. Sustitución o ampliación de la residencia. Aunque la mayoría de los programas de asistencia se dirigen a las "personas no propietarias de viviendas", hay también programas orientados a resolver problemas graves de propietarios de viviendas. Mejorar las condiciones de la vivienda es a veces vital, como cuando hay motivos de seguridad o salud, hacinamiento y otras condiciones difíciles. En esos casos se ofrece asistencia a las personas que la necesitan, sobre la base de criterios socioeconómicos establecidos. Hay un programa especial de esa asistencia en el contexto del Proyecto Renovación, que designa vecindades desaventajadas, establece un proceso de adopción de decisiones destinado a habilitar a sus residentes, y asigna recursos para una serie de proyectos, incluida la mejora de las condiciones de vivienda. Se dispone de asistencia para resolver los problemas de hacinamiento para las familias de más de 2,2 personas por habitación o cuando el tamaño del piso es demasiado pequeño en relación con el número de personas que viven en él.

Número de personas	2	3	4	5	6	7	8	9
Superficie (metros cuadrados)	22	39	48	58	68	78	88	98

500. Los diversos niveles de asistencia se describen en el cuadro que sigue (en NSI):

Dimensión de la familia y hacinamiento	Hipoteca	Parte consistente en una donación condicional	Reembolso mensual inicial
Más de 4 personas/ habitación			
de 0 a 6 personas	58.000	10.000	252
de 7 a 8 personas	80.000	32.000	252
9 personas	89.000	41.000	252
más de 10 personas	98.000	50.000	252

Más de 3 personas/ habitación			
de 0 a 6 personas	46.000	6.000	210
de 7 a 8 personas	66.000	26.000	210
9 personas	75.000	35.000	210
más de 10 personas	84.000	44.000	210

501. Finalmente, las condiciones exigidas para la sustitución o ampliación de una residencia por problemas de salud se determinan de acuerdo con la opinión de un consultor médico del Ministerio. El nivel de asistencia es idéntico al de otros tipos de asistencia para mejorar la vivienda.

iv) Complementos de alquiler

502. Este programa se orienta a prestar asistencia para alquilar pisos en el mercado privado. Los grupos de población que reúnen las condiciones exigidas para recibir complementos de alquiler son principalmente grupos vulnerables. Estos grupos incluyen: los nuevos inmigrantes, que reciben un estipendio graduado que va disminuyendo a lo largo de un período quinquenal; los hogares monoparentales, durante tres años; los hogares cuyos ingresos quedan por debajo del mínimo y que aplican todo su potencial de empleo; y las parejas que han acumulado 1.400 puntos o más durante tres años (según los criterios aplicados a la asistencia hipotecaria para las personas no propietarias de vivienda), con independencia de sus ingresos. Cuando se realiza una comprobación de los medios de vida, el criterio principal que se utiliza es la prueba de reunir las condiciones exigidas para alguna de las diversas subsidios de subsistencia facilitados por el Instituto Nacional del Seguro. También se presta asistencia a las personas que se están divorciando y tienen uno o más hijos a cargo, y al progenitor sin pareja que ha renunciado a su derecho a la vivienda como parte del acuerdo de divorcio. El programa se orienta normalmente a encontrar una solución temporal para uno a tres años, pero las familias de bajos ingresos según criterios especiales tienen derecho a prórrogas ilimitadas de la asistencia. El proceso administrativo de hacer efectivo el derecho a la asistencia para el alquiler se parece al previsto para las hipotecas subvencionadas (descrito supra).

503. Datos empíricos de 1996 muestran que cada mes se facilitaron complementos de alquiler a más de 140.000 familias. De las 142.000 familias que recibieron complementos de alquiler a finales de 1996, casi 113.000 (el 80%) eran de nuevos inmigrantes; 13.000 (el 9%), jóvenes parejas con el número de puntos necesario; 6.300 (el 4,4%), hogares monoparentales; y 2.800 (el 2%) hogares de ancianos no incluidos en las familias inmigrantes.

b) Viviendas públicas: Alojamiento en edificios de propiedad pública con un alquiler subvencionado

504. Según las normas del Ministerio, hay ciertos criterios para poder tener derecho a una unidad de vivienda pública. Se da prioridad a los hogares monoparentales de tres o más hijos, a las familias cuyos miembros tienen alguna discapacidad física y a las familias de ingresos especialmente bajos. Las tasas de alquiler se fijan a tres niveles diferentes, siempre que el nivel máximo de la asistencia no exceda del 95%

del alquiler real. Los principales criterios de los programas de asistencia de las viviendas públicas son:

- a) Asignación inicial
 - i) Algunas personas no propietarias: parejas, familias unipersonales, familias monoparentales, personas ancianas, personas impedidas, con una comprobación de medios de vida;
 - ii) Residentes en alojamientos inapropiados, sin comprobación de medios de vida:
- b) Cambio de residencia dentro de una vivienda pública:
 - i) Problemas de salud, sin comprobación de medios de vida;
 - ii) Condiciones de hacinamiento, sin comprobación de medios de vida.

505. Las comprobaciones de medios de vida toman en consideración los ingresos generales del hogar. La tasa de personas que reúnen las condiciones exigidas está influida también por la localización geográfica de las unidades en todo el país. En general, hay una gran reserva de pisos que tienen el Ministerio y sus agentes, principalmente en las zonas periféricas del país. Si no se dispone de un piso apropiado, existe la posibilidad de que el Ministerio financie la adquisición de uno para poder alojar a un solicitante que reúne las condiciones para obtener un alquiler subvencionado. Esas adquisiciones se deciden de conformidad con la capacidad financiera del Ministerio. En 1996 se compraron alrededor de 100 de esas unidades para resolver problemas especialmente graves.

- vi) Asistencia especial del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

506. Alivio temporal de crisis graves de vivienda. Hay tres tipos diferentes de esos programas especiales de asistencia: participación en el precio de alquiler; participación en los gastos de reparación de la vivienda; y participación en los gastos de traslado de vivienda. La finalidad general del programa es ofrecer una "red de seguridad" temporal a las personas que se encuentran en una grave crisis de vivienda. La ayuda se presta por un período máximo de dos meses y su finalidad es evitar que se agrave más la situación. Se orienta a las personas que no tienen otra posibilidad y se encuentran en una necesidad personal o familiar extrema (o en peligro de ella), debido a condiciones de vivienda excepcionales. Las comprobaciones de medios de vida son similares a las utilizadas por el Ministerio son otra condición más. La aptitud para recibir la asistencia se decide sobre la base de un informe hecho por un trabajador social profesional. Un factor común que se toma en consideración en este contexto es la existencia o ausencia de una familia natural que pueda ayudar. La asistencia se presta también cuando una decisión judicial recomienda u ordena la separación de residencias.

507. Asistencia especial a las personas sin hogar. Unidades de tratamiento de siete municipalidades de diferentes partes del país ofrecen una red de

servicios para las personas sin hogar. Esos servicios comprenden: a) refugio: refugios de emergencia mientras se trata de determinar si reúnen las condiciones exigidas para recibir una asistencia continua; b) tratamiento: un centro de rehabilitación para el tratamiento y diagnóstico, a fin de ayudar a iniciar el proceso de rehabilitación y de retorno a un marco de vida más normal; c) pisos satélite que sirven de "vínculos" para facilitar el retorno a la comunidad. Además, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha establecido servicios complementarios y viviendas de refugio para dos pequeños subgrupos con necesidades adicionales: a) alcohólicos; y b) personas con discapacidades emocionales o físicas. Los servicios se prestan en cooperación con otros organismos oficiales nacionales, incluido el Ministerio de Construcción y Vivienda, así como con los servicios de asistencia social municipales. Ese esfuerzo conjunto ilustra el compromiso ampliamente aceptado del gobierno (tanto a nivel nacional como local) de asumir la responsabilidad de atender las necesidades de los individuos sin hogar.

Marco legal de la asistencia a la vivienda

508. El marco legal en Israel en relación con la vivienda puede dividirse en dos tipos de medidas legales: a) directrices administrativas, que definen la mayoría de los planes de asistencia; y b) leyes y precedentes jurídicos que afectan a los derechos de la vivienda en el mercado.

509. La Ley de préstamos para vivienda de 1991, a primera vista, parece contradecir la validez de la distinción anterior, ya que establece un derecho legal a hipotecas de subvención pública. La Ley establece una gama mínima de asistencia hipotecaria y determina los niveles máximos de la tasa de interés. Además, autoriza al Ministerio de Construcción y Vivienda, juntamente con el Ministerio de Finanzas, a prestar asistencia complementaria a tasas que determinarán de mutuo acuerdo. En el anexo A al presente informe se acompaña el texto íntegro de esta ley.

510. Sin embargo, la ley define el contenido del derecho remitiéndose a las normas vigentes dadas por el Ministerio de Construcción y Vivienda. Por ello, no se ha producido ningún cambio verdadero desde su promulgación, y seguirá siendo así hasta que se den nuevas normas. No obstante, se puede decir que las disposiciones aprobadas hasta esa ley eran simples "directrices administrativas" y deben considerarse hoy como legislación supletoria, aunque no fueran publicadas como tal. En cualquier caso, se están preparando nuevas normas con arreglo a esa ley, que adoptarán la forma normal de legislación supletoria y se publicarán pronto.

511. El carácter jurídico de las directrices administrativas, que define casi todos los programas de asistencia a la vivienda descritos en la sección anterior, es el siguiente: el Gobierno puede modificarlas o derogarlas a voluntad, o incluso apartarse de ellas en casos determinados, dado que se trata de simples "directrices internas", que orientan el uso de la discrecionalidad en las decisiones administrativas. Esas directrices, sin embargo, tienen consecuencias jurídicas: tanto su contenido como su uso o abuso por los funcionarios quedan sometidos a examen judicial en virtud de la legislación administrativa ordinaria. Por ello, las decisiones concordes con las mencionadas directrices no pueden ser discriminatorias, arbitrarias o injustificadas.

512. Se han mencionado en las secciones anteriores dos leyes que garantizan el derecho a recibir asistencia a dos grupos específicos: la Ley de absorción de soldados licenciados de 1994 y la Ley de familias monoparentales de 1992. Esas leyes son de alcance limitado si se sitúan en la perspectiva de todos los programas de asistencia existentes. Además, simplemente aumentan el nivel de la asistencia en el caso de grupos vulnerables determinados, en lugar de establecer un derecho en sí.

513. El análisis jurídico que antecede se refiere a la asistencia directa que deben prestar el Estado u otros organismos públicos. Hay que tener presente que existen en Israel diversas disposiciones legales que afectan indirectamente a los derechos y oportunidades de vivienda, a menudo de una forma que reduce la necesidad de asistencia directa. Así ocurre con la Ley de protección de inquilinos (texto revisado) de 1972. Esta ley se aplica sólo a las unidades de vivienda que define (y que constituyen alrededor del 2,1% del total de viviendas arrendadas). En consecuencia, los inquilinos quedan protegidos contra los aumentos de alquiler superiores a una suma determinada fijada por una ordenanza oficial, de acuerdo con la Ley. Ésta protege también a los inquilinos a los que se aplica de los desahucios que no concuerden con motivos determinados, y da a los tribunales plena discrecionalidad para oponerse a una demanda de desahucio siempre que estimen que ello resulta necesario por "razones de justicia". De hecho, la mencionada disposición ha hecho casi imposible el desahucio de los inquilinos protegidos.

514. En el presente contexto es también importante la Ley de arrendamientos y préstamos de 1971, que define la división de responsabilidades entre los propietarios y sus inquilinos en lo que se refiere al mantenimiento de la unidad de vivienda.

515. La Ley de ventas de 1968 es una ley de protección generalizada del consumidor. Especifica los derechos y responsabilidades del consumidor y el vendedor, y señala los diversos recursos disponibles en caso de infracción de la ley.

La Ley de ventas (pisos) de 1973 protege además a quienes compran a contratistas nuevas unidades de vivienda. La Ley define un formato de venta uniforme en el que se describen las características físicas de la unidad de vivienda, y establece recursos en caso de disparidades entre el contrato de venta y la unidad terminada. La Ley define además el período de garantía mínimo de los diversos componentes de la unidad de vivienda o el edificio. Por último, la Ley de ventas (garantías de inversión de los compradores de pisos) de 1974 se centra en la prestación de garantías financieras a los compradores de pisos a los contratistas de obras, durante el proceso de la construcción. Esta ley exige al vendedor que dé al comprador garantías o seguros bancarios para proteger todos los pagos antes de que se transfiera la titularidad.

516. Por último, existen disposiciones legales para conceder reducciones sustanciales o incluso exenciones totales del impuesto municipal de los propietarios de viviendas en el caso de los propietarios de ingresos muy bajos, de acuerdo con diversas comprobaciones de medios de vida.

Política oficial para luchar contra la pobreza en Israel - Tendencias y evolución recientes

Política existente

517. En los últimos años se han asignado más recursos a los programas de promoción del desarrollo social. Entre las esferas que han recibido mayor atención desde el punto de vista de la planificación, asignación de fondos y reorganización se encuentran el mejoramiento de la calidad de la educación y reformas del mantenimiento de ingresos, la imposición directa y los sistemas de atención de salud. Los principios que inspiran la actual política oficial para reducir la pobreza y las disparidades de ingresos son los siguientes:

- Aumentar los ingresos mínimos garantizados a los grupos más vulnerables: los ancianos, los discapacitados y las familias monoparentales.
- Igualar los derechos de seguridad social de los beneficiarios con las mismas necesidades.
- Reducir la carga de los impuestos directos, preservando el delicado equilibrio entre eficiencia y equidad. La equidad se ha preservado ampliando la base fiscal y reduciendo las tasas fiscales marginales de los grupos de bajos ingresos.
- Aumentar la protección social de los nuevos inmigrantes mediante los diversos programas de asistencia.
- Garantizar mediante disposiciones legales el acceso universal a los servicios de salud.
- Asignar más recursos al mejoramiento del sistema educativo, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el cualitativo.
- Introducir mejoras en determinadas esferas de los servicios sociales prestados a poblaciones vulnerables.
- Aumentar la protección social a los grupos más vulnerables: Ley de familias monoparentales de 1992 y Ley de reducción de la pobreza y de las disparidades de ingresos.

518. La Ley de familias monoparentales, promulgada en 1992, ha reforzado la protección social de las familias monoparentales de bajos ingresos, aumentando el nivel de sus prestaciones después de comprobar los medios de vida (es decir, los ingresos de subsistencia mínimos), así como concediéndoles subsidios de educación de los hijos y prioridad en la formación profesional. La ley igualó los derechos de los distintos tipos de familias monoparentales, de acuerdo con el principio de "trato igual de las familias de iguales necesidades".

519. En 1994, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales inició una Ley de reducción de la pobreza y de las disparidades de ingresos. Se promulgó parcialmente como respuesta a la publicación de datos que indicaban un aumento de la tasa de pobreza en los últimos años. El hecho de que se promulgara esa ley refleja el reconocimiento y el compromiso de la sociedad de mitigar las dificultades económicas y reducir la desigualdad de

ingresos. En virtud de la ley, las prestaciones, después de comprobar los medios de vida, dadas a las familias de ancianos y monoparentales, así como las prestaciones de discapacidad de las familias con hijos, han aumentado de forma importante y están hoy por encima del umbral de pobreza. Además, los beneficiarios de 46 años o más han obtenido un incremento de sus prestaciones, dada la escasa probabilidad de encontrar un empleo. Se estima que la ley reducirá la pobreza en alrededor de una tercera parte. Los recursos para financiar el aumento de los beneficios se han obtenido principalmente reduciendo ligeramente el nivel de los subsidios familiares universales, a excepción de los pagados a las familias numerosas, así como mediante un aumento de la participación oficial en la financiación de las prestaciones de la seguridad social. Una propuesta complementaria, presentada al gobierno por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y actualmente en debate, ampliaría las prestaciones aumentadas, después de comprobar los medios de vida, a todas las familias con hijos.

Hacia la universalidad del programa de subsidio familiar

520. En 1993-1994, el Gobierno completó las medidas necesarias para establecer un plan de subsidio familiar universal, en virtud del cual se concedería un subsidio unificado a todas las familias de Israel, de acuerdo con el número de hijos. Esas medidas incluyen la supresión de la comprobación de ingresos de las pequeñas familias como requisito previo para conceder subsidios familiares, y la ampliación gradual de los incrementos de subsidio familiar para los ex combatientes de los servicios armados a toda la población. La finalidad de esos cambios era corregir la baja tasa de recepción de los subsidios familiares de las familias de bajos ingresos (sólo el 50% de las familias con las condiciones exigidas habrían recibido el subsidio) y basar el nivel del subsidio familiar únicamente en el número de hijos, con independencia de los ingresos y del servicio en las fuerzas armadas. Esto debería aumentar la equidad del plan y producir un aumento del bienestar de las familias con hijos, en particular de las familias numerosas no judías, la mayoría de las cuales no podía recibir antes los incrementos especiales previstos para quienes prestaban servicios en las fuerzas armadas.

Reformas fiscales

521. En el último decenio se han producido en el sistema de imposición directa de Israel un número excepcional de reformas. Desde 1984, el gobierno ha adoptado varias medidas de política para reducir la carga del impuesto sobre la renta, principalmente fomentando los incentivos de trabajo y promoviendo el crecimiento económico. Esas medidas, que se han aplicado gradualmente a lo largo del decenio, se han traducido en una reducción de las tasas marginales del impuesto sobre la renta. (La tasa más baja se ha reducido del 25% al 15%, y la más alta del 60% al 48%). Los perceptores de altos ingresos se han beneficiado más que los de bajos ingresos de esos cambios fiscales. Para compensar los efectos perjudiciales sobre la equidad, se han aplicado y se aplicarán medidas complementarias en los planes fiscales de los sistemas de seguridad social y de salud, a fin de mejorar la equidad general de los impuestos directos.

522. En virtud de la Ley de reducción de la pobreza y de las disparidades de ingresos que entró en vigor en 1995, se ampliará la base fiscal de la seguridad social - aumentando el límite fiscal máximo e incluyendo

componentes de ingresos actualmente exentos de imposición - y se reducirá la tasa percibida sobre los bajos ingresos en un 50%. Esta política se ha adoptado también como parte de la Ley del Seguro Nacional de Salud de 1995. Su importancia estriba no sólo en lograr una distribución más equitativa de la carga fiscal, sino también en reducir la pobreza que aprisiona a muchos trabajadores que actualmente se encuentran en el umbral que separa los empleos mal pagados del desempleo. Además, con arreglo al plan fiscal de salud reformado, se ha prestado especial atención a los grupos vulnerables, como los ancianos o viudos/viudas, que harán sólo una aportación mínima, de tarifa uniforme.

El Consejo Nacional para Reducir las Diferencias Sociales y Luchar contra la Pobreza

523. El Consejo Nacional para Reducir las Diferencias Sociales y Luchar contra la Pobreza se fundó por el Gobierno en agosto de 1996 y comenzó a funcionar en mayo de 1997. Su mandato incluye definir la "pobreza", indicando sus causas y tendencias, someter propuestas de política nacional al Gobierno, presentar proyectos de reforma innovadores y formas de fomentar la habilitación de los grupos y familias desaventajados y, por último, administrar proyectos piloto.

524. Aunque el Gobierno de Israel ha participado siempre intensamente en la política social y la asistencia social, es la primera vez que se intenta dar una orientación nacional con datos y enfoques amplios y sistemáticos.

525. La composición del Consejo combina el profesionalismo y la habilitación. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales preside una asamblea de unos 70 miembros, de los que el 60% representan a organismos gubernamentales y públicos, universidades y círculos religiosos y espirituales, y un 40% son representantes de las comunidades (voluntarios, representantes de las ONG pertinentes, dirigentes de las comunidades locales, etc.). Los miembros de la asamblea participan en comités de trabajo especializados, encabezados por destacados especialistas. El consejo es activado y coordinado por un comité rector y un coordinador, bajo la dirección del Director General y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Todavía no se ha decidido su presupuesto. Entretanto, se basa principalmente en la participación de voluntarios y en fondos modestos prestados por el Ministerio.

Comparación internacional

526. El Centro de Cooperación e Instrucción Agrícola Internacional del Ministerio de Agricultura presta asistencia a los países en desarrollo, principalmente de África, Asia y América del Sur y Centroamérica. La ayuda se presta en forma de una instrucción directa, realizando cursos para recibir más capacitación en Israel, cursos móviles en países considerados como objetivo y asesorando también en la planificación de las diferentes empresas agrícolas. La investigación se coordina con los centros académicos de investigación agrícola de Israel. Gracias a la fructífera cooperación entre los investigadores y las instituciones de investigación de Israel con los países de financiación y los países en desarrollo, los países de financiación están ampliando esta actividad para los próximos años. También se coopera en esa esfera con cierto número de organizaciones no gubernamentales de ultramar y, en muchos casos, interviene una fuente de

financiación para la elaboración de proyectos, y los cursos de capacitación e investigación. Los contactos entre esos órganos se coordinan plenamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

527. El Centro, juntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, ha organizado cursos y capacitación de fuerza de trabajo en diversas materias agrícolas, para cientos de estudiantes de Israel, así como 60 cursos móviles en países de América Latina, Asia, África, Egipto y Europa oriental. Las actividades incluyen el envío de expertos para proyectos agrícolas a largo plazo, el establecimiento de explotaciones agrícolas modelo, las consultas en el marco de proyectos agrícolas y la prestación de otras clases de asesoramiento en coordinación con diversos países y a solicitud de éstos.

528. Durante el pasado año han aumentado las actividades conjuntas con países que han renovado recientemente sus lazos con Israel, entre ellos China, la India y diversos países del ex bloque soviético.

Artículo 12: El derecho al nivel más alto accesible de salud

Exposición introductoria

529. Israel es miembro de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El último informe de Israel a la OMS, "Aspectos más destacables de la salud en Israel", se presentó en 1996 y comprende los datos hasta 1993. Se acompaña en el anexo 3 del presente informe.

530. Esta exposición introductoria reproduce el resumen del informe, actualizado a 1996, añadiendo el cuadro que sigue, que presenta los principales datos sobre los indicadores de salud física y mental de la población israelí y sobre el cambio de esos indicadores con el paso de los años:

ALGUNOS INDICADORES DE SALUD PARA TODOS DE ISRAEL

Nombre del indicador	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1. Demografía y																
Población a medio año, total				4.037.6	4.159.1											5.539.70
Población a medio año,				2.011.6	2.075.7											.
Población a medio año,				2.026.0	2.083.4											.
Nacidos vivos, total																117.182
Nacidos vivos, varones																60.155
Nacidos vivos, mujeres																57.027
Tasa de fecundidad total																.
Personas desempleadas, total																6
Tasa anual de inflación										21						8
PNB, dólares EE.UU. per																15.406
PIB, dólares EE.UU. per																15.660
PIB, PPA en dólares per																16.273
2. Estado de salud																

vida en Israel entre varones y mujeres es la menor de los 20 países de referencia. Lo mismo ocurría en 1994, en que la esperanza de vida del varón era de 75,5 años y la de la mujer de 79,5 años. Ese modelo de mortalidad, en que la del varón es de las más bajas de los países de referencia y la de la mujer de las más altas se observa también en todas las causas principales de fallecimiento.

533. La mortalidad infantil disminuyó en un 37% entre 1982 y 1992, pero siguió siendo la segunda entre los países de referencia. Para 1995, sin embargo, la tasa había disminuido del 7,5% al 6,8% por 1.000 nacidos vivos.

534. La tasa de mortalidad normalizada de las enfermedades cardiovasculares del grupo de edad de 0 a 64 años fue próxima a la media de la UE en 1992. Esa tasa para las cardiopatías isquémicas fue la quinta más alta de los países de referencia para las mujeres, pero la octava más baja para los varones. La tasa de mortalidad normalizada para las enfermedades cerebrovasculares del grupo de edad de 0 a 64 años fue próxima a la media de la UE para las mujeres e inferior a la media para los varones. En ambas enfermedades, la tasa de mortalidad normalizada tanto de varones como de mujeres disminuyó bruscamente de 1982 a 1992.

535. La tasa de mortalidad normalizada para el cáncer en el grupo de 0 a 64 años fue una de las más bajas de los países de referencia europeos. La tasa general de cáncer para los varones fue la más baja de todos esos países, en tanto que la tasa para las mujeres fue próxima a la media de la UE. La tasa de mortalidad normalizada por causas externas fue inferior a la media de la UE para los varones y próxima a la media para las mujeres. Con respecto al suicidio, los varones israelíes muestran una media inferior a la general de la UE (no obstante, su aumento del 43% en los diez últimos años es uno de los más altos), pero la tasa de las mujeres es aproximadamente la media.

536. Los programas de promoción de la salud de todo el país han cobrado impulso en los últimos años, especialmente los que destacan la actividad física. El porcentaje de fumadores de la población de más de 20 años disminuyó del 38% en 1973 al 31% en 1982. Entre las mujeres, la disminución fue mayor aún. Recientemente han entrado en vigor algunas leyes nuevas que prohíben fumar en zonas públicas y lugares de trabajo. El consumo de alcohol en 1993 fue el más bajo de todos los países de referencia.

* Los 15 Estados miembros de la Unión Europea más Islandia, Israel, Malta, Noruega y Suiza.

