



UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

FACULTAD DE DERECHO

POSGRADO ESTADO DE DERECHO Y BUEN GOBIERNO

MÁSTER EN DEMOCRACIA Y BUEN GOBIERNO

**La Administración Pública de la Guinea-Bissau: un análisis sobre reforma
administrativa y obstáculos de la buena gobernanza en la transición democrática**

Salamanca, España

Enero de 2012



ÍNDICE

1. Introducción	3
1.1 Las interrogantes y/o cuestiones por resolver	6
2. La administración pública en transición democrática guineana: problemas de la corrupción y de la ingobernabilidad.....	6
3. Ley del Procedimiento Administrativo en Función Pública de la Guinea-Bissau: ¿existe o no existe?.....	14
Referencias bibliográficas	20

La Administración Pública de la Guinea-Bissau: un análisis sobre reforma administrativa y obstáculos de la buena gobernanza en la transición democrática¹

*“ Este país nunca se desenvolverá,
os funcionarios trabalham pouco ”*
(Fernando Gomes)

Roberto Sousa Cordeiro²
Fco. Alfonso Myers Gallardo³

1. Introducción

Pretendemos empezar a discutir este texto, teniendo en consideración la frase (antes mencionada) de Fernando Gomes, diputado, líder del partido político: Alianza Popular Unida (APU) y actual Ministro de la Función Pública de la Guinea-Bissau.

Hasta hoy yo me acuerdo que dos meses antes de mi viaje al Brasil, en 2005, dónde he estudiado un grado en Ciencias Sociales, tenía que ir al Ministerio de Justicia de la Guinea-Bissau para legalizar los documentos que yo debía entregar en la Embajada de Brasil, cuando llegué ya estaba cerrado el Registro Civil antes del horario normal de cierre del

¹ Cabe mencionar que el presente trabajo fue realizado bajo la asignatura de Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas,, impartida por el Dr. Agustín Ferraro Cibelli, Profesor Titular de la Universidad de Salamanca.

² Graduado en Ciencias Sociales por la Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Brasil. Actualmente alumno del Programa de Posgrado de Estado de Derecho y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca, España, en el Máster de Democracia y Buen Gobierno.

³ Graduado en Derecho por la Universidad Católica del Valle de Atemajac, México. Magíster en Corrupción y Estado de Derecho, actualmente Doctorante en el Programa de Estado de Derecho y Buen Gobierno y alumno del Programa de Posgrado de Estado de Derecho y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca, España, en el Máster de Democracia y Buen Gobierno.



funcionamiento público durante el día⁴. Justamente, en aquel momento, ha llegado también el mencionado jefe del partido político para el mismo asunto; es así como en un momento enfadado por el acontecimiento, ha afirmado que, “*la Guinea-Bissau nunca desarrollaría, porque los funcionarios públicos no trabajan mucho*”.

Es importante destacar que, en 2005, Fernando Gomes no era el Ministro de la Función Pública. Su afirmación no sólo ha confirmado un sentimiento pesimista ante una Función Pública con problemas serios de corrupción en varios Ministerios y Oficinas Públicas del Estado, sino también expresa la preocupación de una persona que, cuando ha sido investido para el cargo de Ministro de la Función Pública, de cierta forma, intentó implementar algunas reformas en la Función Pública guineana, que, aunque no sean suficientes medidas que ponderan la legalización y implementación de las normas del procedimiento administrativo, que posibiliten una profunda reforma y eficiencia de la Administración Pública respectivamente a los graves problemas de la corrupción, abriendo camino a una buena gobernanza, pero su reforma implantada en el aparato institucional de la Función Pública actual, que ha destituido una buena parte de *funcionarios designados* (*efecto burbuja*⁵) y otros tipos de funcionarios conocidos como “*funcionarios fantasmas*”, por medio de una política del censo recientemente realizado, que ha desvelado el número de funcionarios de la Función Pública y apartar los referidos *fantasmas*. Esto ha demostrado señales positivas y un avance en comparación con los anteriores ministros de la Función Pública durante el periodo de la transición democrática.

La expresión “administración”, posee, en lenguaje corriente dos sentidos básicos: de una parte designa una actividad, es decir, el hecho de administrar o gestionar determinado asunto; de otra, designa la persona u organización que desempeña dicha actividad. Es decir, el término administrativo, tal como lo expresa VEDEL, es susceptible de dos acepciones: una funcional y otra orgánica o subjetiva (VIDEL Apud REZZOAGLE, 2005, p.49).

⁴ Una narración de un acontecimiento vivido por Roberto Sousa Cordeiro.

⁵ Según apuntes de profesor Ferraro (s/f), sobre exceso de designaciones políticas en la administración pública, efecto burbuja es una designación que refiere la capacidad efectiva de designar personal de confianza en gran número, lo que induce a que las autoridades políticas del Estado se rodeen de asesores de confianza, los que les son política y personalmente leales. La autoridad política del Estado tiene así poco o ningún contacto con funcionarios de carrera. (...)De este modo, se produce un aislamiento de la realidad por parte de la autoridad política. Cuanto mayor sea el número de designados políticos de confianza (political appointees) mayor será el efecto burbuja.