537. Las personas de 20 a 74 años que tomaban medicamentos o seguían una dieta especial para la hipertensión constituían el 8,5% de la población. La prevalencia de un colesterol alto en el suero (240 mg/dl o más) en la población activa de 20 a 64 años es del 18,3%. Se ha estimado que alrededor del 25% de la población padece exceso de peso. Desde el decenio de 1950 ha aumentado la ingesta per cápita del total de calorías, grasas, grasas animales y proteínas. El nivel de actividades de tiempo libre de la

población general es bajo: alrededor del 20% de las personas de 14 años o más participan en esas actividades al menos una vez por semana.

538. El control ambiental es competencia conjunta del Ministerio de Salud y del Ministerio de Medio Ambiente. La conciencia popular de los problemas ambientales está aumentando: la calidad del aire y del agua son los problemas esenciales.

539. Los gastos de salud han seguido aumentando en porcentaje del PNB, llegando a ser del 8,7% en 1995.

Política de salud nacional

540. Después de años de debates políticos y profesionales, el sistema de atención de salud de Israel se encuentra finalmente en un proceso de reforma fundamental, tanto desde el punto de vista de su concepción como de sus servicios. Los tres elementos principales de la reforma son:

- una Ley del Seguro Nacional de Salud
- la abstención por parte del Gobierno de prestar directamente atención sanitaria
- la reorganización interna del Ministerio de Salud

La Ley del Seguro Nacional de Salud

541. El gobierno de Israel ha asumido siempre su responsabilidad de garantizar el disfrute universal de los servicios básicos de salud. Este compromiso, cuyo alcance aumentó con el paso de los años, fue establecido legalmente por primera vez con la promulgación de la Ley del Seguro Nacional de Salud de 1994, que entró en vigor en enero de 1995. A continuación se describen las características principales de esa disposición legislativa compleja. (Se acompaña el texto íntegro en el anexo 1 del presente informe).

542. Esta nueva ley se basa en el seguro obligatorio. Todos los residentes en Israel están asegurados por alguno de los cuatro fondos de salud autorizados, cada uno de los cuales debe ofrecer, al menos, el conjunto básico de servicios y medicamentos que la ley detalla. Las primas del seguro de salud se recaudan centralmente por el Instituto Nacional del Seguro (véase lo expuesto en relación con el artículo 9 del Pacto). Esas primas se distribuyen entonces a los fondos de salud, según una fórmula de capitación. Hay que subrayar que el derecho a los servicios de salud se garantiza aunque no se hayan abonado las primas del seguro.

543. El conjunto básico de servicios determinado por la ley comprende toda la atención primaria básica, física y mental, incluidos los servicios y medicamentos. Toda persona asegurada tiene derecho a elegir su fondo de salud y ningún fondo puede negarse a admitir a un solicitante, cualquiera que sea su edad o su condición física o mental.

544. La responsabilidad del Estado con arreglo a la ley no es sólo regular las actividades de los fondos de salud (incluidos el reconocimiento, supervisión, aplicación, etc.). En realidad, siempre se han dado facultades

reguladoras al Ministerio de Salud, que las ha utilizado en diversas disposiciones legales: la Ordenanza de salud popular de 1940, la Ordenanza de médicos (nuevo texto) de 1976, la Ordenanza de dentistas (nuevo texto), la Ley de derechos del paciente de 1996 (se acompaña el texto íntegro en el anexo 2 del presente informe).

545. La importancia de la Ley del Seguro Nacional de Salud en el contexto del presente Pacto radica en que impone al Ministerio de Finanzas la responsabilidad final de reembolsar a los fondos de salud cuando existe cualquier diferencia entre sus ingresos procedentes de las primas de seguros y sus gastos reales en todos los servicios legalmente obligatorios.

Retirada del Gobierno y reorganización del Ministerio de Salud

546. El objetivo del Ministerio de Salud es concentrarse en la formulación de políticas, la planificación a largo plazo, la fijación de normas de rendimiento, el control y la garantía de la calidad, y la evaluación de datos esenciales. Por ello, la reorganización interna del Ministerio se ha traducido ya en el establecimiento de nuevos departamentos, por ejemplo, uno de normas de rendimiento.

547. El Ministerio posee y administra una parte de los hospitales israelíes: el 23% de los hospitales generales, el 50% de los hospitales de salud mental y el 4% de los hospitales geriátricos. El resto se compone de instalaciones con fin de lucro o de instalaciones públicas sin fin de lucro. En virtud del sistema reformado, los hospitales oficiales se convertirán en instalaciones autofinanciadas sin fin de lucro. El Ministerio de Salud supervisará su funcionamiento, pero no participará directamente en su funcionamiento diario.

548. Las primeras medidas adoptadas por el Gobierno para transformar sus hospitales en entidades jurídicamente autónomas han encontrado resistencia, especialmente por parte de los sindicatos. El proceso será sin duda largo.

549. En el nivel de las comunidades, la atención primaria de salud se presta en Israel por:

- Clínicas de los fondos de salud
- Clínicas de pacientes no hospitalizados y salas de urgencias
- Clínicas privadas
- Centros de salud familiares (que prestan también atención preventiva).

550. La mayor parte de la atención primaria se presta por los cuatro fondos de salud, ya sea directamente, por medio de sus propias clínicas y personal médico, o mediante contratación. Las primas de los miembros cubren el costo de la mayoría de esos servicios, tanto de los pacientes no hospitalizados como de los hospitalizados. Cada persona asegurada puede elegir libremente los médicos generales o especializados de una lista contratada por su fondo de salud. La mayoría de los médicos afiliados no cobran unos honorarios por visita sino que reciben un sueldo o reembolso.

551. Una encuesta sobre la utilización de los servicios de salud, realizada en el primer trimestre de 1993, mostró que el 83% de las visitas más recientes a médicos generales/familiares se hacían en clínicas de fondos de salud, el 12% en clínicas privadas y el 3% en clínicas de pacientes no hospitalizados o salas de urgencias. Con respecto a las visitas a especialistas, el 61% se realizaban en clínicas de fondos de salud, el 21% en clínicas de pacientes no hospitalizados o salas de urgencias, y el 16% en clínicas privadas.

552. Los centros de salud familiar cubren el país entero y están a cargo del gobierno central, las autoridades gubernamentales locales o los fondos de salud, según la distribución geográfica convenida. Unos 1.000 cubren las zonas urbanas, mientras que las enfermeras visitan las localidades pequeñas o periféricas, al menos cada dos semanas. Los servicios prestados comprenden exámenes médicos, vigilancia de la lactancia materna, vacunas, y orientación y asesoramiento a las madres.

Políticas a largo plazo

553. En 1989, el Ministerio de Salud publicó sus directrices de política de salud nacional a largo plazo en Israel, en las que formulaba recomendaciones que incorporaban y promovían la igualdad en la salud, el fomento de la salud y la prevención de enfermedades, la participación de las comunidades, la cooperación intersectorial, la atención médica primaria y la cooperación internacional, como los seis principios que inspiraban los objetivos y prioridades de salud en Israel.

554. La estrategia que sigue se orienta a convertir cierto número de objetivos de política en actividades específicas basadas en datos epidemiológicos sólidos. La estrategia se basa en los siguientes principios:

a) Igualdad en materia de salud: Aunque la igualdad absoluta en materia de salud no pueda alcanzarse por razones biológico/genéticas, la Ley del Seguro Nacional de Salud que entró en vigor el 1º de enero de 1995 garantiza al menos la igualdad de acceso a los servicios de atención de salud de toda la población. Además, se dará importancia a reducir las diferencias de estado de salud entre los diferentes grupos de población, como nuevos inmigrantes de países determinados, ciertas minorías étnicas y personas que viven en zonas desfavorecidas.

b) Atención primaria de salud: los medios principales de garantizar la igualdad serán la atención primaria de salud, definida por la Organización Mundial de la Salud en su política de Salud para Todos en el Año 2000. Esa atención incluirá la promoción de la salud, su protección, la prevención de enfermedades, la atención médica y la rehabilitación, y se prestará por equipos multidisciplinarios de personal de medicina, enfermería, asistencia social y otras profesiones de salud.

c) Responsabilidad del Gobierno: el Gobierno asumirá la responsabilidad de la salud de la población de la misma forma que su responsabilidad por el bienestar en otras esferas, como la seguridad y la educación. Responderá ante la población del servicio de salud que garantiza.

d) Los derechos de los individuos y del público en general: Los individuos y el público en general tendrán derecho a participar activamente en configurar los servicios de salud pública y supervisarlos. El Gobierno alentará esa participación, que incluirá debates públicos, entre ellos en los medios de difusión.

e) Tecnología de salud apropiada: El gobierno adoptará medidas para garantizar la utilización de la tecnología apropiada, desde el punto de vista científico, técnico, social y económico, en todas las esferas de la atención de salud. Alentará a todos los afectados a adoptar medidas similares.

f) Acción intersectorial e interdisciplinaria: Para garantizar un nivel apropiado de salud, el Gobierno fomentará la acción coordinada de todos los sectores y disciplinas afectados.

g) Relaciones entre las divisiones del sistema de atención de salud: El gobierno garantizará relaciones mutuas apropiadas entre las secciones primaria, secundaria y terciaria del sistema de salud. Esto supondrá eliminar duplicaciones innecesarias, reforzar la atención primaria y dar incentivos a los hospitales para que apoyen a las demás divisiones del sistema.

h) Mando y coordinación: El Ministerio de salud se encargará del mando y la coordinación de todos los componentes de la estrategia. Dada la naturaleza intersectorial de ésta, será aprobada por el Gobierno en su conjunto.

555. La estrategia tiene los siguientes componentes:

- Una exposición general demográfica y epidemiológica, que describe los factores históricos y la situación de salud actual que ha llevado a la estrategia.
- Las reformas del sistema de atención de salud de 1995, que introdujeron el seguro nacional de salud y la autonomía administrativa de los hospitales públicos, y reorganizaron las funciones del Ministerio de Salud.
- Programas de salud sustantivos. Se ha seleccionado cierto número de programas para prestarles atención prioritaria. Se han fijado objetivos específicos, y se han asignado las actividades conexas a los sectores, instituciones, profesiones y órganos públicos del sistema de atención de salud.
- La vigilancia y evaluación son partes integrantes de la estrategia. Entre otras cosas, se medirá el grado de observancia de los principios de la estrategia. Se elaborarán indicadores para medir la calidad de vida y el bienestar, incluidos los de ganancias de año-vida, ajustados para tener en cuenta la discapacidad.

A continuación sigue la lista de programas prioritarios:

- a) Promoción de la salud

- b) Salud familiar
- c) Lucha contra las enfermedades cardiovasculares
- d) Lucha contra las enfermedades malignas
- e) Lucha contra la diabetes
- f) Salud mental
- g) Lucha contra el uso indebido de sustancias y el alcoholismo
- h) Prevención de accidentes y de la violencia física y sexual
- i) Salud bucodental

556. Hay que mencionar además el Consejo Nacional de Salud de la Comunidad. Este consejo se estableció en 1996 con el mandato de asesorar al Ministro de Salud sobre políticas de atención primaria de salud. El consejo ha recomendado que, para el año 2000, todo residente tenga un "médico personal" que le ofrezca un conjunto de prestaciones de salud coordinado e integrado.

Gasto de salud

557. El gasto de salud en porcentaje del PNB llegó al 8,7% en 1995, en comparación con el 8,9% en 1994, el 7,8% en 1992 y el 7,8% en 1989. En 1993, los hogares financiaron el 52% del gasto nacional de atención de salud por medio de las primas de los seguros de salud y en efectivo, en comparación con el 32% en 1984. La diferencia se explica porque se han aumentado considerablemente las primas y los gastos en efectivo. En 1984, los pagos de los hogares a los fondos de salud cubrieron el 12% del gasto nacional de salud; en 1993 la cifra fue del 25%. Esta reducción del porcentaje de los costos de salud financiados con cargo a la imposición general ha hecho que la carga sobre los hogares aumentase. Los gastos en efectivo para los hogares de los medicamentos y servicios de médicos, clínicas y dentistas privados representaron el 20% del gasto total de atención de salud en 1984 y el 27% en 1993. En el mismo período, la financiación del gobierno central disminuyó del 32% al 44% de los costos totales de la atención de salud.

558. La atención hospitalaria sigue consumiendo la mayor parte de los gastos de atención de salud. Este porcentaje aumentó continuamente hasta 1980, en que llegó ser del 47% de los gastos corrientes. Luego disminuyó gradualmente, hasta 1994, en que el porcentaje dedicado a la atención hospitalaria fue del 41%. Durante el último decenio, los gastos en instalaciones basadas en la comunidad y en atención preventiva ha permanecido constantes en alrededor del 33%, aumentando al 38% en 1994, del que alrededor del 60% al 70% se destina a atención primaria.

Indicadores de salud de la Organización Mundial de la Salud

559. La tendencia de la tasa de mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos ha sido la siguiente:

Cuadro 1: Mortalidad infantil 1989-1995

	<u>Total</u>	<u>Judíos</u>	<u>No judíos</u>
1989	10,1	8,2	14,7
1990	9,9	7,9	14,9
1991	9,2	7,2	14,2
1992	9,4	7,5	14,3
1993	7,8	5,7	12,8
1994	7,5	5,7	11,5
1995	6,8	5,6	9,6

560. Una gran parte de la disminución de la mortalidad infantil se debe a la disminución de la mortalidad por enfermedades infecciosas y neumonía. El fallecimiento por trastornos congénitos muestra también una tendencia descendente. En todos los grupos de población, cuanto más alto es el nivel de educación de la madre tanto menor es la tasa de mortalidad infantil. Las madres de los grupos de edad ("menos de 20 años" y "más de 35 años" muestran una tasa de mortalidad infantil más alta que las del grupo de 20 a 34 años.

Cuadro 2: Mortalidad infantil (tasa por 1.000 nacidos vivos), por religión y edad del neonato al fallecimiento, 1990-1994

	Total		Mortalidad neonatal temprana de 0 a 6 días		Mortalidad neonatal tardía de 7 a 27 días		Mortalidad postneonatal de 28 a 365 días	
	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%
Total	8,8	100	4,1	46,6	1,4	15,9	3,2	36,4
Judíos	6,8	100	3,6	52,9	1,2	17,6	2,0	29,4
No judíos	13,5	100	5,3	39,2	1,9	14,1	6,3	46,7

561. De 1990 a 1994, casi la mitad de los fallecimientos de neonatos se produjeron en los primeros seis días de vida, y la proporción fue mucho más baja entre los judíos que entre los no judíos (39,2% en comparación con 52,9). La disparidad en las tasas de fallecimiento postnatal (28 a 265 días) entre los judíos y los no judíos es especialmente grande (2,0 en comparación con

6,3), y también la disparidad en el porcentaje de fallecimientos postnatales en la mortalidad infantil total (29,4% en comparación con 46,7%). Debería investigarse la razón de las tasas de mortalidad relativamente altas en el período postnatal entre los no judíos, ya que el fallecimiento en ese momento de la vida va asociado normalmente a factores ambientales, como enfermedades infecciosas y accidentes, y resulta en medida considerable prevenible. (En la sección 7 infra se describen detalladamente los programas para abordar este problema).

Cuadro 3: Mortalidad infantil (tasa por 1.000 nacidos vivos) en 24 países, 1983-1993

País	1983	1993
Turquía	82,9	52,6
Portugal	19,2	8,7
Grecia	14,6	8,5
EE.UU.	11,2	8,3
Bélgica	10,6	8,0
Israel	13,7	7,8
Judíos	11,4	5,7
No judíos	22,7	13,1
España	10,9	7,6
Italia	12,3	7,3
Nueva Zelandia	12,5	7,3
Canadá	8,5	6,8
Austria	11,9	6,5
Francia	9,1	6,5
Países Bajos	8,4	6,3
Australia	9,6	6,1
Irlanda	9,8	5,9
Alemania	10,2	5,8
Suiza	7,6	5,6
Dinamarca	7,7	5,4
Noruega	7,9	5,0
Islandia	6,2	4,8
Suecia	7,0	4,8
Finlandia	6,1	4,4
Reino Unido	10,1	6,6*
Japón	6,2	4,5*

* 1992

562. Israel ocupa actualmente el 19º lugar entre los 24 países del cuadro que antecede (en comparación con el 21º lugar en 1983), con una tasa de mortalidad infantil semejante a la de Italia, Bélgica y España. La tasa entre los judíos israelíes es semejante a la de Alemania, Dinamarca y Suiza, situándose en el 7º lugar de los 24.

563. Abastecimiento de agua: Casi todos los hogares israelíes (el 99,8%) están conectados a las redes principales de abastecimiento de agua.

Aproximadamente dos tercios del agua de Israel se bombean del Mar de Galilea y del acuífero nacional. El agua de Galilea se lleva por tubería hasta el sur del país. En el caso de unos 50.000 beduinos, la mayoría del Negev (sur), el agua no se lleva directamente por tubería al hogar familiar sino a los depósitos de la Mekorot Nacional Water Co., desde donde se transporta mediante vehículos, camellos o a pie hasta los hogares familiares.

564. Alcantarillado: La mayoría de los hogares (el 80%) eliminan sus aguas sucias por medio del sistema central de alcantarillado. Algunos pequeños asentamientos utilizan tanques sépticos y pozos negros, pero se están conectando gradualmente al sistema central de alcantarillado.

565. Inmunización: El porcentaje de niños inmunizados contra la difteria, la tos ferina, el tétano, el sarampión y la poliomielitis es el siguiente:

	DTP 4 dosis	eIPV 3 dosis	OPV 3 dosis	MMR 1 dosis
<u>1993</u>				
Total	92	93	93	95
Judíos	91	92	92	94
No judíos	94	95	95	96
<u>1994</u>				
Total	91	92	92	94
Judíos	90	91	91	93
No judíos	93	94	93	97
<u>1995</u>				
Total	94	95	95	95
Judíos	93	94	94	94
No judíos	98	99	98	98

* Israel no inmuniza ya habitualmente contra la tuberculosis, salvo a los nuevos inmigrantes de Etiopía, la India y el Yemen.

566. Los datos sobre la esperanza de vida son los siguientes:

ESPERANZA DE VIDA (1), POR SEXO Y GRUPO DE POBLACIÓN

	Árabes y otros		Judíos		Población total	
	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones
1930 - 1932			62,7	59,9		
1933 - 1935			61,8	59,5		
1936 - 1938			64,5	60,8		
1939 - 1941			64,6	62,3		
1942 - 1944			65,9	64,1		
1949			67,6	64,9		
1950 - 1954			70,1	67,2		
1955 - 1959			71,8	69,0		
1960 - 1964			73,1	70,6		

1965 - 1969 (2)			73,4	70,2		
1970 - 1974 (2) (3)R	71,9	68,5	73,8	70,6	73,4	70,1
1975 - 1979	72,0	69,2	75,3	71,7	74,7	71,2
1975	71,5	68,2	74,5	70,9	73,9	70,3
1976	72,4	69,6	75,4	71,6	74,8	71,2
1977	71,3	68,5	75,4	71,9	74,7	71,3
1978	72,0	69,1	75,6	71,9	75,0	71,5
1979	73,1	70,0	75,8	72,3	75,3	71,8
1980 - 1984 (2) R	74,0	70,8	76,5	73,1	76,1	72,7
1980	73,4	70,0	76,2	72,5	75,7	72,1
1981	74,2	70,6	76,3	73,1	75,9	72,7
1982 (2)	73,3	70,3	76,2	72,8	75,8	72,5
1983	74,1	71,2	76,6	73,2	76,2	72,8
1984	74,2	71,5	77,1	73,5	76,6	73,1
1985 - 1989	75,5	72,7	77,8	74,1	77,4	73,8
1985	75,8	72,0	77,3	73,9	77,0	73,5
1986	75,0	72,2	77,1	73,5	76,8	73,2
1987	75,8	73,2	77,7	73,9	77,0	73,6
1988	75,1	72,4	78,0	74,2	77,5	73,9
1989	75,5	73,1	78,5	74,9	78,1	74,6
1990 - 1994	76,3	73,5	79,2	75,5	78,8	75,1
1990	75,9	73,3	78,9	75,3	78,4	74,9
1991	75,7	74,2	79,0	75,4	78,5	75,1
1992	75,5	72,4	78,9	75,2	78,4	74,7
1993	76,9	73,6	79,5	75,7	79,1	75,3
1994	77,1	73,8	79,7	75,9	79,4	75,5

- (1) Los datos para períodos multianuales son la media aritmética de las esperanzas anuales.
- (2) Exceptuadas las víctimas de guerra: véase la introducción.
- (3) Población total, y árabes y otros: promedio de 1971-1974.

567. Todavía no se ha explicado la esperanza de vida relativamente baja de las mujeres israelíes. Parece estar relacionada con una mortalidad relativamente alta por enfermedades cardiovasculares y cáncer de mama.

568. Acceso a personal capacitado: Toda la población tiene acceso a personal capacitado para el tratamiento de enfermedades y lesiones comunes, y se dispone de un suministro regular de 20 medicamentos esenciales a una distancia de una hora a pie o en vehículo.

569. Todas las mujeres embarazadas tienen acceso a personal capacitado durante el embarazo. En 1992, la tasa de mortalidad materna era del 5,45 por 1.000 nacidos vivos, al haber aumentado desde el nivel de 1979-1980. La tasa de 1990-1992 fue la novena más baja de todos los países de la Unión Europea. Todos los lactantes tienen acceso a atención de salud capacitada.

Control ambiental

570. El control ambiental, en lo que se refiere a la protección de la salud, es competencia conjunta del Ministerio de Salud y del Ministerio de Medio Ambiente.

Contaminación del agua

571. Las aguas residuales de los hogares, la agricultura y la industria pueden contaminar los recursos hídricos naturales. El Tribunal Supremo de Israel ha reconocido, en varias ocasiones, la importancia de proteger el medio ambiente contra los daños industriales. Recientemente pidió condenas más severas para los infractores:

"Al aumentar la conciencia pública de las infracciones relacionadas con la protección del medio ambiente y la prevención de la contaminación del agua, el legislador se ha visto inducido a establecer niveles de sanción importantes para esas infracciones. ... No se trata sólo de una infracción grave en sí misma, porque podría perjudicar el nivel de vida y la salud públicos, sino que... el recurrente continuó infringiendo la ley después de haber sido advertido... por ello ha llegado el momento de aumentar el nivel de las penas."

P. Cr. A. 244/96 The Chim Nir Air Services Management and Airlines (1991) Ltd. v. State of Israel, Takdin-Supreme, vol. 96 (1) 6, 6 y 7.

572. Se hacen esfuerzos considerables para evitar la contaminación del agua. Los efluentes se reciclan para usos secundarios. Se han creado organismos administrativos para controlar la contaminación por efluentes del agua subterránea y de los ríos, y promover el restablecimiento de los ríos. Los efluentes tratados se dedican principalmente a usos agrícolas. Se vigilan estrictamente las normas de calidad de los efluentes para evitar daños a la salud pública y las cosechas.

573. El agua para usos domésticos se inspecciona y ensaya para determinar si contiene bacterias o productos químicos indeseados, de conformidad con las normas nacionales regularmente actualizadas y con las recomendaciones de la OMS. En los últimos cuatro años, la calidad del agua ha mejorado sustancialmente. En 1994, sólo el 4% de los resultados de los ensayos indicaron la posibilidad de contaminación. La eliminación de combustibles y las prácticas agrícolas son también causas de contaminación del agua.

Contaminación del aire

574. Las principales fuentes de contaminación del aire son la producción de energía, el transporte y las manufacturas industriales. En 1994 se elaboró una nueva política nacional de calidad del aire, del siguiente modo: evitar la contaminación del aire integrando consideraciones ambientales en la planificación del medio físico, sistemas de vigilancia regular y control periódico, disposiciones legislativas y su aplicación (incluida la de las normas ambientales y sobre emisiones), reducción de las fuentes de contaminación, y reducción de las emisiones contaminantes de los vehículos de motor.

575. La economía energética se basa en combustibles fósiles, principalmente petróleo y carbón. La contaminación liberada en la atmósfera por la combustión del combustible muestra que los niveles de óxidos de

azufre y plomo han disminuido, pero los de dióxido de carbono, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno e hidrocarburos han aumentado. No ha habido cambio en la concentración de partículas en suspensión.

576. En 1994 funcionaban 63 estaciones de vigilancia de la calidad del aire. Todas ellas vigilan el dióxido de azufre, la mayoría los óxidos de nitrógeno y las partículas, y algunas el ozono y/o el monóxido de carbono. Nuevos dispositivos vigilan los productos químicos transportados por el viento en emplazamientos peligrosos de eliminación de desechos. La limitada información disponible indica que los niveles de dióxido de azufre están en su mayor parte por debajo de los límites reglamentarios, los de dióxido de nitrógeno son significativamente superiores al límite en algunas zonas, y los niveles de ozono exceden de los límites recomendados en la mayoría de los lugares.

577. Tal como se encuentra hoy, la red de vigilancia no es una base adecuada para formular un programa nacional de gestión de la calidad del aire. Por ello, Israel acaba de terminar el proyecto de plan de una red de vigilancia nacional del aire de muchos millones de dólares, con un centro principal de almacenamiento y presentación de datos. La nueva red comprenderá tres niveles operativos: estaciones locales de vigilancia, centros regionales de control y un centro nacional de elaboración electrónica de datos. Las estaciones de vigilancia variarán según los contaminantes que sea probable encontrar. Se proyecta establecer 50 estaciones nuevas para reforzar las 45 existentes. La red se construirá en un período de tres años.

Contaminación de tierras agrícolas

578. Tres grupos principales de contaminantes ponen en peligro las tierras agrícolas: fertilizantes, metales pesados, plaguicidas y otros aditivos orgánicos.

579. El uso excesivo o la gestión inadecuada de los fertilizantes se traduce en la contaminación del suelo, sobre todo por nitratos. Se ha registrado ya la contaminación de fuentes de agua potable por los nitratos que se filtran de las tierras agrícolas. La acumulación de nitratos en los productos comestibles constituye un peligro evidente.

580. La principal fuente de metales pesados en las tierras agrícolas es la irrigación con aguas contaminadas o la utilización de aditivos sólidos contaminados. El alto pH del suelo en Israel reduce el riesgo de absorción por las plantas y de contaminación de las aguas por metales pesados.

581. El uso de plaguicidas supone un peligro evidente de que queden trazas tóxicas en los productos comestibles, y es un riesgo para los agricultores. Los residuos del suelo pueden llegar a las fuentes de agua o ser absorbidos por los productos u otros componentes de la biota del suelo, llegando así a la cadena alimentaria.

Atención preventiva

582. El medio principal de evitar las enfermedades infecciosas es el programa de vacunación administrado por las clínicas maternoinfantiles a los neonatos y niños pequeños. La cobertura de población es de las más

altas del mundo, como se ha indicado supra en la sección sobre "Inmunización".

583. Además, en los casos de meningitis bacteriana (meningocócica y H. influenza b) o de hepatitis A, se trata a todas las personas que han tenido contacto con los pacientes con medidas preventivas, aplicadas gratuitamente por el personal de la oficina de salud de distrito. Estas oficinas vigilan también las condiciones sanitarias de las instituciones que acogen niños y de los asilos, para evitar que la enfermedad se extienda por vías fecal-orales. Cuando se informa de algún brote transmitido por alimentos, el personal de esas oficinas busca la fuente del brote y adopta las medidas necesarias para mejorar las condiciones.

584. En virtud del artículo 15 de la Ordenanza de salud popular de 1940, el Director General del Ministerio de Salud o una oficina de salud de distrito tienen facultades para internar a toda persona que padezca una enfermedad infecciosa en un hospital para enfermedades de esta índole, o para utilizar otra forma de aislamiento apropiada en el caso de que el alojamiento de la persona no permita adoptar las precauciones necesarias para contener la difusión de la enfermedad.

Grupos vulnerables

585. Hasta finales de 1994, la mayoría de los residentes del Estado de Israel estaban asegurados voluntariamente en cuatro fondos de salud que prestaban servicios médicos al 95% de la población; cada fondo tenía sus propias condiciones de cobertura. De 200.000 a 300.000 personas (incluidos unos 90.000 niños) no estaban asegurados en ninguno de esos fondos, algunas de ellas por su propia voluntad, por preferir un servicio médico privado, y otras por la imposibilidad de realizar pagos mensuales.

586. Además de esos cuatro fondos, había (y sigue habiendo) servicios médicos voluntarios disponibles para los necesitados, tanto en el sector judío, principalmente en los círculos ultraortodoxos, como en el no judío, en organizaciones de beneficencia administradas por diversas iglesias.

587. En enero de 1995 entró en vigor la Ley del Seguro Nacional de Salud, introduciendo cambios de largo alcance en el sistema de salud de Israel, especialmente desde el punto de vista de la igualdad de disfrute de los servicios. Uno de los cambios más importantes fue que todo residente en Israel quedó obligado a asegurarse con un seguro de salud. (La definición de "residente" es la utilizada por el Instituto Nacional del Seguro). La persona que desee asegurarse más de lo previsto en el "conjunto de servicios" básico definido en la ley puede contratar un seguro adicional complementario por medio de programas ofrecidos por los fondos de salud y autorizados por el Ministerio de Salud y por el supervisor de seguros del Ministerio de Finanzas. El funcionamiento de los programas de seguros complementarios se sigue y supervisa de cerca por los organismos estatales, a fin de garantizar que los servicios incluidos en ellos se presten realmente además del conjunto básico y no a cambio.

588. Además, los fondos de salud mejoraron muy rápidamente sus servicios, especialmente dentro de las comunidades árabes, a fin de aumentar el número de sus miembros y, en consecuencia, su financiación (que la ley fija mediante una fórmula per cápita). Desde 1993, el Ministerio de Salud ha

dedicado unos 6,5 millones de NSI (aproximadamente 1,8 millones de dólares) a construir decenas de nuevos servicios de atención de salud maternoinfantil en los municipios y pueblos árabes. Los presupuestos del Ministerio en el mismo período incluyeron también una suma de unos 9,7 millones de NSI (aproximadamente 2,7 millones de dólares) para "colmar las deficiencias dentro del sector árabe" en la esfera de la atención preventiva.

589. El Ministerio de Salud trabaja intensamente para reducir la tasa de mortalidad infantil de los árabes israelíes, que es mayor que la de los israelíes judíos. La tasa de mortalidad infantil es realmente un producto de las condiciones socioeconómicas. Por ejemplo, una razón importante de la diferencia de este indicador entre los judíos y los no judíos es la tasa mucho más alta de matrimonios entre parientes próximos en el caso de los árabes, y especialmente de los beduinos, en comparación con los judíos, que hace que la tasa de defectos congénitos de los neonatos árabes sea muy alta.

590. En el marco del proyecto de educación/información para reducir la incidencia de las mujeres muy jóvenes que dan a luz y la mortalidad infantil en los grupos de alto riesgo, se está realizando una campaña de información/educación sobre las consecuencias de los matrimonios dentro de las familias. Varias clínicas de salud familiares móviles viajan entre las tribus de beduinos nómadas del sur y entre los asentamientos árabes del norte en una campaña de "extensión", uno de cuyos principales esfuerzos consiste en aumentar la cobertura de inmunización de neonatos y niños. Hay que señalar que la cobertura de inmunización entre la población árabe en su conjunto es muy alta: superior al 95%.

591. Una de las puntas del proyecto trata de desalentar los matrimonios entre parientes próximos; otra trata de fomentar que las mujeres embarazadas hagan más uso de los procedimientos de diagnóstico in utero; y una tercera se orienta a alentar a las madres a que utilicen más los servicios de atención maternoinfantil dispersos por el país. No se pueden medir los resultados a corto plazo de esos proyectos. Hace falta más tiempo para poder esperar resultados mensurables.

592. No obstante, la situación general de la atención de salud de los beduinos, que viven principalmente en zonas escasamente pobladas del sur del país, es peor que la de la población en general. La solución radical es su traslado a asentamientos permanentes, que es la política nacional actual. En el presente informe se hace un análisis detallado del tema en relación con el artículo 11 del Pacto ("Asentamientos ilegales").

593. Entretanto, se han adoptado las siguientes medidas especiales:

- Todas las escuelas beduinas tienen instalada agua corriente;
- Todo campamento beduino es conectado, si lo solicita, al sistema de tuberías de la Mekorot;
- Se toman regularmente muestras de la calidad del agua suministrada por la Mekorot:

- Se distribuyen octavillas que explican cómo evitar infecciones por el abastecimiento de agua entre el depósito y el campamento y dentro de éste.

Participación de las comunidades

594. Dieciocho municipios israelíes participan en el Proyecto de Ciudades Saludables, cuyos objetivos son los siguientes:

- a) Eliminar o reducir las disparidades de estado de salud entre los grupos de población;
- b) Ayudar a desarrollar la medicina preventiva;
- c) Promover la salud.

595. Todas las medidas se basan en una evaluación de las necesidades locales y se aplican con la cooperación de los ciudadanos de la localidad. Cada municipio participante prepara un perfil de salud del municipio y nombra luego un comité directivo del proyecto, con representantes de todos los que prestan servicios de atención de salud en el municipio (incluidos los voluntarios) y del público. El comité examina el perfil del estado de salud y define luego las necesidades y prioridades.

596. Los centros locales de las comunidades de Israel administran también programas de promoción de la salud.

Educación en salud

597. La tasa relativamente alta de infección por el VIH entre los judíos etíopes de Israel ha persuadido al Gobierno a asignar un presupuesto de 4,5 millones de NSI a un plan de muchos proyectos de prevención del SIDA. Los proyectos previstos se orientan a tres grupos de población:

a) Pacientes y portadores del VIH. Coordinadores de la comunidad etíope se pondrán en contacto con todos los pacientes y portadores del VIH de sus comunidades locales. Los ayudarán a comunicarse con los profesionales del centro local de tratamiento del SIDA y los educarán sobre el modo de evitar que se extienda la enfermedad, principalmente enseñándoles prácticas sexuales libres de riesgo;

b) La comunidad etíope en general. Se prevén proyectos de educación en salud para maestros, trabajadores sociales, profesionales de la atención de salud y trabajadores de la absorción de inmigrantes que entran en contacto con los etíopes. La finalidad es ayudar a los profesionales a comprender la cultura etíope, permitiéndoles así ser más sensibles y eficaces en sus relaciones con sus pacientes etíopes.

598. Se están ejecutando proyectos en las ciudades de Afula, Hadera y Beersheva, entre la población no judía, para desalentar los matrimonios entre parientes próximos y fomentar la aceptación del examen prenatal a fin de determinar posibles defectos congénitos.

Artículo 13: El derecho a la educación

Marco legal

599. La educación constituye un importante valor en la sociedad israelí. En palabras del Tribunal Supremo del Estado de Israel:

"La educación es efectivamente un instrumento social, cuya importancia no puede sobrestimarse. Es una de las funciones más importantes del gobierno y del Estado. La educación es vital para la existencia de un sistema democrático libre, vivo y que funcione. Es un elemento necesario, que se requiere para la realización personal de todos. Es vital para la existencia de la sociedad, en donde las personas viven y actúan para mejorar su bienestar personal y contribuir así al bienestar de toda la comunidad... La educación es, indudablemente, un importante instrumento para garantizar los derechos y las libertades de cada individuo, y para realizar sus derechos políticos básicos, incluida la libertad de expresión y el derecho a elegir y ser elegido."

H.C. 1554/95 Friends of "GILAT" Association v. Minister of Education and Culture, Takdin-Supreme, vol. 96 (2) 457.

600. La inclusión de la "libertad de educación" entre los valores consagrados en la Declaración de Independencia de Israel prueba una vez más la importancia dada a la educación en el país.

601. Los componentes básicos del derecho a la educación - el derecho de todo niño a recibir educación gratuita y el derecho de los progenitores a elegir la clase de educación que reciban sus hijos - fue garantizado por uno de los primeros actos legislativos del Knesset: la Ley de educación obligatoria de 1949. Según esa ley, la educación obligatoria se aplica a todos los niños de edades comprendidas entre los cinco años (guardería obligatoria) y los 15 años (10° grado) inclusive, y debe prestarse gratuitamente. Además, la ley establece la educación gratuita de los adolescentes de 16 y 17 años (11° y 12° grado), y la de los de 18 años que no hayan terminado su escolaridad en el 11° grado de conformidad con el plan de estudios oficial. Aunque incumbe sólo al Estado esa educación gratuita, el mantenimiento de las instituciones docentes oficiales es responsabilidad conjunta del Estado y de las autoridades municipales de educación. Los padres tienen derecho a elegir alguna de las pautas docentes reconocidas (estatal o religioso-estatal) para sus hijos. (Véase infra). También tienen derecho a enviar a sus hijos a escuelas parroquiales independientes, que no administra el Estado pero están bajo su supervisión.

602. Adiciones importantes al texto original de esta ley incluyen la prohibición de discriminar sobre una base sectaria al aceptar, situar y promover a los alumnos, así como la prohibición de castigar a los alumnos por acciones u omisiones de sus progenitores.

603. Otra ley importante es la Ley de educación estatal de 1953. Esta ley prevé la semana escolar de seis días y determina el contenido y los procedimientos de la educación estatal. Esta educación se define como la prestada por el Estado sobre la base de un plan de estudios aprobado y supervisado por el Ministerio de Educación y Cultura, sin ninguna afiliación a un partido, órgano comunal o cualquier otra organización no gubernamental. De conformidad con la ley, la educación estatal debe basarse en los valores de la cultura de Israel, los progresos de la ciencia, el

amor a la patria, la lealtad al Estado y la población de Israel, el heroísmo y el recuerdo del Holocausto, la práctica del trabajo agrícola y de la artesanía, la capacitación pionera y la construcción de una sociedad sobre los cimientos de la libertad, la tolerancia, la asistencia mutua y el amor a la humanidad.

604. La ley establece dos pautas de educación estatal: la educación propiamente estatal y la religioso-estatal. La educación religioso-estatal es idéntica en su estructura al sistema ordinario de educación estatal, pero ofrece un plan de estudios de orientación más religiosa y normalmente emplea un personal docente en su mayoría religioso. Esta ley autoriza al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a aprobar aumentos del plan de estudios vigente hasta de un 25%, si el 75% de los progenitores lo solicitan.

605. Otras leyes pertinentes son:

- La Ley del Consejo de Educación Superior de 1958, que establece un consejo encargado de autorizar y reconocer a las instituciones de enseñanza superior para que puedan conceder títulos.
- La Ley de inspección escolar de 1968, que regula las condiciones de funcionamiento de las escuelas que no pertenecen al sistema escolar ordinario.
- La Ley de educación especial de 1988, que establece un sistema de educación separada para atender a las necesidades de los niños con discapacidades.
- La Ley de jornada escolar prolongada de 1990, que determina la duración de la jornada escolar.

606. Se aplica un régimen legal distinto a los alumnos con discapacidades físicas o mentales. La Ley de educación especial de 1988 establece la educación gratuita de esos niños y adolescentes desde los 5 a los 18 años. De conformidad con esta ley, para 1998 la educación especial gratuita de los individuos discapacitados se ampliará a los de edades comprendidas entre 3 y 21 años.

607. En 1990, el Knesset promulgó la Ley de jornada escolar prolongada, destinada a garantizar más horas escolares a todos los alumnos de los grados K-12. La ley determina que la duración de la jornada escolar será de ocho horas o menos, según decida el Ministerio de Educación y Cultura. Por razones presupuestarias, esta ley se aplicará gradualmente en un período de 10 años.

608. En 1996, el total de niños matriculados en el sistema de educación bajo la supervisión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte fue de unos 1.490.000, desde el nivel preprimario hasta terminar la escuela secundaria. Otros alumnos que reúnen las condiciones exigidas asisten a escuelas supervisadas por el Ministerio de Asuntos Religiosos y por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En combinación con las cifras mencionadas, se estima que casi el 100% de los niños en edad de escuela

primaria asisten a la escuela, lo mismo que más del 90% de los adolescentes que reúnen las condiciones exigidas para la educación secundaria.

Situación constitucional del derecho a la educación

609. Aunque es imposible poner en duda la existencia legal del derecho a la educación, el ámbito de protección constitucional que se le concede no ha sido definido aún por los tribunales israelíes. En una ocasión, un magistrado del Tribunal Supremo sostuvo que el derecho a la educación no es un derecho constitucional, mencionando al respecto la ausencia de una norma constitucional positiva. Sin embargo, el Presidente del Tribunal Supremo, en un asunto reciente, expresó la opinión de que la cuestión no ha sido resuelta aún y que la mencionada opinión judicial no es vinculante para el tribunal.

Estructura del sistema de educación

610. El sistema de educación de Israel comprende varios niveles principales: preprimario, primario, secundario, postsecundario, educación superior y educación de adultos

Enseñanza preprimaria

611. El sistema de enseñanza preprimaria se compone de una red de jardines de infancia. En 1996, el sistema de jardines de infancia abarcaba a 320.000 niños de edades comprendidas entre dos y cinco años, que asistían a instituciones municipales, públicas y privadas. Los niños más pequeños van normalmente a instituciones de guardería similares, o quedan bajo la supervisión de niñeras. El objetivo de esa educación infantil temprana es sentar una base educacional, lo que incluye el desarrollo del lenguaje y del pensamiento, la capacidad de aprendizaje y creativa, y los conocimientos sociales y motores.

Enseñanza primaria y secundaria

612. Hasta 1968, el sistema escolar de Israel se dividía en escuelas primarias (grados 1° a 8°) e institutos (grados 9° a 12°). En 1968 se decidió una reforma que dividió el sistema en tres clases de instituciones docentes:

- a) Escuela primaria (grados 1° a 6°);
- b) Escuela secundaria inferior (grados 7° a 9°);
- c) Escuela secundaria superior (grados 10° a 12°).

613. La finalidad de la reforma fue mejorar el rendimiento escolar y fomentar la integración social de los diversos sectores de la sociedad. Al mismo tiempo, el período de educación obligatoria (que solía ser de 9 años, desde el jardín de infancia obligatorio hasta el grado 8°) se amplió hasta el 10° grado (inclusive), lo que hizo que el período total de educación obligatoria fuera de 11 años. La reforma se aplicó y se sigue aplicando lentamente, y en 1996 el 27% de los alumnos seguían asistiendo a escuelas de conformidad con el sistema antiguo. En la enseñanza secundaria superior, los alumnos pueden elegir entre la rama académica y la

tecnológica/profesional. En cualquier caso, todas las ramas están generalmente disponibles y son accesibles a todos, además de ser gratuitas.

Enseñanza superior

614. El sistema de educación superior de Israel comprende ocho universidades (incluida la Universidad Abierta de Tel Aviv). Además, hay otras instituciones no universitarias de educación superior que otorgan títulos de licenciado sólo en varias esferas específicas, como administración de empresas, derecho, tecnología, artes y oficios, y formación de personal docente. El sistema incluye también escuelas superiores regionales que ofrecen cursos universitarios bajo el patrocinio y la responsabilidad académica de las universidades.

615. Una característica reciente del sistema de enseñanza superior de Israel es el establecimiento de escuelas superiores generales que ofrecen una amplia variedad de programas de grado para estudiantes de nivel universitario. Esas escuelas se están creando para satisfacer la creciente demanda de enseñanza superior que se prevé continuará y aumentará en el primer decenio del siglo XXI.

616. La admisión en las universidades y escuelas superiores se basa en el certificado de ingreso de la enseñanza secundaria y en los resultados de un examen psicométrico, sin ninguna discriminación por motivos de religión, sexo, nacionalidad o cualquier otra consideración que no sea el rendimiento académico. Los exámenes de ingreso se realizan en hebreo, árabe, inglés, ruso, francés y amárico (etíope), o en cualquier otro idioma, en su caso. Los exámenes psicométricos se realizan en hebreo, árabe, inglés, ruso, francés o español.

617. La educación en universidades y escuelas superiores no es gratuita. Los derechos de matrícula se determinan de conformidad con la decisión de un comité público. En la actualidad, los derechos de matrícula universitarios son por término medio de unos 1.000 NSI (aproximadamente 3.000 dólares) anuales y pueden pagarse anticipadamente o a plazos. Hay una red nacional de asistencia a los estudiantes que necesitan ayuda por razones socioeconómicas. Ello se suma a una amplia variedad de fundaciones públicas y privadas que conceden subvenciones, becas y préstamos. Las escuelas superiores se consideran instituciones privadas y, en consecuencia, sus derechos de matrícula se rigen por la oferta y la demanda.

Educación de adultos

618. La educación de adultos desempeña un importante papel en el proceso educacional. Ofrece programas orientados a todos los sectores de la población para su educación primaria, secundaria, preacadémica (programas de preparación para la universidad) y académica continuas. Además, en Israel, la educación de adultos tiene especial importancia dado que es un país de inmigración, que absorbe inmigrantes de todas las partes del mundo. Por ello, en las escuelas para nuevos inmigrantes se imparten estudios especiales de idiomas y cultura. Todas esas actividades se realizan por el Ministerio de Educación, así como por una amplia gama de organizaciones e instituciones no gubernamentales.

619. Los objetivos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en materia de educación de adultos son:

- Inculcar el idioma hebreo y su cultura a los nuevos inmigrantes y, en particular, dedicar recursos específicos a la absorción de los inmigrantes etíopes en materia de idioma, cultura y educación dentro de la sociedad israelí.
- Reducir las diferencias educacionales dentro de la población de adultos de Israel; ampliar el marco de la educación primaria y secundaria a todos los sectores de la población.
- Ampliar los conocimientos y horizontes del estudiante adulto, y darle oportunidades de enriquecer sus esferas de interés, mediante, entre otras cosas, el desarrollo de aficiones y talentos creativos.
- Ofrecer instrumentos para desarrollar conocimientos prácticos que mejoren la actuación de los adultos en sus diversas funciones dentro de la familia y de la comunidad.

620. Como resultado de la disponibilidad de un sistema complementario de educación fundamental y debido a la mejor aplicación de la Ley de educación obligatoria, el número de personas con cuatro años o menos de educación escolar disminuyó entre la población no judía, desde el 28,9% en 1980, hasta el 15,9% en 1944, mientras que entre la población judía las cifras disminuyeron, respectivamente, del 10,3% al 5,4%.

Dificultades de organización en la realización del derecho a la educación

621. Aunque prácticamente todos los que se encuentran en el grupo de edad pertinente asisten a la escuela primaria, en lo que se refiere a la educación secundaria existe un problema de abandono escolar, especialmente en el sector no judío.

622. La política del Ministerio de Educación consiste en no escatimar esfuerzos para evitar que los jóvenes abandonen las escuelas y aumentar el porcentaje de los que asisten a ellas. El objetivo expresado es que todos los jóvenes de ambos sexos, salvo en casos extremos, terminen 12 años completos de escolaridad. La política del Ministerio obliga a las escuelas a prestar asistencia y alentar a los alumnos para que continúen sus estudios hasta el 12º grado, a pesar de que la asistencia a la escuela no es obligatoria después de los 16 años.

623. En los últimos años, evitar que los alumnos abandonen sus estudios escolares se ha convertido en una de las tareas principales del sistema docente. Las escuelas deben abstenerse de las prácticas del pasado de incitar a los alumnos indeseados a que abandonaran sus estudios. En lugar de ello, deben tratar de fomentar el empeño de los alumnos por sus estudios y hacer cuanto esté en su mano para evitar que los abandonen. A fin de promover este objetivo, el Ministerio ofrecen incentivos financieros a las escuelas que logren reducir sus tasas de abandono escolar.

624. En los casos en que beneficiaría al alumno pasar a otro marco educacional alternativo, el Ministerio pide a las escuelas que ayuden al alumno a encontrar el más apropiado.

625. Uno de los principales factores que influyen en la difusión del fenómeno de abandono es la transición entre los diferentes marcos educacionales. Las transiciones más problemáticas son las siguientes:

a) De las escuelas primarias a las escuelas secundarias inferiores/escuelas secundarias de cuatro años;

b) De las escuelas secundarias inferiores a las escuelas secundarias superiores;

c) Entre los cursos de las escuelas secundarias superiores.

626. Uno de los propósitos expresos de la reforma de 1968 fue posponer la transición de las escuelas elementales a las secundarias de los grados 8° a 9°. Con respecto a la enseñanza superior, las dificultades presupuestarias impiden en la actualidad que sea gratuita.

Datos estadísticos

Alfabetización

627. Los cuadros que siguen presentan, desglosados de diversas formas, los datos correspondientes al grado de educación formal de la población de adultos de Israel en el período 1961-1995. Se divide la población por judíos y no judíos, sexo, edad y país de origen. De conformidad con estos datos, en 1995 sólo el 4% de la población total de Israel carecía de una educación primaria escolar.