De aquí, que la Administración Pública⁶ en sentido subjetivo es complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo; complejo de organización de personas situadas bajo la dependencia del gobierno o Poder Ejecutivo, o de las entidades en que el Estado se estructura territorialmente. Es decir, constituye Administración Pública, en primer lugar, la Administración del Estado, compuesta, bajo la dependencia del Gobierno, por los diversos Ministerios, Secretarías de Estado, Subsecretarías, Direcciones Generales, Servicios, Secciones, Negociados y su organización periférica (Delegaciones del Gobierno, Direcciones Provinciales); en segundo lugar, constituye también Administración Pública las demás Administraciones de base territorial: municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas, así como los diversos organismos especializados (Organismos Autónomos) que dependen de todas ellas (PARADA Apud REZZOAGLE, 2005, p.50).

Por lo tanto, dentro de este proceso de cambios profundos de sistema autoritario a la democracia, intentaremos analizar la Administración Pública en las páginas siguientes, poniendo acento sobre las cuestiones como, la corrupción, la ingobernabilidad (primera sección) y la ausencia de las normas administrativas o de los derechos administrativos (segunda sección), que imposibilitan una buena gobernanza a partir de una realidad institucional concreta de la Administración Pública de la Guinea-Bissau. Tales problemas, sin duda, hacen que este país sea considerado uno de los países más corruptos y más mal gobernado del mundo. En la segunda sección, enfatizaremos, a partir de datos de las investigaciones recientes, llamando la atención sobre la necesidad de una profunda reformas en Administración Pública en un contexto de transición democrática, sin dejar también de enfatizar problemas administrativos en periodo autoritario, que pueden ser considerados como legados del régimen colonial portugués y/o los problemas que se remontan al sistema colonial portugués.

⁶ Como indica Rezzoagle (2005: 50), es importante también destacar que la Administración Pública no solo realiza actividades administrativas sino que también ostenta importantes poderes cuasi-judiciales como el poder o potestad sancionadora, arbitral y el privilegio de decisión ejecutoria, por otro lado dicha normas (reglamentos) al igual que lo hace el Parlamento (leyes). De forma análoga, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, también desempeñan funciones materialmente administrativas, como por ejemplo las relativas a su organización interna y gestión de su personal.

1.1 Las interrogantes y/o cuestiones por resolver

Para dar cuerpo a este artículo, utilizando molduras teóricas de diferentes expertos en el asunto, haremos un esfuerzo para contestar algunas preguntas: *¿De que forma la administración pública guineana enfrenta los problemas de la corrupción y de la ingobernabilidad en transición democracia? ¿Que entendemos por el concepto de la corrupción y de la ingobernabilidad?, ¿Por qué la mayoría de las elites del escenario político guineano son siempre indiferentes en crear condiciones que posibilitan contornar la corrupción?, ¿Cuales los resultados económicos y sociales de la corrupción y de la ingobernabilidad?, ¿Hasta qué punto la implementación de normas administrativas son importantes para ayudar a controlar y minimizar la corrupción en administración pública?, ¿Que significa normas administrativas o derecho administrativo?, ¿Cuales las razones de la corrupción en la sociedad guineana?, ¿Por qué la lucha contra la corrupción no es una tarea fácil?, ¿Cuál es el papel y la relevancia de la Justicia y de la Sociedad Civil en lucha contra corrupción?.*

2. La administración pública en transición democrática guineana: problemas de la corrupción y de la ingobernabilidad

A lo largo de los años de opresión de carácter político, económico, cultural y armado establecida por las sucesivas administraciones portuguesas, desde 1446 hasta 1973, aparentes en actos de abusos de poder y torturas, explotando los trabajadores y los recursos naturales, Portugal no sería capaz de negociar una independencia pacífica con los movimientos independentistas de la Guinea-Bissau, que podría posibilitar un proceso de planificación administrativo a través de preparación de funcionarios nativos, los cuales podrían estar más aptos para confrontar los desafíos de la Administración Pública, desarrollo social, cultural, político y económico después de la independencia. Los gobernantes de la nueva República de 1973, es decir, del periodo post-colonial, eran miembros de Partido Africano a la Independencia de la Guinea y Cabo Verde (PAIGC)⁷, la mayoría de ellos eran guerrilleros, sin

⁷ PAIGC es un partido que ha luchado durante 10 años (1963 a 1973) por la independencia de la Guinea-Bissau y Cabo Verde, dos territorios ocupados por los portugueses durante el periodo colonial.

experiencia y carrera en Gestión Pública, mucho menos eran funcionarios con formación universitaria.

Los países en vía de desarrollo de África han heredado en el periodo pos-colonial las administraciones públicas de las antiguas colonias: francesa, inglesa, española y portuguesa. La referencia al contexto pos-colonial implica que estamos refiriendo la Administración Pública de los periodos autoritarios burocráticos anteriores, que estos países han vivido durante más de tres décadas antes de la transición democrática que ha ocurrido en el comienzo de año de 1990, procesos que podemos denominar, según indica Huntington (1994), “la tercera onda de la democratización”.