Personas de 15 años o más, por grupo de población, años de escolaridad, sexo y edad a/

Sexo y edad	Años de escolaridad								Total b/	
	Mediana	más de 16	13 a 15	11 y 12	9 y 10	5 a 8	1 a 4	0	%	Millares
Judíos										
1961	8,4	3,6	6,3		34,6	35,4	7,5	12,6	100,0	1.300,9
1970	9,3	4,9	8,1		39,7	31,7	6,3	9,3	100,0	1.809,6
1975	10,3	7,0	10,7	26,1	18,8	25,5	4,3	7,6	100,0	2.708,2
1980	11,1	8,5	12,3	30,4	17,2	21,3	3,9	6,4	100,0	2.315,8
1985	11,5	10,2	14,2	33,6	16,6	17,3	3,1	5,0	100,0	2.511,3
1990	11,9	12,2	16,0	38,0	13,5	13,7	2,4	4,2	100,0	2.699,3
1993	12,0	13,8	18,5	39,3	13,0	11,6	2,1	3,7	100,0	3.102,9

1994	12,1	14,6	19,3	37,3	12,6	10,8	2,0	3,4	100,0	3.181,1
TOTAL - 1995										
- Millares		501,5	662,6	1,198,5	387,5	326,4	62,9	99,1	100,0	3.269,3
- %	12,2	15,5	20,5	37,0	12,0	10,1	1,9	3,1	100,0	
EDAD										
15 - 17	11,2	-	0,5	55,1	42,7	1,3	(0,3)	(0,1)	100,0	229,3
18 - 24	12,3	3,5	25,3	63,2	5,2	2,1	0,3	0,4	100,0	532,1
25 - 34	12,9	22,0	26,6	41,0	6,5	2,6	0,4	0,9	100,0	610,4
35 - 44	12,8	23,4	24,0	32,5	12,0	6,6	0,4	1,1	100,0	613,6
45 - 54	12,8	24,6	22,1	27,1	11,6	11,5	1,1	(2,0)	100,0	452,5
55 - 64	11,6	15,2	17,6	24,0	10,9	19,6	5,0	7,7	100,0	335,5
65 +	9,6	9,5	12,9	18,7	12,9	28,7	7,0	10,3	100,0	495,9
<i>Varones - total</i>	<i>12,3</i>	<i>17,4</i>	<i>18,8</i>	<i>38,0</i>	<i>12,6</i>	<i>9,7</i>	<i>1,8</i>	<i>1,7</i>	<i>100,0</i>	<i>1.588,0</i>
15 - 17	11,2	-	(0,8)	53,2	44,1	1,7	(0,2)	-	100,0	118,0
18 - 24	12,2	4,2	21,4	64,1	6,9	2,6	(0,4)	(0,4)	100,0	271,2
25 - 34	12,9	22,9	24,7	40,0	7,6	3,6	(0,5)	0,7	100,0	307,9
35 - 44	12,8	25,5	21,8	32,5	12,4	6,6	0,4	0,8	100,0	302,2
45 - 54	12,7	27,2	19,3	28,4	12,2	10,6	0,8	1,5	100,0	219,8
55 - 64	11,9	19,4	16,7	25,2	10,3	20,4	4,4	3,6	100,0	156,6
65 +	10,4	13,1	13,9	19,7	11,5	28,2	7,3	6,3	100,0	212,2

(continuación)

Sexo y edad	Años de escolaridad								Total b/	
	Mediana	16 +	13 a 15	11 y 12	9 y 10	5 a 8	1 a 4	0	%	Millares
	Judíos									
Mujeres - total	12,2	13,6	22,0	36,2	11,4	10,4	2,1	4,3	100,0	1.681,3
15 - 17	11,3	-	(0,2)	57,2	41,2	(1,0)	(0,3)	(0,1)	100,0	111,4
18 - 24	12,4	2,9	29,4	62,0	3,4	1,6	(0,2)	(0,5)	100,0	260,8
25 - 34	13,0	21,1	28,5	42,1	5,3	1,6	(0,4)	1,0	100,0	302,5
35 - 44	12,8	21,4	26,0	32,7	11,5	6,5	(0,4)	1,5	100,0	311,4
45 - 54	12,8	22,1	24,8	26,1	10,9	12,2	1,4	2,5	100,0	232,6
55 - 64	11,3	11,5	18,4	22,9	11,3	19,0	5,5	11,3	100,0	178,8
65 +	9,1	6,8	12,1	17,9	13,9	29,3	6,7	13,3	100,0	283,8
	Árabes y otros									
1961	1,2	1,5			7,6	27,5	13,9	49,5	100,0	136,3
1970	5,0	(0,4)		1,7	13,0	35,1	13,7	36,1	100,0	223,2
1975	6,5	1,4	3,1	9,1	12,6	38,0	12,9	22,9	100,0	279,8
1980	7,5	2,2	5,5	13,5	16,0	33,9	10,0	18,9	100,0	344,5
1985	8,6	2,5	5,9	19,2	19,3	32,0	7,7	13,4	100,0	428,2
1990	9,0	3,0	6,1	23,2	17,4	30,8	6,5	13,0	100,0	502,0
1993	9,7	3,7	7,4	26,4	18,9	26,5	6,2	10,9	100,0	579,2
1994	10,0	4,3	8,4	27,8	18,4	25,1	5,9	10,0	100,0	607,9
TOTAL -										
- Millares		23,9	60,7	177,5	120,1	151,5	36,7	56,2	100,0	533,9
- %	10,2	4,6	9,6	28,1	19,0	24,0	5,8	8,9	100,0	
EDAD										
15 - 17	10,5	-	0,2	38,3	46,5	12,2	(1,0)	(1,8)	100,0	
18 - 24	11,6	2,2	15,8	44,8	18,5	15,5	1,3	1,9	100,0	150,5
25 - 34	11,0	7,5	10,6	32,4	20,6	24,2	2,3	2,4	100,0	167,8
35 - 44	9,0	6,8	10,6	17,4	14,9	37,8	6,5	6,0	100,0	107,5
45 - 54	7,0	5,9	7,5	9,8	9,4	34,3	14,8	18,3	100,0	
55 - 64	4,7	3,8	5,9	6,2	5,1	27,2	21,2	30,6	100,0	
65 +	1,1	(1,5)	(2,4)	6,3	4,6	17,2	15,3	52,7	100,0	
Varones - total	10,6	5,9	9,4	30,6	20,6	24,4	5,0	4,1	100,0	315,7
15 - 17	10,5	-	(0,2)	37,1	46,4	13,4	(1,3)	(1,6)	100,0	
18 - 24	11,6	2,2	15,6	45,0	20,3	14,9	(1,1)	(0,9)	100,0	
25 - 34	11,3	9,1	9,3	37,1	21,2	20,8	(1,4)	(1,1)	100,0	
35 - 44	10,2	9,7	11,0	21,8	17,8	33,2	3,4	3,1	100,0	
45 - 54	8,1	8,9	7,9	10,6	12,5	44,3	10,7	5,1	100,0	
55 - 64	6,5	(5,1)	(5,8)	8,8	(6,5)	37,8	23,0	13,0	100,0	
65 +	3,5	(2,5)	(1,5)	(5,6)	(3,6)	27,7	24,5	34,6	100,0	
Mujeres - total	9,7	3,2	9,9	25,7	17,4	23,6	6,6	13,6	100,0	318,2
15 - 17	10,6	-	(0,2)	39,5	46,5	11,1	(0,7)	(2,0)	100,0	
18 - 24	11,6	2,2	15,9	44,7	16,7	16,1	(1,5)	2,9	100,0	
25 - 34	10,6	5,9	11,8	27,8	20,1	27,6	3,2	3,6	100,0	
35 - 44	8,0	3,9	10,2	13,0	(12,0)	42,7	9,5	8,7	100,0	
45 - 54	4,9	(2,9)	7	9,0	6,4	24,2	18,9	31,6	100,0	
55 - 64	1,6	(2,5)	(6,1)	(3,8)	(3,8)	17,2	19,6	47,0	100,0	20,8
65 +	0,7	(0,6)	(3,0)	(6,8)	(5,4)	8,9	8,2	67,1	100,0	18,8

Fuente: Oficina Central de Estadística.

a/ Hasta 1985 - Personas de 14 años o más.

b/ Incluidos los no conocidos.

Tasas de asistencia del sistema docente

628. Los cuadros que siguen muestran el incremento gradual del número de alumnos del sistema docente israelí. El primer cuadro presenta los datos actuales y la tasa de asistencia de las escuelas estatales. El segundo presenta los datos correspondientes a 1996 del número de alumnos de la enseñanza primaria y secundaria, divididos en cuatro sectores de educación (judíos, árabes, beduinos y drusos). El tercero refleja el aumento de estudiantes en todas las instituciones docentes; el cuarto se ocupa sólo de la enseñanza primaria y secundaria, e ilustra los cambios del número de alumnos judíos y no judíos en cada grado escolar, a lo largo de los años.

Número de estudiantes matriculados en 1996, en el sistema de enseñanza preescolar, primaria y secundaria, y porcentajes, en su población total, por grupo de edad:

Enseñanza preescolar	Enseñanza primaria	Enseñanza secundaria	
Jardines de infancia (de 2 a 5 años)	Escuela primaria (Grados 1 a 8)	Escuela secundaria inferior (Grados 7 a 9)	Escuela secundaria superior (Grados 9 a 12)
320.000 (90%)	690.000 (96%)	193.000	288.000 (90%)

	Enseñanza libre y obligatoria	Enseñanza libre
de 1 a 5 años	de 5 a 16 años	de 16 a 18 años

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y Oficina Central de Estadística.

629. Las cifras anteriores no incluyen a los alumnos que asisten a los centros preescolares en que se enseña Talmud-Tora (judíos ortodoxos) y a las instituciones supervisadas por el Ministerio de Asuntos Religiosos y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (escuelas de formación profesional e industriales).

Número de alumnos en escuelas, por sector y nivel, 1996
 (millares de alumnos)

Sector	Total	Enseñanza primaria	Enseñanza secundaria inferior	Enseñanza secundaria superior
Total	1 171	690	193	288
Judíos	938	540	152	246
Árabes	169	108	28	33
Beduinos	36	26	6	4
Drusos	28	16	7	5

* Los datos de este cuadro no incluyen los de los jardines de infancia ni los de la enseñanza superior.

630. Hay 1.1700.000 alumnos, aproximadamente, en las escuelas: alrededor del 80% de ellos en el sector judío, alrededor del 14% en el sector árabe, alrededor del 3% en el sector beduino y alrededor del 2% en el sector druso.

Alumnos de instituciones docentes

	1995/96	1994/95	1979/80	1969/70	1959/60	1948/49
1. TOTAL GENERAL (2 + 12)	1.721.303	1.684.456	1.200.638	823.491	578.003	140.817
Sistema de enseñanza (3 + 12)	1.656.247	1.592.465	1.156.636	797.191	567.051	140.817
Otras instituciones (11)	58.793	56.200	44.000	26.300	10.952	
Enseñanza hebrea						
2. TOTAL (3 + 11)	1.451.939	1.428.882	1.023.410	711.954	531.923	129.688
3. SISTEMA DE ENSEÑANZA TOTAL (de 4 a 10)	1.393.139	1.372.682	979.410	685.654	520.971	129.688
4. JARDINES DE INFANCIA <u>a</u> /	289.100	288.900	246.500	107.668	75.699	25.406
5. ENSEÑANZA PRIMARIA - TOTAL	540.821	540.254	436.387	394.354	375.054	91.133
Escuelas primarias	528.429	527.328	424.173	375.534	357.644	91.133
Escuelas para niños minusválidos	12.392	12.926	12.214	18.820	17.410	
ENSEÑANZA POSTPRIMARIA <u>b</u> / - TOTAL (5+7)	391.794	384.328	216.602	137.344	55.142	10.218
6. Escuelas intermedias	150.804	142.750	72.792	7.908	-	-
7. Escuelas secundarias - total	240.990	241.578	143.810	129.436	55.142	10.218
secundarias unidireccionales	118.044	123.790	91.138	98.591		
secundarias multidireccionales	122.946	117.788	52.672	30.845		
Tipo de enseñanza						
General	122.283	121.385	61.583	63.731	32.894	7.168
Cursos complementarios	9.478	8.918	6.438	8.508	7.065	1.048
Tecnológica/profesional	102.716	104.436	70.681	49.556	10.167	2.002
Agropecuaria	6.513	6.839	5.108	7.641	5.016	
8. INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA POSTSECUNDARIA	46.514	42.548	25.341	11.894	5.801	1.295
9. INSTITUCIONES NO UNIVERSITARIAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR	23.210	19.402	-	-	-	-
10. UNIVERSIDADES	101.700	97.250	54.480	35.374	9.275	1.635
11. OTRAS INSTITUCIONES	58.800	56.200	44.000	26.300	10.952	-
de enseñanza primaria <u>c</u> /	26.300	18.800	10.500	-	-	-
de enseñanza postprimaria <u>d</u> /	18.300	25.000	25.700	-	-	-
de enseñanza postsecundaria <u>e</u> /	14.200	12.400	7.800	-	-	-
Enseñanza árabe						
12. SISTEMA DE ENSEÑANZA - TOTAL (de 13 a 17)	269.364	255.574	177.225	110.537	46.080	11.129
13. JARDINES DE INFANCIA <u>f</u> /	26.100	26.100	17.344	14.211	7.274	1.214
14. ENSEÑANZA PRIMARIA - TOTAL	152.544	145.416	121.985	85.449	36.729	9.991
Escuelas primarias	150.083	143.158	121.101	85.094	36.652	9.991
Escuelas para niños minusválidos	2.461	2.258	884	355	77	-

	1995/96	1994/95	1979/80	1969/70	1959/60	1948/49
ENSEÑANZA POSTPRIMARIA - TOTAL (15 + 16)	88.494	82.312	37.276	10.507	1.958	14
15. Escuelas intermedias	44.984	39.699	14.803	2.457	-	-

	1995/96	1994/95	1979/80	1969/70	1959/60	1948/49
16. Escuelas secundarias - total		42.613		8.050	1.958	
	43.510		22.473			14
Secundarias unidireccionales		19.277			1.958	
	15.929		17.373			14
Secundarias multidireccionales		23.336			-	-
	27.581		5.100			
TIPO DE ENSEÑANZA SECUNDARIA						
General		31.928		6.198	1.933	
	30.124		19.034			14
Tecnológica/profesional		10.070		1.462	-	-
	12.765		2.645			
Agropecuaria					23	-
	621	615	794	390		
17. INSTITUCIONES POSTSECUNDARIAS					121	-
- TOTAL	2.226	1.746	621	370		
Escuelas de formación de maestros					121	-
	1.598	1.193	485	370		
Otras instituciones postsecundarias						-
	628	553	136			

Fuente: Oficina Central de Estadística.

a/ Incluida una estimación de los niños de 6 años (unos 4.000 en 1995/1996) que van a jardines de infancia.

b/ Incluidos también los estudiantes de esas instituciones que estudian para obtener un primer título académico.

c/ Escuelas religiosas

d/ Alumnos de escuelas de aprendices y de escuelas industriales del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y alumnos de "yeshivot elementales".

e/ Yeshivot superiores.

f/ Solamente los obligatorios.

Alumnos de escuelas de enseñanza primaria y postprimaria, por grados

	1995/96	1994/95	1989/90	1979/80	1969/70	1959/60	1948/49
TOTAL GENERAL	1.173.663	1.152.310	1.006.935	812.250	603.716	461.491	108.131
Enseñanza hebrea							
VIII - total	76.598	77.780	72.394	54.212	49.570	38.431	7.335
De él: escuelas intermedias	50.395	49.518	42.562	25.047	2.279	-	-
Cursos primarios especiales de nivel no especificado	3.287	3.506	3.088	2.013	4.087	3.381	-
IX - total	75.208	73.902	67.446	51.584	43.926	21.841	4.461
De él: escuelas intermedias	48.283	44.073	38.318	22.667	-	-	-
X	72.163	70.814	62.426	44.857	35.402	15.263	2.936
XI	69.712	70.862	57.654	37.211	28.902	10.707	1.896
XII - total	67.515	65.544	52.735	31.316	20.503	6.581	925
De él: en secundarias generales (1)	35.279	34.227	25.956	14.557	13.363	4.256	
XIII	3.468	3.479	2.456	1.155	435	-	-
XIV	1.207	1.050	740	354	268	-	-
Enseñanza árabe							
Total	241.038	227.728	207.807	159.261	72.018	31.905	6.780

I	27.070	23.668	20.611	18.931	11.328	6.219	2.012
II	23.943	22.585	19.549	18.448	10.927	5.403	1.346
III	23.142	22.556	19.674	17.879	9.639	5.081	1.179
IV	23.239	21.611	19.314	17.634	8.972	3.921	959
V	22.010	22.082	20.303	16.651	8.314	2.860	608

	1995/96	1994/95	1989/90	1979/80	1969/70	1959/60	1948/49
VI	22.524	21.270	20.521	15.065	7.036	2.802	375
VII - total	21.005	19.738	19.962	14.280	5.981	2.679	231
De él: escuelas intermedias	16.082	14.220	10.103	5.383	466	-	-
VIII - total	20.875	19.480	19.556	13.582	4.679	1.888	56
De él: escuelas intermedias	15.640	13.717	10.208	5.151	321	-	-
Cursos primarios especiales de nivel	458	363	20	49	50	23	-
IX - total	18.818	16.725	16.639	8.748	2.491	465	14
De él: escuelas intermedias	14.080	11.762	8.617	4.269	-	-	-
X	14.296	14.687	13.066	7.067	1.224	209	-
XI	12.211	12.001	9.984	4.633	842	186	-
XII - total	11.286	10.795	8.550	3.743	535	139	-
De él: en general secundaria	8.193	8.100	6.575	3.171	469	139	-
XIII		167	58	-	-	-	-

Source: Oficina Central de Estadística.

(1) Excluidos los alumnos de cursos complementarios (2.543 en 1994/1995 y 2.836 en

Educación de adultos

631. El primero de los cuadros que siguen ilustra el número de adultos matriculados en la enseñanza elemental/recuperación (primaria y secundaria), programas preacadémicos y académicos especiales para adultos y programas de absorción de inmigrantes. El segundo cuadro muestra el crecimiento anual del número de alumnos que terminan su educación primaria y secundaria.

Participación en la enseñanza de adultos

	Programas preparatorios pre-académicos	Programas de absorción de inmigrantes	Enseñanza primaria	Enseñanza secundaria	Universidades populares
1990	6 001				
1991	6 784	138, 152			19, 276
1992	7 669	116, 985	6, 300	5, 800	20, 190
1993	7 789	77, 871	6, 950	6, 300	23, 368
1994	7 807	64, 304	7, 900	8, 600	28, 684
1995	8 588	67, 304	9, 500	10, 500	31, 349

1996 (previsión)		68,000		11,000	
---------------------	--	--------	--	--------	--

Fuente: Oficina Central de Estadística y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

632. El aumento del número de participantes en los programas de clases elementales de hebreo durante los primeros años del decenio de 1990 se debe a la espectacular afluencia de inmigrantes procedentes de la ex Unión Soviética en ese período.

Educación superior

633. Los cuadros que siguen muestran el número de estudiantes en instituciones de enseñanza superior, desglosados por grado, materia de estudio, sexo, edad, grupo de población y origen.

Número de estudiantes en instituciones de enseñanza superior

	1990	1994	1995	1996	1997
Total de estudiantes	76.000	108.300	116.000	123.000	135.000
Estudiantes de escuelas superiores	8.300	16.800	19.400	28.000	36.500
Estudiantes de universidades	67.700	91.500	96.600	95.000	98.500

Fuente: Oficina Central de Estadística.

634. Para el año 2000 se prevé un aumento del 16%, con respecto a 1995, en el número de estudiantes en instituciones de enseñanza superior. Se prevé también que la mayor parte del incremento se producirá en la matrícula de las escuelas superiores.

Estudiantes de universidades, por nivel, materia de estudio, sexo, edad, grupo y origen

	1992/93								1990
	Ingeniería y arquitectura	Agricultura	Ciencias y matemáticas	Medicina a/	Derecho	Ciencias sociales	Humanidades	Total	
PRIMER GRADO - TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0
De él: mujeres	18,2	41,2	44,3	71,4	46,6	55,9	74,0	54,0	3
Edad									
hasta 19	12,4	2,3	13,0	8,4	7,2	4,6	5,4	7,6	
de 20 a 21	17,4	7,5	24,3	20,4	19,6	17,4	18,7	19,0	6
de 22 a 24	36,1	44,8	43,1	45,6	44,2	46,4	39,5	42,2	8
de 25 a 29	30,4	39,5	17,3	17,5	23,7	22,0	20,9	22,2	5
de 30 a 34	2,8	4,6	1,6	3,0	2,6	3,8	5,3	3,7	
más de 35	0,8	1,3	0,7	5,0	2,4	5,9	10,1	5,3	
Grupo de población									
Judíos	95,1	98,3	91,8	92,5	94,0	96,1	91,9	93,8	3
Árabes y otros	4,9	1,7	8,2	7,5	8,0	3,9	8,1	6,2	
ORIGEN (DE LOS JUDÍOS)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0
- TOTAL									
Israel	31,5	43,7	30,0	31,5	39,1	32,6	29,0	31,5	8
Asia - África	23,0	17,4	20,7	20,1	19,5	28,4	31,8	26,3	9
Europa - América	45,5	38,9	49,3	48,4	41,4	39,0	39,2	42,3	3
SEGUNDO GRADO - TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0
De él: mujeres	21,7	46,8	48,7	49,8	38,4	52,9	73,7	53,5	3
Edad									
hasta 24	11,6	11,9	28,9	25,6	15,4	9,2	6,6	13,2	6
de 25 a 29	51,7	51,3	53,2	46,5	46,8	48,2	28,6	44,1	1
de 30 a 34	22,3	16,4	12,5	13,9	21,4	19,6	17,1	17,7	4
de 35 a 44	12,0	16,7	4,6	10,5	13,4	17,3	27,8	17,1	3
más de 45	2,3	3,8	0,8	3,5	3,0	5,6	19,9	7,9	
Grupo de población									
Judíos	98,2	97,5	96,9	94,6	97,0	98,4	96,2	97,2	7
Árabes y otros	1,8	2,5	3,1	5,4	3,0	1,6	3,8	2,8	

Israel	16,2	21,4	25,7	19,8	18,7	16,3	21,7
Asia - África	14,7	16,4	14,0	16,7	12,6	14,2	14,5
Europa - América	69,1	62,2	60,3	61,5	68,6	69,5	63,9

Fuente: Oficina Central de Estadística.

a/ Incluidos los cursos paramédicos.

635. El siguiente cuadro ilustra el aumento, con el paso de los años, del porcentaje de israelíes con educación superior.

Personas con educación superior de la población en general (13 años o más de escolaridad)

636. El número de personas con educación superior entre la población judía aumentó entre 1980 y 1995 en alrededor del 63% (del 20,8% al 33,9%); entre la población no judía, el número de personas con educación superior aumentó en alrededor del 65% (del 7,7% al 12,7%).

Tasas de deserción escolar

637. Los datos que siguen muestran la amplitud del problema de la deserción escolar y la tendencia continua a la disminución de la importancia del fenómeno.

Número de niños y jóvenes que no van a la escuela
(de 6 a 17 años)

Niños y jóvenes

	1992	1993	1994	1995
Total	52.260	42.300	37.000	30.000

Niños y jóvenes que no van a la escuela (%)

	1992	1993	1994	1995
%	4,5%	3,6%	3,1%	2,5%

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, basado en la Oficina Central de Datos Estadísticos.

Asistencia de jóvenes de 14 a 17 años del sistema de enseñanza judío (%)

	1980	1985	1990	1994
Total	79,5	86,9	90,5	94,4
Varones	72,9	80,7	85,5	90,9
Mujeres	86,5	93,7	95,7	98,1

Jóvenes de 14 a 17 años de la enseñanza árabe (%)

	1980	1985	1990	1994
Total	51,3	62,1	62,8	66,4
Varones	58,0	65,6	66,4	65,2
Mujeres	44,0	58,1	58,9	67,5

Fuente: Oficina Central de Estadística.

* Las cifras se refieren sólo a los alumnos de instituciones sometidas a la inspección del Ministerio de Educación. Si se añadieran los datos procedentes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Ministerio de Asuntos Religiosos, las tasas de asistencia serían mayores.

Tasas anuales de deserción escolar de los alumnos de enseñanza
 secundaria superior

Alumnos de los cursos IX a XIII, por curso y deserción escolar

	1994/95-1995/96				1993/94-1994/95	
	IX-XII		IX-XI		IX-XI	
	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	
TOTAL GENERAL	100,0	290.578	100,0	212.716	100,0	
No dejaron la escuela	91,5	265.925	88,6	188.428	87,3	
Dejaron la escuela - total	8,5	24.653	11,4	24.288	12,8	
Dejaron el sistema de enseñanza (desertores escolares)	5,2	14.574	7,1	14.384	8,0	
Desertaron						
al terminar el curso escolar	3,6	10.553	5,0	10.553	5,9	
durante el curso escolar	1,4	4.021	1,8	3.831	2,1	
Ingresaron en otra escuela	3,5	10.079	4,7	9.904	4,8	
	Enseñanza hebrea					
TOTAL	100,0	248.917	100,0	181.575	100,0	
No dejaron la escuela	91,7	228.210	88,8	161.162	87,7	
Dejaron la escuela - total	8,3	20.707	11,2	20.413	12,2	
Dejaron el sistema de enseñanza (desertores escolares)	4,7	11.137	6,4	11.012	6,9	
Desertaron						
al terminar el curso escolar	3,3	8.086	4,5	8.086	5,0	
durante el curso escolar	1,2	3.051	1,6	2.926	1,9	
Ingresaron en otra escuela	3,8	9.570	5,2	9.401	5,3	
	Enseñanza árabe					
TOTAL	100,0	41.661	100,0	31.141	100,0	
No dejaron la escuela	90,5	37.715	87,6	27.268	84,5	
Dejaron la escuela - total	9,5	3.945	12,4	3.875	15,5	
Dejaron el sistema de enseñanza (desertores escolares)	8,3	3.437	11,0	3.372	14,0	
Desertaron						
al terminar el curso escolar	5,9	2.467	7,9	2.467	10,8	
durante el curso escolar	2,3	970	2,9	905	3,2	
Ingresaron en otra escuela	1,2	509	1,6	503	1,5	

Fuente: Oficina Central de Estadística.

638. El efecto total de esas cifras muestra una clara tendencia al aumento constante del porcentaje de alumnos adolescentes que permanecen en la escuela y una disminución concordante de las tasas de deserción. Esta tendencia puede observarse tanto en el sector de enseñanza judía como en el de enseñanza árabe, y en los alumnos de ambos sexos. Desde el decenio de 1990, en los sectores de enseñanza judía y árabe, el porcentaje de asistencia de las alumnas ha sido todos los años superior al de los alumnos.

Tasas de titulación a todos los niveles

639. Los cuadros que siguen muestran el porcentaje de alumnos que reúnen las condiciones exigidas para obtener certificados de ingreso al acabar la enseñanza secundaria y la proporción entre los examinados que reúnen los requisitos para el certificado de ingreso y los que no los reúnen (desglosados en judíos y no judíos, sexo y tipo de escuela):

Porcentaje de aspirantes a ingreso (grupo de 17 años de la población)

640. El gráfico muestra que, con el paso de los años, se ha producido un incremento del porcentaje de quienes tienen derecho a certificados de ingreso en ese grupo de edad, principalmente en los últimos años.

Examinados en los exámenes de ingreso, por calificación para el certificado y diversas características

EXAMINADOS EN LOS EXÁMENES DE INGRESO, POR CALIFICACIÓN PARA EL CERTIFICADO Y DIVERSAS CARACTERÍSTICAS						
	<i>Examinados</i>					
	<i>Sin derecho</i>	<i>Con derecho</i>	<i>Total</i>	<i>Sin derecho</i>	<i>Con derecho</i>	<i>Total</i>
	<i>%</i>			<i>Cifras absolutas</i>		
Total general						
1987	39,6	60,4	100,0	14.917	22.740	37.657
1991	36,0	64,0	100,0	16.648	29.577	46.225
1992	37,5	62,5	100,0	18.640	31.005	49.645
1993	39,9	60,1	100,0	22.073	33.200	55.273
1994	41,1	58,9	100,0	24.954	35.765	60.719
1995	34,1	65,9	100,0	19.972	38.566 <i>a/</i>	58.538
Enseñanza hebrea						
1987	37,2	62,8	100,0	12.094	20.389	32.483
1991	32,7	67,3	100,0	12.792	26.362	39.154
1992	35,3	64,7	100,0	15.033	27.605	42.638
1993	37,3	62,7	100,0	17.657	29.668	47.325
1994	38,5	61,5	100,0	20.088	32.135	52.223
1995	31,1	68,9	100,0	15.477	34.331	49.808
Materia						
General	25,4	74,6	100,0	9.162	26.852	36.014
Tecnológica	45,8	54,2	100,0	6.315 <i>b/</i>	7.479	13.794
Sexo <i>c/</i>						
Varones	33,1	66,9	100,0	7.517	15.196	22.713
Mujeres	29,4	70,6	100,0	7.877	18.957	26.834
Origen <i>c/</i>						
Israel	28,4	71,6	100,0	5.317	13.433	18.750
Asia-África	39,4	60,6	100,0	6.094	9.356	15.450
Europa-América	25,6	74,4	100,0	3.818	11.105	14.923
Enseñanza árabe						

1987	54,6	45,4	100,0	2.823	2.351	5.174
1991	54,5	45,5	100,0	3.856	3.215	7.071
1992	51,5	48,5	100,0	3.607	3.400	7.007
1993	55,6	44,4	100,0	4.416	3.532	7.948
1994	57,1	42,9	100,0	4.846	3.640	8.486
1995	51,6	48,5	100,0	4.495	4.235	8.730
Materia						
General	47,9	52,1	100,0	3.445	3.754	7.199
Tecnológica	68,6	31,4	100,0	1.050 d/	481	1.531
Sexo e/				2.204		
Varones	53,6	46,4	100,0	2.289	1.908	4.112
Mujeres	49,6	50,4	100,0		2.327	4.616
Religión e/				3.407		
Musulmanes	55,0	45,0	100,0	487	2.787	6.194
Cristianos	38,3	61,7	100,0	591	784	1.271
Drusos	47,5	52,5	100,0		652	1.243

Fuente: Oficina Central de Estadística.

a/ Además, en 1995, 1.456 personas obtuvieron certificados de matriculación externa.

b/ En la rama tecnológica, 2.392 examinados recibieron un certificado tecnológico sin certificado de matriculación.

c/ El total incluye sólo cierto número de examinados cuyo sexo y/o origen no se conocen.

d/ En la rama tecnológica, 291 examinados recibieron un certificado tecnológico sin certificado de ingreso.

e/ El total incluye sólo cierto número de examinados cuyo sexo y/o religión no se conocen.

641. Los cuadros que siguen incluyen los datos estadísticos sobre los alumnos graduados en las universidades de Israel, en la Universidad Abierta (institución de educación a distancia), instituciones no universitarias de enseñanza superior y escuelas superiores de formación de docentes.

RECEPTORES DE TÍTULOS DE UNIVERSIDADES, POR TÍTULO, MATERIA DE ESTUDIO E INSTITUCIÓN								
	Variación anual (%) (1)			1994/95	1993/94	1989/90	1979/80	1969/70
	1994/95	1989/90	1979/80					
	1989/90	1979/80	1970/71					
<i>Todos los receptores de títulos</i>								
TOTAL								
- Cifras absolutas	5,7	4,0	5,3	18.339	16.139	13.915	9.371	5.566
- %				100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
De él: mujeres	7,4	5,2	7,1	54,7	54,6	50,5	45,1	38,1
Título								
Primer nivel	5,2	5,2	5,2	71,7	71,8	73,2	72,0	73,0
Segundo nivel	6,2	5,4	7,4	20,5	19,7	20,0	17,6	14,5
Tercer nivel	5,2	1,8	4,7	3,2	3,4	3,2	4,0	4,3
Diploma	11,7	-2,2	2,8	4,6	5,1	3,5	6,4	8,2

Fuente: Oficina Central de Estadística.

	RECEPTORES DE TÍTULOS DE PRIMER NIVEL DE LA UNVIERSIDAD ABIERTA, POR SEXO, Y MATERIA POR SEXO Y AÑO DE ESTUDIO									
	1994/95	1993/94	1992/93	1991/92	1990/91	1989/90	1988/89	1987/88	1984/85	1982/83
TOTAL	650	615	405	350	339	304	281	194	101	41
<i>Varones</i>	270	275	185	196	178	154	153	90	64	28
<i>Mujeres</i>	380	340	220	154	161	150	128	104	37	13

Fuente: Oficina Central de Estadística.

ESTUDIANTES DE TÍTULO DE PRIMER NIVEL DE INSTITUCIONES NO UNIVERSITARIAS DE ENSEÑANZA SUPERIOR, POR MATERIA DE ESTUDIO, AÑO DE ESTUDIO Y SEXO								
<i>Materia de estudio</i>	1994/95	1993/94	1990/91	1989/90	1988/89	1986/87	1984/85	1979/80
TOTAL	3.476	2.658	1.233	1.055	953	662	457	197
<i>Ciencias tecnológicass a/</i>	141	120	178	140	112	120	127	30
<i>Economía y ciencias empresariales (1)</i>	584	657	100	98	124	61	50	-
<i>Artes y diseño a/</i>	318	301	222	162	205	170	141	92
<i>Derecho</i>	253	171	-	-	-	-	-	-
<i>Enseñanza - total a/</i>	2.177	1.409	733	655	512	311	139	75
<i>Jardines de infancia</i>	33	14	-	-	-	-	-	-
<i>Cursos I a II</i>	331	206	82	69	73	8	-	-
<i>Cursos III a VI</i>	562	339	96	67	40	9	-	-
<i>Cursos VII a X</i>	685	455	216	201	208	127	85	75
<i>Todos los cursos b/</i>	478	353	299	274	160	129	18	-
<i>Enseñanza no oficial</i>	55	42	40	44	31	38	36	-

Fuente: Oficina Central de Estadística.

a/ Véase la introducción.

b/ Incluidas educación física, música y educación especial.

642. Los datos que siguen se refieren a los graduados que recibieron títulos de licenciados en educación en escuelas superiores de formación de docentes:

1980	75 graduados
1983	127 graduados
1987	311 graduados
1990	655 graduados
1993	1.026 graduados
1994	1.409 graduados

Presupuestos de educación

643. Como ilustran los datos que siguen, la cuantía de los recursos oficiales destinados a la educación está aumentando gradualmente en términos absolutos (superiores a la tasa de inflación de Israel), en gasto por alumno y porcentaje del presupuesto total del Estado y del PNB:

Gasto nacional en educación, por tipo de gasto y principales servicios (1971-1994)

	Total general a precios corrientes, en porcentaje del PNB	Total general
1970/71	7,4	4.017
1971/72	7,7	4.523
1972/73	7,5	4.860
1973/74	8,1	5.198
1974/75	7,8	5.450
(1).1974/75	8,4	5.844
1975/76	8,0	5.873
1976/77	8,2	5.773
1977/78	8,5	5.936
1978/79	8,8	6.198
1979/80	8,6	6.279
1980/81	8,1	6.171
1981/82	8,1	6.336
1982/83	8,3	6.493
1983/84	8,0	6.641
1984/85	8,4	6.653

(1).1984/85	9,2	7.661
1985/86	8,2	7.604
1986/87	8,4	7.830
1987/88	8,4	8.094
1988/89	8,6	8.304
1989/90	8,5	8.391
1990/91	8,6	8.820
Años civiles		
1990	8,5	8.770
1991	8,5	9.321
1992	8,6	9.960
1993	8,9	10.492
1994	9,2	11.060

Source: Oficina Central de Estadística.

Gasto nacional en educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 1994-1996

Año	<u>Cantidad fija (1995)</u>	<u>Cantidad real</u>
1994	11.600 millones de NSI	10.600 millones de NSI
1995	13.800 millones de NSI	13.800 millones de NSI
1996	15.100 millones de NSI	16.400 millones de NSI

Después de eliminar los efectos de la inflación.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

644. El incremento real del presupuesto de educación entre 1994 y 1996 fue del 30%; el incremento nominal fue del 55%.

645. Este cuadro muestra claramente un incremento gradual desde 1990 de la parte del presupuesto total destinada a gastos de educación. El gasto público en educación en 1997 representa el 10% del gasto público general.

Construcción de nuevas escuelas

646. En los últimos años, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha asignado presupuestos especiales a la construcción de nuevas escuelas y la ampliación y renovación de las existentes. En 1996 se destinaron 234 millones de NSI (66,8 millones de dólares) a la construcción de nuevas escuelas y aulas, de las que en ese año se construyeron 1.743. La necesidad de esa construcción intensiva se debe a la absorción de los hijos de nuevos inmigrantes en el sistema docente, el incremento natural de la población y el establecimiento de nuevas vecindades en todo el país.

647. Además, en 1996 se destinaron 199 millones de NSI (56,8 millones de dólares) a la continuación de la construcción de 1.168 aulas; se asignaron 96 millones de NSI (27,4 millones de dólares) a la renovación de edificios escolares (en 1996 se renovaron más de 200 escuelas); se asignaron 28 millones de NSI (8 millones de dólares) a la construcción de gimnasios escolares; otros 15 millones de NSI (4,3 millones de dólares) se asignaron a equipar las nuevas aulas; 16 millones de NSI (4,6 millones de dólares) se destinaron a la ampliación de las escuelas superiores regionales; y 21 millones de NSI (6 millones de dólares) al cercado y protección de instituciones docentes.

648. En 1996, se dio prioridad a la construcción en localidades de la línea de enfrentamiento (asentamientos próximos a las fronteras), localidades incluidas en programas de intervención y apoyo (principalmente en zonas desaventajadas) y ciudades de población mixta, especialmente Jerusalén.

649. Vecindad de las escuelas: con arreglo a la Ley de educación obligatoria, el Estado de garantizar que los estudiantes dispongan de instalaciones escolares en su distrito municipal, y los alumnos deben matricularse en alguna escuela reconocida del mismo distrito. La Ley de educación estatal añade otro requisito: la inscripción deberá hacerse en una escuela próxima a la residencia del alumno.

650. Por la pequeña extensión de Israel, el eficiente sistema de transporte y el gran número y dispersión de las escuelas, todos tienen acceso, en general, a instituciones docentes relativamente próximas, incluso en las zonas más rurales del país.

Planes de escolaridad

651. En los últimos años, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se ha encargado de preparar un esbozo de programa de planes de estudios de los diversos componentes del sistema docente. Se ha publicado ese esbozo de programa, y se ha aplicado en los jardines de infancia y las escuelas secundarias (superiores e inferiores). Sin embargo, en la enseñanza primaria la organización de los estudios se encuentra en fase de transición y no ha terminado aún.

652. El cuadro que sigue se refiere a los programas de jardines de infancia:

Elementos	Tiempo diario (en minutos), según la edad		
	2	-	6
Adquisición y consolidación de hábitos y preparación para la vida (incluidos higiene personal, cuidado de la ropa y comidas)	90	-	45
Juego libre	90	-	60
Expresión por medio de materiales	45	-	60
Actividades sociales planificadas (movimiento libre, utilización de aparatos del lugar de recreo y lecciones de movimiento)	45	-	45
Actividades de aprendizaje dirigidas	30	-	60
Total	330 (5,5 horas)	-	330 (5,5 horas)

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

653. El programa contiene seis elementos que son fundamentos esenciales de la labor de todos los jardines de infancia. Su organización es flexible y se adapta a las necesidades compartidas y distintas de cada niño.

Enseñanza primaria

654. El sistema de enseñanza primaria se encuentra actualmente en una etapa de transición, que prepara la reorganización de la estructura de estudios de las escuelas primarias. La característica principal del cambio propuesto es encontrar un equilibrio entre el enfoque antes dominante, en el que se aplicaba una sola disciplina de temas de enseñanza, de conformidad con un plan de horas predeterminado, y un enfoque moderno interdisciplinario de la enseñanza. De conformidad con este último enfoque, las escuelas disfrutaban de mayor discrecionalidad y la función del Ministerio se limita a fijar directrices.

655. La política actual del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte es fomentar la autonomía de las escuelas en la determinación de sus horarios y la decisión de su plan de estudios. Sin embargo, esa autonomía está sujeta a los requisitos de la Ley de educación estatal de 1953 (que establece una semana escolar de seis días, salvo si el Ministerio de Educación determina otra cosa), y de la Ley de jornada escolar prolongada de 1990 (que establece una jornada escolar de ocho horas, salvo si el Ministerio de Educación determina otra cosa). Además, deben observarse las directrices dadas por el Ministerio sobre el porcentaje de horas dedicadas a ciertas materias (por ejemplo, matemáticas, conocimiento de idiomas, ciencias, estudios humanísticos, etc.).

656. Se estima que en la actualidad sólo alrededor de una tercera parte de las escuelas primarias de Israel disfrutaban de autonomía en los términos descritos.

Enseñanza secundaria

657. Los cuadros que siguen son el horario oficial que deben observar las escuelas secundarias de Israel, por escuelas secundarias inferiores y superiores, y por sector de educación. El número total de horas que aparece en esos cuadros bajo el epígrafe de "horas semanales" es la suma de las horas normales de todos los grados representados en cada plan.

Horario de las escuelas secundarias inferiores de la
enseñanza hebrea (cursos 7° a 9°)

Temas/materias	Horas semanales: enseñanza pública	Horas semanales: enseñanza religiosa pública
Hebreo	12	11
Inglés	11	11
Árabe/francés	9	9
Matemáticas	14	14
Ciencia y tecnología	18	15 <u>a</u> /
Biblia	14	12

Derecho oral y judaísmo		12-14
Historia, geografía y estudios humanísticos y sociales	16	12
Artes	4	3
Educación y civismo (individuo y sociedad)	7	7
Educación física	6	3-5
TOTAL	111	111
Rama de yeshiva y ulpana b/: derecho oral avanzado y programas facultativos		(2 horas semanales adicionales)

a/ En la enseñanza religiosa pública se dedican 18 horas al tema "Ciencia y tecnología", lo mismo que en la enseñanza pública. Las horas que hayan de añadirse con ese fin no se asignarán como parte del horario de las escuelas secundarias inferiores.

b/ Escuela religiosa intensiva para niñas.

Horario de las escuelas secundarias inferiores de la enseñanza árabe y drusa (cursos 7º a 9º)

Temas/materias	Horas semanales
Árabe	15
Inglés	12
Hebreo	12
Matemáticas	14
Ciencia y tecnología	18
Cultura árabe o patrimonio cultural islámico, cristiano o druso	7
Historia, geografía y estudios humanísticos y sociales	16
Artes	4
Educación y civismo (individuo y sociedad)	7
Educación física	6
TOTAL	111

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Horario de las escuelas secundarias superiores de la enseñanza judía (cursos 10º a 12º)

Materia	Número de horas por alumno	
	Enseñanza pública	Enseñanza religiosa pública
Hebreo	12	11
Inglés a/	9-11	9-11

Árabe <u>a/</u>	3		3	
Matemáticas	9		9	
Ciencias naturales/tecnología <u>b/</u>	8		8	
Biblia y estudios judíos	9		20-26	
Historia, geografía y estudios humanísticos y sociales	8		8	
Tema facultativo	6		6	
Educación y civismo	7		7	
Taller de redacción <u>c/</u>	2		2	
Educación física	6		6	
Conjunto de horas para estudios intensivos y ampliados	26,28	32,34	16-24	24-32
TOTAL	107 <u>c/</u>	113	113	121
	General	Tecnología	General	Tecnología

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

a/ Se puede sustituir el inglés por el francés como primer idioma extranjero, o el árabe por el francés como segundo idioma extranjero. Los niños nacidos en el extranjero pueden sustituir el segundo idioma extranjero por su lengua materna.

b/ En las escuelas rurales, el estudio de las "ciencias de la vida y la agricultura" es obligatorio.

c/ En la rama tecnológica, las horas asignadas al taller de composición pueden utilizarse para estudiar temas tecnológicos.

Horario de las escuelas secundarias superiores en la enseñanza
 árabe y drusa (cursos 10° a 12°)

Materias	Número de horas por alumno	
Árabe	12	
Inglés	9-11	
Hebrero	9	
Matemáticas	9	
Ciencias naturales/tecnología	8	
Cultura árabe o patrimonio cultural islámico, cristiano o druso	3-4	
Historia y estudios humanísticos y sociales	8	
Tema facultativo	6	
Educación y civismo	7	
Taller de redacción a/	2	
Educación física	6	
Conjunto de horas para estudios intensivos y ampliados	25-28	31-34
TOTAL	107	133
	General	Tecnología

a/ En la rama tecnológica, las horas asignadas al taller de composición pueden dedicarse al estudio de temas tecnológicos.

Igualdad de oportunidades de educación

Proporción de varones y mujeres en el sistema docente

658. Mientras que en la enseñanza primaria hay una asistencia casi universal según el grupo de edad pertinente, en la enseñanza secundaria hay un problema de deserción escolar. Abandonar los estudios es más corriente entre los varones y, en consecuencia, la proporción entre varones y mujeres en la enseñanza secundaria se inclina ligeramente en favor de éstas. El porcentaje de alumnos con derecho a un certificado de inscripción es también mayor entre las mujeres que entre los varones (el 52% en comparación con el 41 por ciento en 1994/1995).

Alumnos de escuelas, por tipo de escuela, edad y sexo

Tasas porcentuales en los respectivos grupos de población								
	Edad							
	17	16	15	14	14-17			6-13
					Varones	Mujeres	Total	
1993/94	799	865	921	945	920	856	885	956
	Enseñanza hebrea							
1969/70	438	603	742	910	707	631	668	984
1979/80	625	743	856	946	865	729	795	967
1989/90	827	884	929	966	957	855	905	958
1993/94	866	930	978	998	981	909	944	955
Total 1994/95	885	943		995	996	926	959	955
Enseñanza primaria	7	10	13	65	23	28	25	813
Enseñanza postprimaria								
Escuelas intermedias	-	-	124	582	177	180	178	138
Escuelas secundarias - total	878	933	873	348	796	718	756	4
General (2)	463	484	458	182	459	336	396	3
Tecnológica/profesional y agropecuaria	415	449	415	166	337	382	360	1
	Enseñanza árabe							
1993/94	525	603	705	742	675	652	664	958
Total 1994/95					592	657	673	958
Enseñanza primaria	-	-	-	-	19	22	20	821
Enseñanza postprimaria								
Escuelas intermedias	-	-	81	559	153	163	158	136
Escuelas secundarias - total	544	590	643	196	520	472	495	1
General (2)	402	431	473	176	404	341	372	1
Tecnológica/profesional y agropecuaria	142	159	170	20	115	131	123	-

Fuente: Oficina Central de Estadística.

659. En las instituciones de enseñanza superior hay más mujeres que varones que estudian para obtener títulos de licenciado y bachiller. Sin embargo, la proporción de varones matriculada en programas de doctorado es mayor.

Estudiantes de instituciones no universitarias postsecundarias,
 por materia de estudio, sexo y edad a/

Año de estudio, sexo y edad	Materia de estudio							Total
	Otras	Artes, diseño y arquitectura	Trabajo de oficina, derecho, administración, economía, etc.	Ocupaciones paramédicas	Enfermeros calificados	Ingeniería práctica, trabajos técnicos, etc.	Formación de maestros	
1970/71	1.265	876	1.364	600	1.177	4.793	5.442	15.517
1974/75	1.801	1.835	2.353	607	1.219	7.355	11.057	26.227
1979/80	1.737	1.375	2.176	475	1.961	7.857	11.770	27.351
1984/85	874	1.003	2.384	748	1.567	13.288	11.872	31.736
1989/90	807	1.503	1.944	742	1.273	10.747	8.291	25.307
1992/93	1.219	1.248	4.714	812	1.363	14.538	11.689	35.583
1994/95	1.339	4.541	6.905	738	1.334	18.245	9.446	42.548
1995/96	1.179	5.197	7.720	621	1.668	19.310	10.819	46.514
TOTAL GENERAL								
Enseñanza hebrea - total	1.163	5.197	1.687	621	1.668	18.661	10.312	45.309
Año de estudio								
I	71	2.956	5.713	308	873	11.251	3.352	25.164
II	426	1.565	1.717	156	480	6.645	3.173	14.162
III	26	514	257	116	244	577	3.053	4.787
IV	-	162	-	41	71	188	734	1.196
Sexo								
Varones	521	1.296	3.628	238	170	13.406	1.950	21.209
Mujeres	642	3.901	4.059	383	1.498	5.255	8.362	24.100
Edad								
Hasta 24	498	2.616	2.995	409	851	13.092	7.584	28.045
de 25 a 29	248	1.806	2.388	122	375	3.613	1.321	9.873
más de 30	417	775	2.304	90	442	1.956	1.407	7.391
Enseñanza árabe	16	-	33	-	-	649	507	1.205

Fuente: Oficina Central de Estadística.

a/ Excluidos los estudiantes que estudian para obtener un título de primer nivel en instituciones no universitarias de enseñanza superior.

Grupos de población débiles y desaventajados

660. Como las leyes de educación se aplican por igual a todos los niños y adolescentes de Israel, sin discriminación alguna, el derecho a la educación corresponde a todos. Además, de conformidad con el derecho administrativo israelí, los organismos de educación (lo mismo que cualquier otro organismo gubernamental) no pueden adoptar políticas discriminatorias. Sin embargo, en la práctica, se aprecia que ciertos grupos de población se

encuentran en posición desventajosa, y las autoridades han realizado esfuerzos especiales para fomentar y apoyar su educación.

Programas generales de asistencia

661. Las actividades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, orientadas a ayudar a los alumnos de todos los sectores de la población, se centran en dos grupos considerados como objetivo: "alumnos con posibilidades": estudiantes del grado 12° que terminan su educación sin un certificado de matriculación, pero pueden obtenerlo; y "alumnos en situación de riesgo", que pueden abandonar los estudios, lo han hecho ya o están expuestos a otros riesgos.

662. Para ayudar a los "alumnos con posibilidades" se aplican los siguientes programas:

a) Maavar ("Progresión")

Se trata de un programa orientado a alentar a los alumnos a que pasen de la inscripción parcial a la plena. Ofrece cursos en el marco de la escuela secundaria superior. En 1996, unos 10.000 alumnos participaron en este programa.

b) Tahal ("Segunda oportunidad")

Este programa de inscripción se ofrece a los alumnos que asistieron a un curso de 12° grado en una rama de inscripción pero no se matricularon o no superaron una a tres asignaturas del plan de estudios necesarias para obtener su certificado de inscripción. Los alumnos reciben cursos intensivos sobre los diferentes temas de su plan de estudios (y obtienen un aplazamiento de su servicio militar). En 1996, unos 2.530 alumnos participaron en este programa.

c) Programas preparatorios preacadémicos

Esta rama da a los soldados licenciados otra oportunidad de completar sus certificados de inscripción y los ayuda a aumentar sus probabilidades de ser admitidos en instituciones de enseñanza superior. En 1966, unos 10.000 alumnos estudiaron en ese programa.

d) Michael ("Utilización de conocimientos personales para lograr la excelencia")

Este programa ofrece asistencia a los alumnos de los grados 11° y 12° de los municipios en desarrollo (a menudo zonas de condiciones socioeconómicas difíciles) y otras zonas desaventajadas para estudiar los exámenes de inscripción. En 1996, unos 6.000 alumnos participaron en este programa.

663. Los siguientes programas y medidas se emplean para ayudar a los "alumnos en situación de riesgo":

a) Programas de intervención y asistencia preventivas destinados a luchar contra el fenómeno de la deserción escolar han funcionado en 1996 en 110 escuelas.

b) Funcionarios de vigilancia escolar identifican a los desertores escolares y trabajan con ellos. En 1996, 11.000 alumnos en esas condiciones participaron en esas actividades.

c) Se han emprendido actividades especiales para ayudar a reintegrarse en las escuelas a los desertores escolares.

d) Los programas de "hogares infantiles" y los centros de guardería vespertina ofrecen a los alumnos un lugar donde permanecer después de la jornada escolar hasta que anochece. En 1996, unos 500 programas y centros de esa índole atendían a unos 8.000 niños.

e) Programa de prestaciones diferenciales: las escuelas que logran evitar la deserción escolar y aumentan el número de alumnos que superan los exámenes de inscripción y el de alumnos con posible derecho a obtener certificados de inscripción reciben prestaciones financieras especiales del Ministerio de Educación, cultura y Deporte.

Programas específicos de asistencia ofrecidos a grupos de población especificados

664. Niños con discapacidades de aprendizaje: Como se ha mencionado supra, existe, junto al sistema regular, un sistema de enseñanza especial a disposición de alumnos de 3 a 21 años. En los últimos años se ha producido un incremento de los recursos asignados a la enseñanza especial, y en el presupuesto de 1996 la suma llegó a la cifra récord de 1.200 millones de NSI (34,3 millones de dólares). De esa forma fue posible ampliar la aplicación de la ley a los grupos de edad de 3 a 5 años y de 18 a 21 años antes de la fecha estimada en un principio. Además, se facilitó a los alumnos con discapacidades graves jornadas escolares más largas y clases durante las vacaciones escolares ordinarias.

665. Sin embargo, el objetivo del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte es fomentar la integración en el sistema escolar ordinario de los niños con discapacidades leves. Por ello, se ha iniciado un programa especial para enseñar a los docentes cómo ayudar a los alumnos con discapacidades y crear un ambiente de tolerancia hacia ellos entre los alumnos ordinarios. Sin embargo, se está elaborando un plan de estudios diferenciado especial para tener en cuenta las necesidades de esos alumnos discapacitados.

666. En 1995 había unos 37.000 alumnos de 3 a 21 años en los diversos marcos de educación especial. Además, alrededor de 40.000 alumnos estaban integrados en el sistema escolar ordinario, pero recibían asistencia especial con cargo a recursos de educación especiales. Hay que señalar que el porcentaje de alumnos de Israel matriculados en la enseñanza especial ha disminuido en los últimos diez años.

667. Por término medio, los alumnos árabes y drusos han obtenido en las pruebas nacionales de evaluación calificaciones más bajas que sus homólogos judíos. De igual modo, las tasas de deserción escolar son más altas en esos sectores, y el porcentaje de alumnos con derecho a inscripción es menor. Esa diferencia en el rendimiento educacional se atribuye a un encauzamiento inadecuado de los recursos hacia esos sectores en el pasado, a problemas socioeconómicos y a una infraestructura inferior. Además, el número de horas de docencia solía ser menor en esos sectores, en comparación con el sector judío, y los docentes solían estar menos capacitados.

668. Decidido a eliminar la diferencia, el Ministerio de Educación inició en 1991 un programa quinquenal destinado a igualar las normas educacionales y presupuestarias de esos sectores con las del sector de educación judío.

Las medidas adoptadas en virtud del programa fueron las siguientes:

- Construcción de aulas:
- Aumento de las horas de clase;
- Formación de docentes, también en el servicio;
- Asistencia pedagógica a los docentes, instructores de docentes y centros pedagógicos;
- Preparación de planes de estudios y libros de texto, y producción de programas de televisión educativa;
- Atención especial a los alumnos dotados
- Aumento del número de funcionarios de vigilancia escolar y de los servicios de asesoramiento psicológico y orientación;
- Ampliación de las actividades para evitar la deserción escolar:
- Ampliación importante de la educación especial:
- Ampliación de la educación no formal
- Aumento de los presupuestos para cultura y deporte.

669. El programa quinquenal ha tenido éxito al reducir las diferencias entre los sistemas de educación árabe y druso y el judío, pero no ha conseguido eliminarlas totalmente. Sin embargo, hay que señalar que en una esfera - el aumento del nivel académico del personal docente - los logros del sector árabe en la enseñanza secundaria superior han superado recientemente a los del sector judío.

Nuevos inmigrantes

670. Al ser una sociedad que absorbe a los inmigrantes, el sistema docente de Israel se enfrenta con el desafío de integrar a alumnos que no conocen el idioma y tienen diversas formaciones educacionales y culturales. El sistema docente ofrece a esos alumnos horas de enseñanza adicionales durante los primeros tres años (a veces en su lengua nativa), y emprende programas para suavizar el proceso de integración.

671. En muchos casos, por falta de una educación formal anterior, los inmigrantes de Etiopía se enfrentan con problemas singulares para su absorción por el sistema docente. A fin de ocuparse de esos problemas específicos, el Ministerio de Educación, cultura y Deporte ha establecido un comité directivo especial que se centra en la integración de los alumnos inmigrantes de Etiopía. La mitad de los miembros de ese comité directivo se compone a su vez de inmigrantes etíopes.

672. Las medidas ya tomadas por el Ministerio para facilitar la integración de los inmigrantes etíopes comprenden programas complementarios al margen de la jornada escolar y la asignación de horas de enseñanza adicionales durante toda su educación. Se ha prestado especial atención al problema de la deserción escolar entre los inmigrantes etíopes. Las políticas y el programa que se han aplicado se han traducido en éxitos considerables.

Acción especialmente orientada

673. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha identificado más de 30 municipalidades que se enfrentan con problemas especiales desde el punto de vista del rendimiento educacional, y ha elaborado programas especiales que implican la participación de las comunidades locales para mejorar la situación en esos municipios y aldeas considerados como objetivo. La lista de las municipalidades comprende asentamientos judíos, árabes, drusos, beduinos y mixtos.

674. En la lista que sigue se recoge la dispersión geográfica de las localidades consideradas como objetivo:

<u>Jerusalén</u>	<u>Norte</u>
Beit Shemesh	Bir El-Maksur
Maale Adumim	Beit Jan
Neve Yaajiv	Beit Shean
Pisgat Zeev	Hazor Haglilit
<u>Haifa</u>	Tiberíades
Or Akiva	Yokneam
Gissar A-Zarka	Maale Yosef
Daliyat El-Carmel	Marom Hagalil
Ussifiya	Alto Nazareth
Tirat HaCarmel	Acre
Kiryat Yam	Afula
<u>Sur</u>	Kyat Shemona
Ofakim	Shlome
Beersheva	<u>Centro/Tel Aviv</u>
Yeroham	Or Yehuda
Mizpe Ramon	Bat Yam
Netivot	Yehud
Kiryat Gat	Rosh HaAyim
Tel Sheva	Ramla/Lod

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Servicios de idiomas

675. El idioma utilizado en el sistema escolar y la formación de docentes es el hebreo (sector judío) o el árabe (sectores árabe y druso). Algunas escuelas han empezado a ofrecer idiomas especiales y los alumnos inmigrantes reciben algunos de sus cursos de enseñanza en su idioma nativo.

676. En las escuelas de habla árabe, los alumnos aprenden hebreo e inglés como segundo y tercer idiomas, mientras que en las escuelas de habla hebrea, el inglés y el árabe se enseñan como idiomas extranjeros. En algunas escuelas, el francés se enseña como segundo idioma (en lugar del inglés o el árabe), y desde 1997 se han introducido en el plan de estudios optativo otros idiomas, como el ruso.

677. Los nuevos inmigrantes adultos disponen de clases en hebreo en las nuevas escuelas para inmigrantes especialmente creadas para enseñar conocimientos elementales de idiomas. En 1996, 68.000 personas asistieron a esas escuelas.

Condiciones del personal docente

678. Hay unos 80.000 docentes con plena dedicación en todos los niveles del sistema primario y secundario israelí. El cuadro que sigue muestra su distribución por sectores y niveles escolares:

Puestos docentes (jornada completa) en las escuelas, 1996

	Total	Enseñanza hebrea	Enseñanza árabe
Total	79.010	66.050	12.960
Enseñanza primaria	39.920	32.600	7.320
Secundaria inferior	14.380	11.740	2.640
Secundaria superior	24.710	21.710	3.000

679. Además, hay unos 22.000 docentes a jornada parcial en las escuelas primarias y secundarias, y 50.000 docentes en los jardines de infancia y otros marcos educacionales. La política del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte es apoyar la formación universitaria de los docentes. La mayoría de los aspirantes a docentes estudian para obtener un título universitario (licenciado en educación o en filosofía y letras), y se anima a los docentes en ejercicio a que obtengan uno de esos títulos si no lo tienen ya. En virtud de esa política, el porcentaje de titulados universitarios entre los docentes ha aumentado.

680. Otra política del Ministerio se refiere al objetivo de mejorar la condición y posición social de docentes y educadores. En esta línea, se lanzó una campaña pública en los medios de información, con el lema: "Un buen maestro es un maestro de por vida". El Ministerio y las asociaciones de docentes hicieron un esfuerzo especial por mejorar los sueldos de los docentes. Ese esfuerzo se tradujo en un brusco aumento de los sueldos de los docentes entre 1993 y 1996.

681. Los sueldos de los docentes se negociaron entre las dos asociaciones de docentes y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Se calculan con arreglo a la educación formal de cada docente, su antigüedad en el servicio, la suma de educación docente en el servicio acumulada y los puestos escolares no docentes desempeñados.

682. Así, por ejemplo, en junio de 1996 un docente de jardín de infancia con 16 años de experiencia ganaba 5.386 NSI brutos (unos 1.800 dólares), un docente de escuela primaria con 18 años de experiencia 5.559 NSI brutos (1.850 dólares), y un docente de escuela secundaria inferior con un título

de licenciado y 18 años de experiencia 5.784 NSI brutos (unos 1.930 dólares).

683. En 1995, el sueldo medio de los docentes preescolares correspondía al 97% del sueldo medio en la administración del Estado; los docentes de escuelas primarias ganaban por término medio el 99% del sueldo medio en la administración del Estado; y los docentes de escuelas secundarias ganaban por término medio el 103% del sueldo medio en la administración del Estado.

Competencia para establecer y administrar escuelas

684. La competencia para establecer y administrar escuelas en el marco de la educación obligatoria se divide entre el Ministerio de Educación y las autoridades locales. Otros órganos que pueden participar en el establecimiento y creación de escuelas secundarias superiores son las redes de educación pública y las entidades privadas. Sin embargo, incumbe al Ministerio de Educación autorizar y supervisar todas esas escuelas.

685. Se hace una distinción entre educación estatal, educación estatal-religiosa e instituciones docentes independientes, pero reconocidas. Estas últimas son apoyadas también por el Estado y sus planes de estudios están sometidos a supervisión, de conformidad con el plan de estudios y con el grado de participación oficial en su funcionamiento. Hay un número insignificante de otras escuelas privadas no incluidas en ninguna de esas categorías.

686. Para establecer una escuela, privada o reconocida, hay que solicitar autorización del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. La Ley de inspección escolar de 1968 exige que, antes de conceder autorizaciones, el Ministerio compruebe que se mantienen niveles docentes adecuados y examine el plan de estudios propuesto, el horario escolar, las instalaciones escolares, las medidas de seguridad, el material docente, los recursos financieros disponibles, el tipo de escuela y las edades y necesidades de los posibles alumnos.

687. No hay dificultad para pasar de un tipo de escuela a otra, y los progenitores pueden elegir libremente la clase de escuela a la que desean enviar a sus hijos, siempre que esa escuela cuente con autorización estatal.

Artículo 15: El derecho a participar en la vida cultural y a disfrutar del progreso científico

El derecho a participar en la vida cultural

Financiación

688. Como indicación de su compromiso con la promoción de la cultura en Israel y para aumentar la participación del pueblo en la vida cultural, el Gobierno de Israel invierte recursos importantes en actividades relacionadas con la cultura, apoyando directa o indirectamente una amplia gama de actividades culturales, tanto públicas como privadas, en todo el país.

	Gasto nacional en cultura, en porcentaje del PNB	Formación de capital fijo	Administración general y actividades no atribuibles	Juego	Naturaleza y medio ambiente	Deportes y juegos	Actividades socio-culturales	Radio, televisión, cine y fotografía	Música y artes escénicas
	Millones de NSI, a precios corrientes								
1994		488,6	118,0	913,0	865,3	1.429,2	1.257,5	3.059,4	2.736,0
	%								
1990	5,0	5,9	0,8	6,0	7,6	10,4	11,3	21,5	25,0
1991	4,9	5,1	0,8	5,8	7,6	11,7	11,1	22,3	24,3
1992	5,1	4,6	1,0	5,6	8,1	13,1	11,1	22,0	23,3
1993	5,4	4,4	1,0	6,3	7,4	12,4	10,7	23,6	23,2
1994	5,7	4,1	1,0	7,6	7,2	11,9	10,4	25,4	22,7
	Millones de NSI, a precios de 1990								
1990		306,3	42,1	313,4	396,9	542,5	592,5	1.121,1	1.304,2
1991		289,3	47,2	324,3	425,9	660,9	624,7	1.258,9	1.370,7
1992		280,7	60,2	336,0	480,0	691,3	655,6	1.469,5	1.446,4
1993		299,0	65,4	420,0	510,9	881,0	688,3	1.724,2	1.601,2
1994		296,2	67,3	550,0	527,4	961,0	726,5	2.120,4	1.684,4

689. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, al que incumbe promover la cultura en Israel, presta asistencia financiera directa a unas 300 instituciones culturales y artísticas, apoya proyectos relacionados con la cultura, patrocina iniciativas en esa esfera, organiza actividades culturales en diversas regiones del país destinadas a diversas poblaciones, fomenta los empeños artísticos de los aficionados, y ayuda a los grupos culturales a preservar su patrimonio cultural y fomentar su cultura. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, invierte también recursos destinados a promover las relaciones e intercambios culturales entre Israel y otros países. En el cuadro que sigue figura el presupuesto del Ministerio.

Participación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en los presupuestos de las instituciones culturales - 1997
(según el presupuesto de 1997, en millares de NSI y porcentajes)

Materia	Presupuesto	Distribución (%)
Total	445.398	100
Asociación de Centros Comunitarios de Israel	124.354	28
Teatros	68.683	16
Música (orquestas, óperas, coros, instituciones)	46.115	11
Museos, artes plásticas	32.607	7
Empresas culturales judías ortodoxas	27.718	6
Institutos de investigación y centros culturales	23.278	5
Danza	14.910	3
Bibliotecas públicas	14.867	3
Omanut L'Am (Asociación "Artes para el Pueblo")	13.764	3
Cine	13.688	3
Sociedades dedicadas a actividades culturales	11.692	3
Escuelas de arte	9.544	2
Revistas literarias	9.256	2
Proyectos culturales de la Torá	8.527	2
Festivales	8.283	2
Cultura árabe y drusa	4.789	1
Patrimonio étnico	4.776	1
Absorción cultural y cultura israelí en el extranjero	3.346	*

Materia	Presupuesto	Distribución (%)
Archivos públicos	1.703	*
Cursos de artes y oficios para aficionados	1.480	*
Filosofía judía	969	*
Publicaciones de consulta, encuestas y organización	853	*
Formación de administradores de organizaciones culturales	306	*

* El total de todas las partidas señaladas con un asterisco representa el 2% del presupuesto.

690. Uno de los instrumentos más importantes de promoción cultural en Israel son los 170 centros comunitarios de todo el país. Esos centros ofrecen a las comunidades, especialmente a las de densidad de población más débil, diversas actividades relacionadas con la cultura, como clases de arte, compañías de baile, coros, grupos teatrales, etc. El hecho de que la partida más importante del presupuesto de cultura del Ministerio sea el apoyo financiero dado a la Asociación Israelí de Centros de las Comunidades, que se encarga de establecer, supervisar y apoyar esos centros, refleja la política del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de dar alta prioridad a las actividades culturales orientadas a la comunidad.

691. Las asignaciones para instituciones y proyectos culturales se hacen objetivamente, sobre una base de igualdad de criterios, tomando en consideración la naturaleza y las condiciones de las actividades, sus circunstancias y alcance cualitativo, y las necesidades especiales de cada institución y proyecto. El apoyo oficial se ofrece en forma de subvenciones o préstamos a los organizadores y productores de acontecimientos culturales (por ejemplo, teatros públicos, museos), o como apoyo directo a los distintos artistas que participan en la actividad cultural.

692. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ofrece varios premios como método adicional de apoyar a los artistas. Entre ellos se encuentra un premio de pintura y escultura que se concede todos los años a cinco artistas (proporcionándoles medios de subsistencia para un año), premios para artistas plásticos y docentes jóvenes, y subvenciones anuales de creatividad para escritores, poetas y traductores. También presta apoyo financiero a las actividades culturales los organismos municipales, las fundaciones públicas y privadas, las personas privadas, los legados y las sociedades.

693. Las municipalidades invierten una parte de su presupuesto en mejorar las instalaciones culturales, apoyar a los artistas locales y patrocinar actividades culturales de la comunidad. Los organismos locales cuentan con frecuencia con la ayuda de aportaciones privadas de fundaciones privadas y públicas (por ejemplo, la Fundación Jerusalén, la Fundación de Cultura y Arte de Tel Aviv y la Fundación de Desarrollo de Haifa).

694. Varias de las fundaciones públicas son financiadas por el Gobierno (por ejemplo, el Fondo de Promoción de Películas de Calidad Israelíes y el Nuevo Fondo de Películas Documentales), lo que refleja nuevas inversiones indirectas del Gobierno en cultura. Dos métodos importantes de apoyo mediante fundaciones públicas son el Fondo de Préstamos para Productores, en virtud del cual un fondo oficial subvenciona los intereses de los préstamos bancarios tomados por productores privados de producciones artísticas, el Fondo de Promoción de Escritores, que apoya a los escritores

de Israel según el número de veces que sus libros son tomados a préstamo en las bibliotecas públicas.

695. Con frecuencia, las fundaciones y donantes se asocian con instituciones y órganos culturales importantes, como la Orquesta Filarmónica de Israel, el Museo de Israel y el Museo de Tel Aviv. Asociaciones de amigos de las principales instituciones culturales contribuyen de forma importante a recaudar fondos, dentro y fuera de Israel, y promueven el apoyo público en las esferas políticas.

696. Un ejemplo destacado de la participación de las sociedades privadas en la cultura es Business for the Arts, una organización sin fin de lucro que establece vinculaciones entre la comunidad financiera israelí y diversas empresas culturales y artísticas, sobre una base de contrapartidas, principalmente ofreciendo publicidad a las empresas patrocinadoras (por ejemplo, insertando anuncios en los programas de teatro). Los bancos y otras empresas comerciales patrocinan también directamente, con carácter regular, actividades en la esfera del arte y la cultura.

697. Un proyecto singular, de iniciativa privada, es el de la asociación Omanut l'Am (Artes para el Pueblo). Esa asociación se dedica a facilitar a los residentes de zonas remotas (situadas fuera de los principales centros culturales) iguales oportunidades de acceso a las actividades culturales y artísticas. Otro objetivo de Omanut l'Am es promover la educación artística y la apreciación del arte. Patrocina anualmente unas 12.000 actividades artísticas en todas las artes y en todo el país. La asociación participa también en actividades relacionadas con la cultura en las escuelas. Como se ha indicado ya, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte dedica recursos presupuestarios importantes a apoyar las actividades de Omanut l'Am.

698. Se ha establecido dentro del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte una Administración Cultural especial para apoyar mejor el funcionamiento apropiado de las instituciones artísticas y culturales en Israel, lo que incluye la formulación de políticas a largo y corto plazo. La administración se ocupa también de promover las actividades de aficionados, absorbiendo a los nuevos artistas inmigrantes, el folklore y el patrimonio étnico, festivales artísticos e institutos de investigación y ciencia, como la Academia de la Lengua Hebrea, el Instituto de Patrimonio Cultural Ben-Gurion en el Negev y el Instituto Yad Itzhak Ben-Zvi de Estudios e Investigación de Eretz Israel.

699. Afiliados a la Administración de Cultura, funcionan varios consejos públicos consultivos: el Consejo Público de Cultura y Arte, que es un consejo consultivo de política general compuesto de personalidades públicas de la comunidad artística; el Consejo Público para la Promoción de la Cultura y el Arte en las Vecindades y Municipios en Desarrollo, que contribuye a las actividades entre las poblaciones desaventajadas; y el Consejo de Bibliotecas Públicas y el Consejo de Museos, que funcionan con arreglo a las disposiciones de las leyes de bibliotecas públicas y de museos, respectivamente.

Infraestructura institucional de la vida cultural en Israel

700. Se han promulgado dos leyes para regular el funcionamiento de instituciones culturales específicas; la Ley de bibliotecas públicas de 1975 y la Ley de museos de 1983.

701. La Ley de bibliotecas públicas define la responsabilidad del Estado de establecer bibliotecas públicas y especifica las condiciones para que una biblioteca tenga la condición jurídica de biblioteca pública (reuniendo así los requisitos exigidos para recibir fondos públicos). En Israel hay unas 950 bibliotecas públicas, así como bibliotecas escolares y otras bibliotecas. Por ello, casi todas las ciudades o municipios cuentan al menos con una biblioteca pública. Las bibliotecas tienen libros en hebreo, inglés, árabe, ruso, alemán, francés, español, rumano y húngaro. Hay también algunas bibliotecas ambulantes, especialmente destinadas a los miembros de las fuerzas armadas y a servir a los residentes de asentamientos y vecindades remotos.

702. La Ley de museos determina los criterios para establecer museos y para su reconocimiento por el Consejo de Museos, compuesto por personalidades públicas. Israel tiene 180 museos de diversas clases: arte, ciencias naturales, ciencia, arqueología, historia, tecnología y otros temas.

703. Muchas otras instituciones culturales, aunque no reguladas por ley, reciben apoyo activo del Estado:

704. Teatros - Hay 21 grupos teatrales en Israel, que actúan en teatros de todo el país. Los grandes grupos teatrales tienen su sede en Tel Aviv, Haifa, Jerusalén y Beersheva. Además, todos los años se celebran por todo el país festivales teatrales, de los que los más notables son el Festival de Teatro Alternativo de Acre, el Teatronetto (festival de actuaciones en solitario en Tel Aviv) y el Teatro de Marionetas de Jerusalén. Con independencia de las actividades teatrales profesionales, hay varios teatros de comunidades que actúan en los centros de comunidad locales. Además del teatro en hebreo, hay también grupos de teatro que actúan regularmente en árabe, ruso, yídish e inglés.

705. Música - Hay unas 50 organizaciones orientadas a la música en Israel, entre ellas 17 orquestas, la ópera de Israel, 10 coros y diversas escuelas de música. La Orquesta Filarmónica de Israel figura entre las mejores orquestas sinfónicas del mundo. En todo municipio importante puede encontrarse al menos una sala de conciertos que acoge diversas representaciones musicales. Ejemplos de festivales de música anuales son el Festival de Música Vocal Abu Gosh, el Zimriak (festival de cantos populares), el Festival de Música Pop Israelí de Arad, el Festival de Jazz de Eilat y el Concurso Internacional de Piano Rubinstein.

706. Las artes plásticas - Un gran número de instituciones singulares, asociaciones y proyectos actúan en todo el país (por ejemplo, la Asociación de Artistas Cerámicos, la Asociación de Arte Judío, asociaciones profesionales de diseño, etc.). Hay exposiciones artísticas en un gran número de museos, galerías de arte públicas y privadas, y talleres y hogares privados de todo el país.

707. Películas - En los últimos años se producen en Israel anualmente unos 10 largometrajes y 30 documentales. Las películas nacionales y extranjeras se proyectan en un gran número de cines de todo el país. Las películas clásicas se exhiben nuevamente en las tres cinematecas que funcionan en Tel Aviv, Jerusalén y Haifa. Además, en Jerusalén y Haifa se celebran anualmente festivales cinematográficos internacionales. En las universidades y en varias escuelas de cine se enseña arte cinematográfico.

708. Literatura - Todos los años se publican unas veinte revistas literarias y hay unos 15 proyectos literarios, a cargo de diversas

organizaciones como la Asociación de Escritores Hebreos y la Asociación de Escritores. Además, todos los periódicos principales tienen una sección semanal especial sobre literatura y poesía. Los libros pueden obtenerse fácilmente en las principales librerías y bibliotecas públicas de todo el país. La Semana del Libro Hebreo, una feria del libro celebrada en todas las ciudades, es un acontecimiento anual popular. Además, las ferias del libro celebradas en Israel, como la Feria Internacional del Libro de Jerusalén, están también abiertas al público.

709. Museos como el Beit HaSofer y el Beit Agnon de Jerusalén, y el Beit Bialik de Tel Aviv acogen diversas actividades literarias, y ofrecen al público información y exposiciones sobre la obra y la vida de importantes escritores.

710. Danza - En Israel hay 20 grupos de danza, varias academias de danza y centros de espectáculos de danza (como el Centro de Danza Susan Dellal de Tel Aviv). Se trata de compañías profesionales tanto de ballet como de danza moderna, especialmente Bat-Sheva, el Ballet de Israel, Bat Dor y U'dmama (que actúa sobre todo para sordos). Hay otras grupos dedicados al folklore popular, como la Compañía de Danza de Jerusalén. Las compañías israelíes y extranjeras actúan en todo el país, normalmente en salas de concierto. Anualmente se celebran festivales de danza en distintos lugares. El más destacado es el Festival de Bailes Folklóricos Carmiel. Por la gran popularidad de los bailes populares en Israel, muchos centros de comunidad del país ofrecen actividades y clases de danza.

Espectáculos culturales y de diversión - teatros, orquestas
 y grupos de danza

	Especta- dores (millares)	Funciones	Obras de arte		Espec- táculos	Instituciones 1/
			De ellas: israelíes	Total		
Teatros						
1989/1990	1.999,2	5.525	65	136	136	11
1990/1991	1.394,0	4.218	92	151	151	11
1991	1.910,4	4.782	50	148	148	11
1992	2.029,8	4.696	41	159	159	11
1993	1.800,4	5.246	91	171	171	13
1994	1.886,6	4.987	73	145	145	12
1995	1.942,1	5.075	81	162	162	12
Orquestas y ópera						
1989/1990	699,5	767	42	693	252	11
1990/1991	609,1	690	50	598	256	11
1991	708,2	852	50	715	303	13
1992	765,0	1.099	42	743	302	13
1993	794,6	937	33	574	285	13
1994	950,8	928	94	894	299	11
1995	1.098,0	1.063	53	803	341	12
Grupos de danza						
1989/1990	259,3	503	55	85	94	8

	Espectadores (millares)	Funciones	Obras de arte		Espec- táculos	Instituciones <u>1/</u>
1990/1991	233,7	506	69	108	107	8
1991	311,8	599	69	95	105	8
1992	262,1	504	67	84	58	6
1993	327,7	645	62	91	81	7
1994	315,0	602	68	100	71	7
1995	399,8	621	75	103	78	7

Fuente: Oficina Central de Estadística.

1/ Instituciones que han informado (véase la explicación en la introducción).

Identidad y patrimonio culturales de los grupos de población

711. Al ser una sociedad multicultural, Israel ayuda a varios grupos a preservar y promover su cultura.

Patrimonio cultural árabe, druso y circasiano

712. Se presta asistencia a la promoción del patrimonio cultural de los grupos minoritarios árabe, druso y circasiano. En esos sectores, el Estado apoya, entre otras cosas, orquestas orientales, museos, teatros y grupos de danza. Acontecimientos como el Mes de la Cultura Árabe, el Festival de la Oliva (de los drusos de Galilea) y el Festival de la Cultura Circasiana (celebrado en Kfar Kama y Richniya, en la Alta Galilea) se han convertido en parte importante de la vida cultural de esos sectores de la población, y atraen a muchos visitantes. Además, se publican regularmente obras literarias y revistas en árabe para atender a las necesidades de los sectores de habla árabe.

713. Ejemplos de instituciones culturales concretas apoyadas en el sector árabe son los teatros árabes profesionales - como el Teatro Árabe Nacional, y el teatro Beit Hagefen de Haifa - y la Orquesta Árabe, que presenta música clásica árabe. Hay diversos museos dedicados a la cultura árabe e islámica, muy especialmente el Instituto de Arte Islámico de Jerusalén y el Museo del Folklore Árabe (véase infra). En el sector druso, el Estado apoya dos compañías de teatro profesionales y seis de aficionados, cuatro centros musicales, dos conjuntos corales profesionales y cinco compañías de danza representativas. Se ha trazado la infraestructura de tres museos drusos y en la actualidad hay una biblioteca en cada una de las 16 aldeas drusas del país.

Patrimonio cultural judío

714. Además, Israel alienta y fomenta las actividades culturales desarrolladas para preservar y promover el patrimonio judío tradicional de toda índole. Como los judíos han llegado a Israel desde 102 países, los miembros de las diversas comunidades judías han introducido en Israel diferentes tradiciones y patrimonios culturales. La política del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte es apoyar la continuación de la existencia de esa heterogeneidad cultural, que constituye una parte de la identidad cultural del país. Por ello se presta apoyo a docenas de grupos de danzantes, cantantes y conjuntos musicales, profesionales y aficionados, que preservan la tradición cultural y el patrimonio étnico de las diversas comunidades.

715. Ejemplos de esos grupos son la Compañía de Baile Inbal, inspirada en el patrimonio judío yemenita; el conjunto musical Ha'Breira Ha'Tivit, que busca sus raíces étnicas norteafricanas; la Orquesta de Oriente y Occidente, que se inspira también en el patrimonio de los países mediterráneos y de África del Norte; y Bustan Avraham, que combina elementos culturales judíos y árabes.

716. Los logros escolásticos religiosos judíos constituyen una parte integrante de la cultura judía y, por tanto, israelí-judía. La enseñanza de sus diversos elementos, como la Biblia, el Talmud, las leyendas, el derecho religioso y la filosofía judía, así como la música, el arte y la historia judíos conexos se hace en varias instituciones y marcos culturales.

717. Los idiomas desarrollados y utilizados por los judíos en la Diáspora se consideran aparte del patrimonio cultural nacional. Para preservar dos de esos idiomas - el yídish y el ladino -, en los que se crearon algunos de los mayores logros culturales del pueblo judío, el Knesset promulgó, en 1966, la Ley del Organismo Nacional de Cultura Yídish y la Ley del Organismo Nacional de Cultura Ladina. Ambas leyes prevén el reconocimiento de esos dos idiomas y culturas; la promoción y el fomento de obras artísticas contemporáneas en esos idiomas; la asistencia a instituciones en que se desarrollen actividades relacionadas con esas culturas (por ejemplo, teatro yídish); la recopilación de tesoros culturales, tanto orales como escritos, en esos idiomas y en relación con ellos; y el fomento de la publicación de obras escogidas en esos idiomas, así como de traducciones adecuadas al hebreo. Las asignaciones presupuestarias anuales para cada uno de esos idiomas ascienden a unos 750.000 NSI.

Instituciones que participan en la promoción de la identidad cultural

718. Las universidades e institutos de investigación realizan estudios de culturas étnicas, y se celebran conferencias y simposios sobre el tema. Todos los años se publican muchas obras académicas que tratan de una amplia gama de temas relacionados con la identidad cultural.

719. Varios museos de Israel se centran en diversos grupos de población y en la preservación de sus culturas singulares:

- El Museo de la Diáspora Judía (Tel Aviv): relata la historia y cultura singulares del pueblo judío desde la época en que se exilió de su patria, y presenta su historia, tradición y patrimonio.
- El Centro del Patrimonio Babilonio (Or Yehuda): presenta la cultural, arte, historia y folklore de los judíos iraquíes.
- El Museo del Folklore Árabe (Acre): expone artículos de arte y folklore tradicionales de la población árabe.
- El Instituto de Arte Islámico (Jerusalén): alberga grandes exposiciones permanentes de cerámica, textiles, joyas, objetos ceremoniales, etc., abarcando un milenio de arte islámico, de España a la India, y presenta exposiciones temporales sobre temas especiales.

- El Centro para la Integración del Patrimonio Judío Oriental y Sefardí constituye otra fuente de información sobre la cultura judía. Este centro, situado en el Ministerio de Educación, se encarga de la integración del patrimonio judío oriental y sefardí en los diversos sectores de la educación y la cultura.

La función de los medios de difusión y comunicación para promover la participación en la vida cultural

720. Hay legislación en materia de comunicación de masas en numerosas esferas:

721. La Ley del Organismo de Radiodifusión de 1965 - Esta ley regula las actividades del Organismo de Radiodifusión encargado de varios canales de radio y televisión. Entre las funciones del organismo están radiodifundir programas educativos e informativos, así como de esparcimiento, en las esferas de la cultura, la ciencia y las artes; reforzar los vínculos con el patrimonio cultural judío; reflejar la vida y los tesoros culturales de las comunidades judías de diferentes países; promover el trabajo creativo judío e israelí; y atender a las necesidades de la población de habla árabe. El Organismo de Radiodifusión da amplia expresión a la producción y la creación culturales israelíes. En una iniciativa reciente, una de las estaciones de radio del organismo ha comenzado a transmitir sólo música israelí.

722. La Ley del Segundo Organismo de Televisión y Radio de 1990 - Esta ley define las funciones del Segundo Organismo, que se encarga del Canal 2 de televisión comercial y de las estaciones de radio regionales. Entre las funciones del organismo está dar expresión adecuada a la diversidad cultural de la sociedad israelí, de las minorías israelíes y de las diferentes culturas internacionales. A fin de promover más las obras hebreas e israelíes, los concesionarios del Canal 2 deben transmitir producciones locales (es decir, producciones hechas en Israel en hebreo) durante un tercio al menos de su tiempo de emisión. Los concesionarios tienen que invertir además en películas de cine israelíes.

723. La Ley "Bezeq" de 1982 - Esta ley se ocupa, entre otras cosas, de la televisión por cable y satélite en Israel. Prescribe que debe tenerse en cuenta la diversidad cultural de la sociedad israelí y las necesidades de las diferentes regiones del país. En consecuencia, facilita el establecimiento de canales de las comunidades locales y la preparación de programas sobre temas culturales, incluidos los de culturas minoritarias.

724. Los medios de difusión desempeñan un papel importante en el fomento de la participación en la vida cultural de Israel. Muchos programas de radio y televisión están dedicados al arte, la literatura, las películas, el teatro, la cultura judía y otras culturas étnicas. Emisiones especiales se ocupan de los acontecimientos culturales y artísticos e informan sobre festivales y espectáculos en el país y fuera de él. Además, en todos los canales aparecen anuncios de espectáculos culturales. La televisión y la radio ofrecen también programas en árabe y en otros idiomas utilizados en Israel (inglés, ruso y amárico).

725. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte tiene un servicio de televisión educativa al que la ley concede tiempo de antena en los canales privados y públicos. La televisión educativa tiene por objetivo, entre

otros, aumentar la participación en la vida cultural; enseñar y dar a conocer cultura y arte, ciencia, comunicaciones y otras esferas; aumentar la participación en cuestiones educacionales, culturales y sociales; y dar expresión a todas las facetas del patrimonio cultural de los ciudadanos israelíes.

726. Otras fuentes de promoción de la cultura mediante los medios de difusión son la Universidad Abierta (institución de enseñanza a distancia para promover la educación universitaria entre amplias poblaciones), que transmite clases por radio y televisión; los canales de televisión extranjeros que transmiten en Israel por cable; y la Internet.

727. Todos los diarios tienen secciones y suplementos especiales dedicados a temas culturales e informan regularmente sobre los acontecimientos culturales. Además se publican algunas revistas relacionadas con la cultura, sobre literatura, arte, fotografía y otros temas.

Preservación y presentación del patrimonio cultural de la humanidad

728. En Israel se presta mucha atención a la preservación y presentación de las antigüedades y los lugares históricos.

729. Preservación de antigüedades - La preservación de antigüedades que se remontan a antes del 1700 de la era cristiana es de la competencia del Organismo de Antigüedades. Éste actúa de conformidad con la Ley del Organismo de Antigüedades de 1978. El organismo se ocupa de excavar, preservar, explotar y restaurar antigüedades y lugares de la antigüedad; supervisar las excavaciones arqueológicas; administrar, salvaguardar y supervisar los tesoros de antigüedades del Estado; y realizar inspecciones para evitar las infracciones de la Ley de Antigüedades.

730. En los museos y centros culturales se presentan muchos hallazgos arqueológicos importantes, como los Manuscritos del Mar Muerto. Además, muchos lugares como Massada, Nabatian y las ciudades bizantinas, teatros romanos, antiguas sinagogas y cuevas prehistóricas están abiertos al público en general. El mantenimiento y explotación de esos lugares (a diferencia de su excavación y restauración) incumbe al Consejo de Parques Nacionales, Reservas Naturales y Lugares Conmemorativos.

731. Preservación de otros lugares - El Consejo Público de Preservación de Lugares se encarga de preservar los sitios y edificios de valor histórico posteriores al 1700 de la era común (por ejemplo, el campo de inmigrantes "ilegales" de la época anterior al Estado en Atlit y los edificios de Tel Aviv de estilo Bauhaus).

732. El Estado de Israel participa en la cooperación internacional profesional en materia de preservación y restauración de tesoros culturales, por medio del Centro Internacional para el Estudio de la Preservación y Restauración de los Bienes Culturales y del Consejo Internacional de Monumentos y Lugares.

Libertad de creación y actuación artísticas

733. La política del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte es apoyar la protección de la creación y actuación artísticas. Los artistas de Israel se expresan en diversos campos y, con frecuencia, manifiestan opiniones políticas. Sin embargo, el apoyo oficial se concede sin discriminación alguna por razón de las opiniones políticas del artista de que se trate, y algunos de los proyectos artísticos que reciben fondos del Estado reflejan una crítica aguda del Gobierno.

734. Aunque todavía existe en Israel una comisión de evaluación de películas con facultades de censura (en tanto que otras formas de censura oficial no relacionada con la seguridad han sido abolidas), el Tribunal Supremo de Israel (actuando como tribunal administrativo) ejerce amplias facultades de revisión de esas decisiones, y en varias ocasiones ha anulado decisiones de censurar películas artísticas controvertidas (por sus elementos pornográficos). El tribunal ha mantenido que la libertad de expresión artística y creativa es un derecho constitucional protegido que sólo puede limitarse en situaciones extremas que supongan claramente una grave amenaza al orden o la seguridad públicos.

735. El Tribunal Supremo ha manifestado lo siguiente:

"Esta norma da protección constitucional no sólo a la libertad de expresión general, sino también a la libertad de expresión artística. Esta última expresión puede considerarse como parte de la libertad de expresión 'de la cual se deriva, en parte, la libertad de creación artística en la literatura y en todas las formas de expresión' [cita omitida]. 'La libertad de expresión es la libertad del artista para abrir su corazón, volar alto y liberar sus pensamientos' [cita omitida] ... Se basa en la concepción de los seres humanos como individuos autónomos con derecho a su realización personal en tanto que creadores y consumidores de la obra creativa. Es la libertad de elegir temas y la forma de su presentación, y la libertad de los demás de escucharlos y absorberlos. Naturalmente, la libertad de expresión artística no es absoluta. Como en el caso de las otras libertades, sólo tiene un valor relativo, y puede ser limitada por una causa apropiada, siempre que la restricción no sea excesiva."

H.C. 4804/94 Station Film Co. v. The Films and Plays Review Council,
Tadkin-Supreme, vol. 97 (1) 712, 718.

736. Además, el Tribunal declara que:

"... [N]uestras percepciones no nos permiten restringir la libertad de expresión por una dificultad no extrema que pueda causar. Sólo el hecho de infligir un insulto profundo, extraordinario y ostensible puede justificar la limitación de la libertad de expresión [cita omitida] ... En cuanto al grado de probabilidad de que se produzca un daño ..., hemos adoptado la norma de decir que sólo la certeza próxima de que el orden o la seguridad públicos se verán en peligro puede permitir una restricción de la aplicación del derecho, en un caso concreto, por un organismo estatutario..."

H.C. 806/89 City Studios, Inc. v. The Films and Plays Review Council,
P.D. vol. 43 (2) 22, 30.

Educación profesional en cultura y arte

737. Hay 14 escuelas de arte profesionales postsecundarias, reconocidas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que ofrecen formación en diversas esferas artísticas. Siete de esas instituciones han sido autorizadas por el Consejo de Educación Superior para otorgar títulos académicos a los graduados. Entre ellas están Bezalel - academia de artes y dibujo -, la Academia de Música Rubin y la Escuela Schenkar de Modas y Textiles. Además, las universidades tienen departamentos de arte, en los que se enseña historia del arte, apreciación artística, cinematografía, teatro, música y otras materias relacionadas con la cultura. Las escuelas superiores regionales tienen también departamentos de artes, en los que se dan cursos de cinematografía, teatro, artes plásticas, danza, música y otras formas artísticas.

738. Algunas universidades y escuelas superiores ofrecen asimismo programas de estudios de administración de instituciones culturales.

Otras medidas para la conservación, desarrollo y difusión de cultura

739. El Foro de Cultura Mediterránea: A fin de mejorar las actividades de coordinación orientadas a integrar la preservación cultural, se ha establecido un Foro de Cultura Mediterránea por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Instituto de Investigación Van Leer y el Centro Cultural Mishkenot Sha'ananim. El foro inicia diversas actividades para preservar y difundir la cultura del Mediterráneo oriental y occidental combinadas. En esta etapa, el foro está iniciando 10 proyectos relativos a temas como relaciones judías, cristianas y musulmanas; relaciones entre los shephardim (judíos procedentes de países musulmanes) y los ashkenazim (judíos procedentes de países europeos), por medio de representaciones teatrales, música, revistas y películas; e intercambio de cultura, conocimientos y tradiciones.

740. El Premio Israel: Este premio se concede en las esferas de la ciencia y el arte, y conmemora los logros de una vida de personalidades famosas, pensadores eruditos, promotores del patrimonio cultural israelí, científicos, escritores, figuras culturales y artistas. Expresa la gratitud del Estado por las actividades y logros de los receptores, así como por su contribución a la sociedad. El Premio Israel se concede anualmente sobre la base de las recomendaciones de un comité público, con la aprobación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

741. Programas culturales especiales para los desaventajados: El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte está prestando mucha atención a las necesidades culturales de los grupos y sectores desaventajados de la población. Ello incluye apoyar las actividades culturales para los discapacitados, como grupos de danza, orquestas y coros para jóvenes minusválidos, personas que tienen que usar silla de ruedas y niños afectados por el síndrome de Down.

742. Promoción de la cultura dentro de la educación: En todos los niveles del sistema docente se enseñan temas relacionados con las artes y la cultura. La literatura, los idiomas extranjeros, las artes, la fotografía y el cine son parte de los planes de estudio tanto obligatorios como optativos. Hay también varios programas de arte y cultura de educación para adultos. En el marco de la enseñanza secundaria, hay escuelas especiales para las artes que dan especial importancia a éstas, sin perjuicio del plan de estudios ordinario.

743. El enriquecimiento cultural es un importante elemento educativo. Las escuelas reciben un "conjunto de cultura" que incluye la asistencia anual a unas cinco a siete representaciones artísticas por estudiante. Además, en las escuelas mismas se desarrolla una amplia variedad de actividades culturales, entre ellas orquestas y coros de estudiantes, grupos de danza y grupos teatrales.

744. Además, en los centros de las comunidades, en los centros culturales, juveniles y deportivos, los clubs juveniles, y en otras actividades para jóvenes y en otras actividades no incluidas en los programas de estudios se realizan muchas actividades culturales parra niños y jóvenes.

745. Con ayuda de Mifal Hapayis (lotería nacional), el Gobierno está construyendo 70 centros para la ciencia y las artes en las escuelas secundarias inferiores (para el grupo de edad de 12 a 14 años), en consonancia con su política de desarrollar planes de estudios interdisciplinarios en ciencia y artes. La construcción de 45 de esos centros comenzó en 1996-1997. Otras instalaciones culturales de las escuelas de todo el país incluyen anfiteatros y talleres artísticos.

746. Otro proyecto de "acceso a la cultura" que está en curso es la informatización de las bibliotecas, y la creación de accesos a la Internet en las bibliotecas y escuelas.

Cooperación cultural internacional

747. Israel tiene acuerdos culturales con gran número de países de todo el mundo. En el país se celebran unos treinta festivales públicos, algunos de los cuales incluyen la participación de muchos grupos artísticos del extranjero. Muchos de los más destacados artistas teatrales actúan en Israel con carácter comercial. De igual modo, de cuando en cuando se presentan en Israel importantes exposiciones artísticas internacionales.

748. El estado de Israel, las organizaciones y los individuos israelíes son miembros de diversas organizaciones culturales y artísticas. Los artistas de Israel participan regularmente en conferencias en todo el mundo, algunas de ellas en Israel. A lo largo de los años, Israel ha logrado una cooperación valiosa con las organizaciones y fundaciones internacionales en el campo de la cultura.

El disfrute del progreso científico

Promoción institucional de la investigación y desarrollo

749. La estructura básica del sistema de investigación y desarrollo en Israel se estableció a finales del decenio de 1950 por un comité de alto nivel encabezado por Ephraim Katzir, científico de renombre mundial y luego Presidente de Israel. El comité sugirió que cada ministerio se encargara de la investigación y desarrollo dentro de su propia esfera de la contabilidad pública; y que todas esas actividades fueran dirigidas y coordinadas por un Científico Principal. El gobierno aprobó las recomendaciones del comité en 1968. Por ello existe un enfoque de dos niveles, en el que cada ministerio puede ejecutar libremente su propio programa de investigación y desarrollo, y se han creado dos foros de alto nivel para garantizar la cooperación y colaboración interministeriales. El primero es el Comité Ministerial de

Ciencia y Tecnología, y el segundo el Foro de Científicos Principales. Ambos foros están encabezados por el Ministerio de Ciencia.

750. Además, el Consejo Nacional de Investigación y Desarrollo asesora al Gobierno en su consolidación de una amplia política nacional de investigación y desarrollo, y presta su asistencia en la determinación de la asignación de recursos a instituciones y proyectos científicos. En 1994, el Consejo Nacional estableció un comité temporal, el Comité Nacional Ejecutivo de Desarrollo de la Investigación Estratégica Científica y Estratégico-Tecnológica ("Comité de los Trece") para que determinase las esferas prioritarias. (Véase infra).

751. La aplicación de la política de investigación y desarrollo de Israel se divide entre tres ministerios distintos:

- La investigación básica incumbe al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. La política presupuestaria general de investigación básica no se decide por el Ministerio mismo sino por un Consejo de Enseñanza Superior independiente (compuesto en gran parte de personalidades públicas en materia de enseñanza superior), presidido por el Ministro de Educación. El Consejo tiene también un Comité de Planificación y Presupuestos, de seis miembros, que autoriza la asignación real de fondos oficiales a las universidades y otros institutos de enseñanza superior. En el desempeño de su función, el Ministerio de Educación es asesorado por otro comité consultivo: la Academia de Ciencias y Humanidades de Israel, órgano estatutario compuesto por destacados académicos. En 1987, la academia sometió al Gobierno un plan general de investigación básica, que se aprobó y se está aplicando gradualmente.
- La investigación y desarrollo estratégico-genérica es supervisada por el Ministerio de Ciencia. El Comité Nacional Ejecutivo de Desarrollo de la Investigación Científica y Estratégico-Tecnológica (Comité de los Trece) se estableció en 1994 por el Consejo Nacional y el Ministerio de Ciencia para determinar esferas prioritarias, con posibilidades de mercado, apropiadas para un esfuerzo estratégico nacional concertado de investigación y desarrollo. Ulteriormente se asignó a comités especiales la función de supervisar los progresos en cada una de las esferas prioritarias determinadas por el Comité de los Trece. Esas esferas comprenden biotecnología, electroóptica, microelectrónica, materiales avanzados, y telecomunicaciones y tecnologías de información.
- La investigación y desarrollo industrial aplicada es facultad del Ministerio de Industria y Comercio. El Ministerio, actuando por conducto de la oficina de sus científicos principales, presta apoyo a proyectos específicos de investigación y desarrollo de utilidad comercial apreciada.

El presupuesto nacional de investigación y desarrollo

752. La industria israelí ha padecido tradicionalmente una subinversión en investigación y desarrollo a largo plazo. El sector comercial de Israel

invierte por término medio el 36% del gasto nacional total en investigación y desarrollo, en comparación con la media del 51% de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Dos programas nacionales tratan de compensar esa deficiencia de la industria:

1. El Ministerio de Ciencia proporciona financiación adicional para investigación y desarrollo en las esferas de alta prioridad. El Ministerio trata de crear una masa crítica de conocimientos, know-how y experiencia en esferas prioritarias, para una difusión ulterior en la industria que se traduzca en la creación de productos de valor añadido nuevos y avanzados.
2. El Ministerio de Industria y Comercio financia investigación y desarrollo a corto plazo inducida por la industria, y apoya a las fábricas y otras empresas industriales que invierten en investigación y desarrollo. El Ministerio financia normalmente el 66% de los costos de investigación de los proyectos aprobados.

753. La investigación genérica estratégica representa sólo el 8% del presupuesto nacional oficial para investigación y desarrollo. En comparación, la investigación básica recibe el 34% del presupuesto y la investigación industrial aplicada - por conducto de la Oficina del Científico Principal del Ministerio de Industria y Comercio - el 38%.

Gasto de los ministerios oficiales en investigación y desarrollo,
por tipo de gasto

	Transfe- rencias	Adquisiciones de investigación y desarrollo civil	Gastos internos			Total
			Gastos corrien- tes	Sala- rios	Total	
Millones de NSI, a precios corrientes						
1990	335	33	61	67	128	436
1991	443	33	63	81	150	532
1992	530	45	81	91	172	747
1993	727	41	76	110	188	956
1994	347	53	122	164	286	1.286
1995	-	-	-	-	-	1.457
A precios de 1989						
1990	286	28	52	56	108	422
1991	322	29	50	56	105	456
1992	340	23	52	57	110	478
1993	411	23	44	71	115	549
1994	487	27	52	81	133	647
1995	-	-	-	-	-	654
Variación en el año anterior (%)						
1990	10,0	-13,7	-14,4	6,7	-4,7	4,0
1991	12,5	4,3	-5,0	0,2	-2,3	8,2
1992	5,5	-1,4	5,7	2,3	4,2	4,7
1993	20,3	-18,2	-16,3	23,6	4,6	14,8
1994	18,5	15,4	18,2	14,1	15,7	17,8
1995	-	-	-	-	-	1,1

Fuente: Oficina Central de Estadística.

Gasto nacional en investigación y desarrollo civil,
por sector dze administración y financiación

	Administración				
	Institución privada sin fin de lucro	Enseñanza superior a/	Gobierno	Sector empresarial	Total
	A precios corrientes				1993
TOTAL - millones de NSI	325,0	1.431,0	504,2	1.331,3	4.312,1
- %	7	35	12	46	100
Sector de financiación					
Sector empresarial	0	1	0	34	36
Gobierno	3	16	3	12	40
Enseñanza superior a/	0	10	0	0	10
Instituciones privadas sin fin de lucro	3	2	2	0	7
Resto del mundo	1	6	1	0	7
	Millones de NSI, a precios de 1989				
1989	164	636	260	934	1.994
1990	173	678	245	931	2.027
1991	176	693	265	1.028	2.162
1992	180	774	284	1.117	2.355
1993 b/	196	820	285	1.153	2.454
	Variación (%) c/ con respecto al año anterior				
1990	5,7	6,6	-5,8	-0,3	1,7
1991	1,8	2,3	8,2	10,3	6,6
1992	2,3	11,7	7,2	8,7	8,8
1993 b/	8,9	5,9	0,4	3,2	4,2

Fuente: Oficina Central de Estadística.

a/ Incluidas las Universidades y el Instituto de Ciencias Weizman.

b/ Estimación temprana.

c/ El porcentaje de variación se calculó antes de redondear las cifras.

Gasto en investigación de presupuesto separado en las universidades, por materia científica, institución y fuente de financiación

A precios de 1990/1991

	1990/91	1988/89	1984/85	1981/82
	Millones de NSI			
TOTAL (1)	274,2	260,2	273,6	140,3
	%			
TOTAL (1)	100,0	100,0	100,0	100,0
Materia científica				
Ciencias naturales y matemáticas	51,3	58,0	43,2	45,6
Ingeniería y arquitectura	13,7	12,3	17,1	19,7
Agricultura	3,7	3,6	5,3	4,2
Medicina y cursos paramédicos	13,9	13,1	14,0	14,3
Ciencias sociales y otras	17,3	12,8	14,4	15,6
Instituciones				
Universidad Hebrea	32,4	31,8	35,4	36,8
Fundación Technion de Investigación y Desarrollo	15,3	14,3	13,4	20,2
Universidad de Tel-Aviv	15,4	7,8	10,5	14,1
Universidad de Bar-Ilan	4,0	4,3	3,3	3,1
Universidad de Haifa	0,6	0,3	0,7	0,7
Universidad Ben Gurion del Negev	10,2	3,5	6,6	6,8
Instituto de Ciencias Weizman	22,1	31,4	23,5	16,3
Fuente de financiación				
Israel - Total	56,7	55,4	57,7	56,4
Académico	6,3	5,6	6,2	7,0
Público	42,0	34,0	36,3	43,6
Privado	6,4	10,3	12,5	7,8
Fuentes exteriores	41,3	46,6	42,3	41,6

Materia científica	Financiación de fuentes israelíes (%)			
Ciencias naturales y matemáticas	50,0	45,2	51,8	.
Ingeniería y arquitectura	77,0	63,3	77,2	.
Agricultura	71,7	74,6	52,3	.

Fuente: Oficina Central de Estadística.

Apoyo de la actividad científica y difusión de los conocimientos científicos

754. Proyectos especiales: El Gobierno de Israel apoya varios programas destinados a promover una actividad científica singular y a difundir conocimientos científicos.

755. Proyectos del Ministerio de Ciencia: El Ministerio de Ciencia apoya una amplia variedad de programas especiales. El apoyo se presta normalmente sólo por un año cada vez, pero se anima a los beneficiarios a volver a presentar una solicitud de financiación ulterior. Las solicitudes de apoyo se examinan de conformidad con los criterios corrientes del Ministerio de Ciencia para patrocinar órganos y proyectos públicos (actualizados por última vez en abril de 1995). Se da importancia a la dispersión geográfica y demográfica de las actividades y conocimientos científicos y tecnológicos, tanto hacia las regiones periféricas como hacia las poblaciones de inmigrantes de la ex Unión Soviética y de Etiopía. Las principales esferas de apoyo son:

756. Centros regionales de investigación y desarrollo: El Ministerio de Ciencia apoya los centros regionales de investigación y desarrollo que se esfuerzan por crear y estimular actividades de investigación y desarrollo científicas y tecnológicas destinadas a beneficiar a la región en que se sitúan, y a atender a las necesidades de la población local. En la actualidad, cinco de esos centros regionales de investigación y desarrollo reciben financiación del Ministerio: el Centro de Investigación y Desarrollo del Golan; el Centro Mirzpeh Ramon en el Negev septentrional; el Centro Katif para el Estudio de los Desiertos Costeros; el Centro de Investigación y Desarrollo de Galilea (que promueve la investigación y desarrollo de la comunidad científica árabe israelí); y el Centro Hatzevah de Investigación y Desarrollo, en la región del Arava Negev meridional.

757. Actividades de enriquecimiento - ciencia y tecnología: El Ministerio de Ciencia apoya una amplia de programas orientados a promover la cultura científica y tecnológica del público en general, dando prioridad a la educación de los niños y jóvenes que viven fuera de los principales centros urbanos. En particular, se ofrece apoyo a actividades singulares no incluidas en los programas de estudios por limitaciones presupuestarias; programas para los desaventajados y programas para el sector minoritario árabe y druso. Sólo los proyectos abiertos a todos los residentes en la localidad en que se realizan, con carácter no discriminatorio, pueden ser subvencionados.

758. Algunos de los programas de esta categoría que se financiaron en 1997 son cursos prácticos de ciencia, seminarios, escuelas de verano y viajes científicos para jóvenes y niños; el establecimiento de instalaciones científicas, como una estación de comunicaciones, un observatorio en pequeña escala y centros de actividades científicas; la publicación de los primeros números de una nueva revista científica popular en árabe; exposiciones científicas; y competiciones científicas. En general, en 1997 se financiaron 15 proyectos, por un costo total de unos 300.000 dólares.

759. Los museos nacionales de ciencias funcionan bajo el patrocinio del Ministerio de Ciencia: el Museo Nacional de Ciencia y Tecnología de Haifa y el Museo de Ciencias de Jerusalén. Los museos reciben del Ministerio parte de sus ingresos anuales (un millón en 1997).

760. El Ministerio de Ciencia organizó también en 1996, y nuevamente en 1997, un acontecimiento especial - "La apertura del año científico" - cuya finalidad era llamar la atención del público sobre la importancia de las actividades científicas para mejorar la calidad y el nivel de vida en Israel. En esa ocasión, y para fomentar la participación de la juventud en la ciencia, el Ministro invitó a adolescentes de todo el país a presentar sus proyectos singulares a los representantes de la comunidad científica, y convocó un concurso para premiar el mejor artículo científico popular. El Ministerio de Ciencia está considerando la posibilidad de convertir en tradición ese acontecimiento, y planifica actualmente el concurso del próximo año.

761. Fomento del intercambio científico: Con independencia del apoyo dado por el Ministerio de Ciencia a conferencias y seminarios binacionales e internacionales (véase infra), el Ministerio concede también asistencia financiera parcial para conferencias nacionales realizadas con el patrocinio de otras instituciones privadas o públicas. Ese apoyo se orienta a crear oportunidades de intercambio científico de alto nivel. Cuando es posible, el apoyo adicional ofrecido por el Ministerio anima a los estudiantes y científicos a asistir a esas conferencias.

762. Proyectos del Ministerio de Comercio e Industria: El Ministerio de Comercio e Industria administra varias "incubadoras de tecnología". Su finalidad es crear un marco de apoyo que permita a los científicos e ingenieros de recursos limitados trabajar en proyectos de investigación y desarrollo. Las incubadoras ofrecen a quien desarrolla un proyecto de investigación científica una amplia estructura logística, incluidos laboratorios, instrumentos, gestión económica, asesoramiento jurídico y otros servicios.

763. En la actualidad hay 28 incubadoras en funcionamiento en todo el país, que abarcan 230 proyectos en curso (la mitad de ellos, iniciados por nuevos inmigrantes). En las incubadoras están empleados unos 1.100 trabajadores (alrededor del 80% de ellos también nuevos inmigrantes). Cada mes se aprueban por término medio 10 nuevos proyectos para su financiación por el Ministerio. Los proyectos patrocinados por la "incubadoras" pueden durar hasta dos años. La investigación ulterior puede reunir las condiciones exigidas para otros programas de financiación del Ministerio.

764. La Administración de Investigación Agrícola: De especial importancia para el progreso científico en Israel son las actividades de investigación y desarrollo de la Administración de Investigación Agrícola, que funciona dentro del Ministerio de Agricultura. La administración tiene siete institutos de investigación y varias estaciones de experimentos y explotaciones agrícolas experimentales, y ha realizado centenares de proyectos de investigación en todo el país.

- El Centro de Cultivos de Campo y Jardín estudia técnicas de cultivo, cepas de plantas, agricultura médica, métodos agrotécnicos y biotecnología.
- El Instituto de Plantaciones ensaya nuevas especies y cepas para determinar sus cualidades de comercialización, métodos de irrigación y fertilización, y adaptabilidad al clima y al suelo, estudiando formas de controlar la maduración de la fruta y de diseñar huertos.
- El Instituto de Animales estudia su alimentación; la reproducción y fecundidad del ganado vacuno y ovino, la calidad de los huevos y de las aves de corral; y la hibridación e ingeniería genética de animales.
- El Instituto de Protección de la Flora realiza proyectos de investigación para identificar enfermedades de las plantas, y desarrollar plaguicidas inocuos para el medio ambiente y plantas resistentes.
- El Instituto de Tierras y Aguas estudia métodos de irrigación y calidad de aguas y tierras.
- El Instituto de Tecnología y Almacenamiento de Productos Agrícolas examina la manipulación de esos productos, y el desarrollo de productos alimenticios sanos.
- El Instituto de Ingeniería Agrícola realiza proyectos de investigación relativos a maquinaria agrícola y a su adaptación a la agricultura israelí.
- El Centro de Cooperación e Instrucción Agrícolas (administrado conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores) organiza cursos de capacitación en desarrollo agrícola destinados a centenares de estudiantes. Algunos cursos se dan fuera de Israel a técnicos agrícolas extranjeros (por ejemplo, en América Latina, Asia, África, Egipto y Europa oriental).

765. Varios fondos privados y públicos conceden subsidios y becas de investigación, con independencia de la financiación universitaria ordinaria. Este sistema constituye una fuente importante de apoyo a la actividad científica. Ejemplos de ese apoyo financiero son los siguientes programas de financiación:

766. El Consejo de Enseñanza Superior ofrece anualmente más de 20 subvenciones de tres años (Subvenciones Alon para Científicos Jóvenes), que permiten a los jóvenes científicos destacados encontrar empleo en las universidades; la Fundación Rashi, fondo privado apoyado parcialmente por el Comité de Planificación y Presupuestos, de carácter público, concede a 15 científicos inmigrantes subvenciones anuales; (la fundación Guestella); la Fundación Berekha concede subvenciones similares a otros 15 científicos inmigrantes de categoría superior; la Academia de Ciencias y Humanidades de Israel apoya programas de investigación relativos a la fauna, la flora y la geología de Israel; y la Fundación Rothschild apoya a los nuevos inmigrantes que preparan un doctorado en ciencias naturales.

767. Publicaciones: En Israel aparecen todos los años numerosas publicaciones científicas. Algunas de esas publicaciones se financian por las instituciones académicas, mientras que otras son apoyadas por órganos públicos y privados.

Libertad de investigación científica y actividad creadora

768. La protección de la expresión científica y creadora se considera parte de la libertad de expresión, que constituye un valor fundamental del sistema jurídico israelí. El Tribunal Supremo de Israel ha declarado:

"Las cuestiones importantes de las que depende la decisión del asunto que se examina son la libertad de expresión y la libertad de cátedra. Debemos protegerlas de todas las formas, estamos obligados a defenderlas y debemos cuidarlas como si fueran 'tesoros naturales protegidos'. Tenemos que recordar además que la protección dada a esas libertades por una Ley Básica, o por una interpretación constitucional que las considera derivadas de una Ley Básica, o las declaraciones de los organismos estatales que se comprometen con esos principios no son suficientes. Un requisito previo necesario para la existencia de esas libertades es la existencia de confianza pública en su aplicación real. Si una persona no cree verdaderamente que tiene derecho a la libertad de expresión o la libertad de cátedra, con sujeción, naturalmente, a limitaciones reconocidas, actuará necesariamente como si esas libertades no existieran. Si el público no cree en ellas, esas libertades tendrán que retroceder ...

Las razones para proteger la libertad de cátedras son muchas y diversas, y se ha escrito mucho sobre ellas. La investigación, el estudio y la enseñanza en todos los campos del espíritu humano, sin grilletes ni cadenas, inspiran a todo individuo dentro de la sociedad y, al afectar al individuo, afectan a la sociedad en su conjunto. También satisfacen una necesidad humana básica ... Entre las razones para proteger esa libertad es posible referirse al interés de la sociedad por promover valores como 'el conocimiento, la realización individual, la curiosidad, etc., valores cuya promoción se descuida a veces, porque quedan fuera del centro de atención de las instituciones sociales ejecutivas. Por ello, es función de las universidades investigar, acumular conocimientos e impartirlos' [cita omitida]. La proposición básica es que un docente del mundo académico tiene derecho a realizar investigaciones y enseñarlas en su esfera, de la forma que estime conveniente, y que es mejor que los elementos no académicos le impongan restricciones mínimas, a él, sus estudiantes y su interacción."

Cr. A 2831/95 Elba v. The State of Israel, Takdin-Supreme, vol. 96 (3) 97, 171 a 175

769. Por ello las publicaciones y el intercambio científicos no pueden limitarse, salvo en situaciones extremas, es decir, que amenacen casi con certeza la seguridad o el orden públicos. Además, según los principios del derecho administrativo israelí, el Gobierno no puede retirar su apoyo a una expresión científica o creadora simplemente porque tenga objeciones al contenido de esa expresión.

Cooperación internacional

770. Los científicos de Israel están muy introducidos en la comunidad científica internacional. Una tercera parte de los documentos científicos israelíes de revistas internacionales incluyen coautores extranjeros. Los

universitarios reciben generosas subvenciones para viajes profesionales y años sabáticos, como parte de sus condiciones de empleo. La mayoría de los becados postdoctorados pasan uno o dos años en el extranjero, en centros de investigación de categoría mundial, antes de comenzar su carrera de investigadores.

771. La cooperación científica internacional es especialmente vital para Israel, por muchos motivos. Los programas de investigación conjuntos y con repartición de costos ayudan a estirar el limitado presupuesto de investigación de Israel, y dan a los científicos israelíes acceso a instalaciones de investigación de muchos miles de millones de dólares que Israel no puede permitirse duplicar. La colaboración con los científicos extranjeros ofrece una sinergia intelectual con un gran acervo de talento, y ayuda a Israel a mantener niveles científicos de categoría mundial, a pesar de ser un país pequeño.

772. De conformidad con ese enfoque, el Ministerio de Ciencia administra diversos programas internacionales destinados a facilitar y fomentar la colaboración entre los investigadores de Israel y los países extranjeros. En particular, aplica programas de cooperación científica basados en acuerdos bilaterales con 26 países de todo el mundo. Se presta apoyo en las tres esferas de actividades siguientes:

- proyectos de investigación conjuntos;
- intercambio de científicos (a diferentes niveles: estudiantes de doctorado, investigadores jóvenes e investigadores superiores);
- conferencias conjuntas.

773. Dentro del marco de cada acuerdo, y en coordinación con el país respectivo, el Ministro invita periódicamente a presentar propuestas, orientadas a que los investigadores compitan por una financiación conjunta.

774. Cada año, el Ministerio de Ciencia financia dos conferencias internacionales y varias bilaterales. Para garantizar la amplia difusión de conocimientos científicos de vanguardia, el Ministerio subvenciona regularmente los derechos de inscripción de los participantes del público en general en esas conferencias.

775. El mayor programa de cooperación científica internacional en que participa Israel afecta a la Unión Europea. Israel se unió al Cuarto Programa Marco de Investigación y Desarrollo de la UE en 1996. El acuerdo obliga a Israel, como miembro, a pagar unos derechos anuales de 40 millones de dólares. A cambio, los científicos israelíes pueden participar y competir para conseguir subvenciones en las cuatro actividades siguientes: proyectos de investigación con científicos de la UE; proyectos de investigación con científicos de Estados no miembros de la UE; subvenciones para difusión y aplicación de los resultados de la investigación; y subvenciones para formación y desplazamiento de investigadores (conferencias, visitas mutuas, becas, etc.).

776. El acuerdo se basa en el principio de reciprocidad, y permite a los investigadores de la UE tener acceso a los programas nacionales de investigación y desarrollo de Israel. Las obligaciones de Israel se están cumpliendo actualmente.

777. El Ministerio de Ciencia coordina la participación de Israel en varias instalaciones de investigación, como el CERN (Centro Europeo para la Investigación Nuclear), la EMBO (Organización Europea de Biología Molecular), el EMBL (Laboratorio Europeo de Biología Molecular) y la UNESCO.

778. En los últimos dos años Israel ha obtenido la condición de observador en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y participa en las actividades de la organización en la esfera de la ciencia y la tecnología, compartiendo información y adquiriendo nuevos conocimientos sobre políticas científicas y tecnológicas. Israel ha sido invitada también por la Organización del Tratado del Atlántico Norte a tomar parte en las actividades científicas de la organización, en virtud de su Diálogo Mediterráneo.

779. Otra cooperación internacional es la que realiza la Academia de Ciencias y Humanidades de Israel. La Academia administra un centro científico en El Cairo, cuya finalidad es prestar asistencia a los investigadores israelíes en la labor asociada con Egipto y su cultura, y fomentar la cooperación con investigadores egipcios en todas las esferas de la ciencia y la investigación. La academia tiene también la condición de observador en la Fundación Europea de Ciencia y participa en sus actividades. Entre ellas están las reuniones del comité permanente de la fundación de humanidades, ciencias sociales, los consejos europeos de investigación médica, los consejos europeos de investigación científica y las cuatro "redes científicas" de la fundación. También representa a Israel en el Consejo Internacional de Uniones Científicas (CIUC).

780. La academia realiza programas de intercambio de científicos con academias de Europa occidental y Europa oriental, y promueve los contactos con las academias nacionales y las comunidades científicas de todo el mundo.

La protección legal dada a la propiedad intelectual

781. Las obras literarias y artísticas están protegidas en Israel por leyes de los derechos de autor y de los derechos de interpretación. Las invenciones científicas están protegidas por leyes de patentes. El principio básico, según el cual la propiedad intelectual está protegida por el derecho israelí, fue reiterado por el Tribunal Supremo de Israel:

"El derecho del creador sobre su creación es también un principio fundamental: el derecho a la protección de los derechos de propiedad. Este principio se recoge en el artículo 3 de la Ley Básica: Dignidad humana y libertad, según el cual se prohíbe la injerencia en la propiedad de otro. En la jurisprudencia de este tribunal, el principio se ha enumerado entre los valores fundamentales, al mismo nivel que la libertad de expresión [cita omitida]. En el marco de los derechos de propiedad, es natural que la propiedad intelectual sea también protegida."

P.C.A. 2687/92 Geva v. Walt Disney Corp., P.D. 48 (1) 251, 269

Derechos de autor

782. La principal ley de Israel en la materia, la Ley de derechos de autor, se basa en la Ley de derechos de autor del Reino Unido de 1911. Si embargo, sólo es una parte del derecho legislado. Los otros instrumentos legales principales sobre derechos de autor son la Ordenanza de derechos de

autor de 1924; la Orden de derechos de autor (Convenio de Berna) de 1953; y la Orden de derechos de autor (Convención Universal sobre Derechos de Autor) de 1955.

783. La protección dada al titular de un derecho de autor comprende el derecho exclusivo a a) copiar o reproducir la obra; b) traducir o adaptar de otro modo la obra; c) distribuir ejemplares de la obra; y d) comunicar públicamente la obra. En Israel no es necesario presentar una solicitud formal para la protección de los derechos de autor. En general, se recomienda que los autores marquen sus obras con un aviso de derechos de autor que incluya el nombre del autor y la fecha de creación. La protección de los derechos de autor subsiste durante toda la vida del autor y por un período de 70 años después de su fallecimiento.

784. La ley establece recursos tanto civiles como penales contra las violaciones de los derechos de autor. Entre los recursos civiles están la acción de daños y perjuicios, la rendición de cuentas por los beneficios, y las órdenes de incautación e interdictos. En cuanto a los recursos penales, la Ordenanza de derechos de autor de 1924, modificada ulteriormente, dispone que la violación comercial de los derechos de autor constituye una infracción penal sancionable hasta con tres años de prisión y la posible incautación y destrucción de los ejemplares infractores. La ley prevé también limitaciones y excepciones a la protección de los derechos de autor: se permite el uso razonable de materiales protegidos para el estudio privado, la investigación, la crítica, la reseña o el resumen periodístico.

785. En la Ordenanza de derechos de autor se han introducido varias modificaciones importantes, que han alterado sustancialmente la ley, actualizándolo de acuerdo con la evolución reciente.

1. En 1981, se añadió a la ley el concepto de derechos morales. En consecuencia, todo autor tiene derecho a que se indique su nombre en la obra, así como el derecho a la reparación de deformaciones, modificaciones o acciones derogatorias en relación con la obra que puedan ofender la reputación o la dignidad del autor.
2. Desde 1998, los programas informáticos están protegidos también por los derechos de autor, en las mismas condiciones que las "obras literarias".
3. Desde marzo de 1996, los derechos de alquiler y arrendamiento con opción a compra de las obras audiovisuales protegidas por derechos de autor corresponden exclusivamente al titular de esos derechos. Además, se dio instrucciones al Gobierno para transferir el 5% de los ingresos de la venta al pormenor de casetes audiovisuales sin grabar (deducidos los ingresos devengados por IVA) a los titulares de derechos, con sujeción a la supervisión de un comité especial.
4. La protección de las leyes de derechos de autor se ha ampliado a las bases y compilaciones de datos, aunque la "materia prima" de los datos sea de propiedad pública.

786. Israel es parte y miembro de las siguientes convenciones y organizaciones:

- Convenio de Berna / Acta de Bruselas,
- Convención universal sobre derechos de autor / Acta inicial,
- Convenio para la protección de los productores de fonogramas contra la reproducción no autorizada de sus fonogramas, y
- Organización Mundial del Comercio y Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

787. Por último, el Comité de Reforma de la Ley de Derechos de Autor establecido por el Ministerio de Justicia de Israel ha concluido su labor, y se ha distribuido un nuevo proyecto de ley a fin de recibir observaciones del público.

788. Derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes: en virtud de la Ley de derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes de 1984, un actor, músico, bailarín, o cualquier otro artista intérprete o ejecutante de una obra literaria, artística, dramática o musical tiene derecho a impedir la grabación, reproducción, radiodifusión y uso comercial sin autorización de sus interpretaciones. El tribunal puede ordenar la confiscación de las reproducciones no autorizadas.

Patentes

789. Las patentes están protegidas en Israel por dos disposiciones legales distintas: La Ley de patentes de 1967 y la Ordenanza de Patentes y Diseños. En virtud de esas disposiciones, un inventor puede registrar una patente de invención si puede demostrar su innovación, utilidad, aplicabilidad comercial y progreso inventivo. El propietario de una patente tiene derecho a impedir que nadie la utilice sin su autorización.

790. El Registrador de Patentes está autorizado a expedir autorizaciones coercitivas que permitan a otros utilizar la invención si se cerciora de que el propietario está explotando un monopolio sobre la patente. Otras restricciones impuestas al alcance de la protección dada por el sistema de patentes es la vida limitada de la patente registrada (20 años) y la exclusión

de las invenciones que constituyan tratamientos médicos corporales, y de la especies artificiales de animales y plantas.

791. Las consideraciones de política que inspiran la institución de las patentes y su interacción con las autorizaciones coercitivas fueron analizadas detenidamente por el Tribunal Supremo de Israel:

"La finalidad del sistema de patentes no es una mera consideración que se concede al inventor a cambio del beneficio público derivado de su invención. La finalidad es también alentar la investigación. El intercambio de opiniones, información y pensamientos es esencial para el progreso y el disfrute de la investigación. Sin embargo, hasta que la investigación reciba protección de forma exclusiva, es natural que los inventores traten de mantener la confidencialidad de sus invenciones y busquen su aprovechamiento más eficiente. El reconocimiento temprano de una invención no desanimará necesariamente a otros investigadores para no seguir ya en la misma línea. Al

contrario, a falta de un sistema de protección de patentes, es de temer que alguien trate de plagiar una invención existente. La protección contra las imitaciones alentará nuevas investigaciones, destinadas a encontrar otros usos, progresos, innovaciones y perfeccionamientos más allá de la patente existente y protegida. Así es como el sistema de patentes ofrece incentivos a la originalidad y la imaginación creadora. La publicidad temprana (que no se dará a menos que exista una patente) suscitará interés en la comunidad científica, alentará el trabajo en equipo y fomentará nuevas investigaciones independientes. Es un caso de 'envidia del escritor que recomienda prudencia'. Además, a falta del incentivo creado por la exclusividad, que asegura una recompensa económica a los descubrimientos importantes, no se dispondrá de los recursos de investigación necesarios..."

C.A. 665/84 Sanopy Ltd. v. Unipharm Ltd., P.D. vol. 41 (4) 729, 743.

"El sistema de patentes entraña un conflicto entre dos importantes intereses públicos. Por un lado, el interés del desarrollo y la invención creadora, y por otro, el interés de la libre actividad económica. Para promover el primer conjunto de intereses, el legislador debe dar un incentivo económico al inventor ... Por ello, decidió establecer el sistema de patentes y conceder al inventor el monopolio exclusivo del uso de su invención, garantizándole así el reembolso de los gastos de desarrollo y cierto beneficio, es decir, un incentivo para invertir en invención. Sin embargo, esa solución supone comprometer los otros intereses públicos mencionados, en la medida en que el monopolio impide la libre competencia. Y por ello, a fin de proteger ambos intereses, el legislador decidió restringir el monopolio del inventor. En ese monopolio restringido podemos encontrar lo que el legislador estima como equilibrio óptimo entre dos principios en colisión. Esas restricciones incluyen la facultad del registrador de patentes, en casos de 'abuso del monopolio' por el propietario de la patente, de poner fin a ese monopolio y permitir a otra persona utilizar la invención patentada [cita omitida]. Otra restricción puede encontrarse en el hecho de que el monopolio se conceda sólo por un tiempo limitado."

C.A. 427/86 Blass v. Kibbutz Hashomer Hatzair Dan, P.D. vol. 43 (3) 312, 336.