En el caso concreto de la Guinea-Bissau, el *régimen político*⁸ pos-colonial no ha sido un ejemplo de la gobernabilidad, lo que implica que, teniendo en cuenta el concepto de la gobernabilidad en Maciel (2006), el sistema político autoritario guineano no ha tenido la capacidad de actuar eficientemente en la busca de la racionalidad económica, a las expectativas de los patrones sociales y, así, de la estabilidad política, de la previsibilidad y de la capacidad de arbitrar los conflictos, respecto de algo que está relacionado con la operacionalidad de este sistema, es decir, a la posibilidad de dar respuestas satisfactorias a las demandas sociales.

El Fracaso de los Programas adoptados al desarrollo después de la independencia: *Programa de Estabilización Económica y Financiera* y *Programa de Ajustamiento Estructural*⁹, ejecutados por el gobierno de João Bernardo Vieira de la joven República guineana, alargó el abanico de los problemas económicos y sociales no resueltos, generando grande desgaste de los recursos y de credibilidad de las instituciones administrativas.

Los especialistas como Peter Karibe Mendy (1996), Lars Rudebeck (1997) y Carlos Cardoso (1996), apuntan la forma como la mala administración de los fondos disponibles para desarrollo a través de los programas referidos durante el régimen autoritario, resultaron en graves problemas sociales y económicos, que, de cierta forma, se reflejan en los atrasos sociales y económicos de actual proceso democrático.

⁸ Según el “Diccionario de Política” de Norberto Bobbio y Gianfranco Pasquino (2004), el régimen político implica el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio, bien como la práctica de los valores que animan tales instituciones.

⁹ El Programa de Estabilización Económica y Financiera (adoptado a partir de 1983) y Programa de Ajustamiento Estructural (1986) son dos planos de desarrollo adoptados por el PAIGC durante el mandato de João Bernardo Vieira, implementados y financiados por dos organismos internacionales: FMI y Banco Mundial.

Cardoso (1996:18), indica que, como el Programa de Estabilización Económica y Financiero no ha producido los resultados administrativos esperados, la adopción del *Programa de Ajustamiento Estructural* (PAE) se presentó al gobierno como la tabla de salvación. Y, el autor destaca los impactos económicos y sociales de este último programa:

“Em maio de 1987 foi concluído um primeiro crédito de ajustamento estrutural com Banco Mundial, e em outubro do mesmo ano, uma facilidade de ajustamento estrutural com Fundo Monetário Internacional. A partir de esta data, o Programa de Ajustamento prossegue a um ritmo às vezes um pouco caótico. Se os sectores produtivos reagiram muito favoravelmente às medidas de liberalização, as políticas financeiras, monetarias e estruturais desviaram-se muito frequentemente dos objetivos fixados, o que se traduziu em taxas de inflação elevadas e nas novas acumulações de atrasados em relação ao exterior”
(CARDOSO, 1996, p.18)

En relación con el impacto social, a semejanza de aquello que ha acontecido en otros países, es principalmente en este dominio que el PAE presenta más problemas, porque ha contribuido esencialmente para aumentar las desigualdades sociales que ya existía antes de su implementación, más que se agravaron y se consolidaron con las medidas de liberalización (CARDOSO, 1996, p. 21)

Según Rudebeck (1997: 9), el ajustamiento estructural, para funcionar mejor, debía ahora tener una faceta humana. Para que ello aconteciese, era necesario que ese ajuste fuese tornado legítimo a través de “buen gobierno” (“*good governance*”) y de democratización, incluyendo los derechos humanos.

Por medio de estas reformas implantadas, que, la escala y la intensidad de los problemas han afectado la sociedad guineana a partir de inicio de 1973 hasta final de 1980 (periodo autoritario), configurando una crisis de variadas dimensiones.

Tales problemas crónicos de aspectos económicos de años 80, que, de cierta forma, siguieron a partir de inicio de 1990 (apertura democrática), teniendo manifestado a través de los altos índices de inflación, fuerte endeudamiento externo, corrupción, nepotismo, asesinatos, narcotráfico, recesión y desempleo, han oscurecido la percepción de los elementos políticos y institucionales, cuya principal expresión es la crisis administrativa de Estado. En consecuencia, los ciclos de los problemas internos de caracteres políticos y económicos en Guinea-Bissau, en semejanza de muchos de países africanos, han culminado con la imposición externa de los organismos internacionales, como Fondo Monetario Internacional

(FMI) y Banco Mundial, con respecto a la implementación de democracia, que podemos llamar de una transición democrática precipitada, pues tales organismos obligan la adopción de la democracia como condición de apoyos financieros a los gobernantes africanos. El objetivo de estas organizaciones era ayudar a los gobernantes de los países de la África subsahariana a encontrar el camino de buena gobernanza a través de implementación de la democracia.

Ferraro (2009: 80), destaca la forma como el concepto de buen gobierno ha sido utilizado por la primera vez en este contexto de recaudo de buena administración por el Banco Mundial en el sentido de luego habría de extenderse por la literatura científica.

“Se trata de un informe del Banco Mundial, publicado en 1989, que contiene un importante cambio de orientación en la concepción de la ayuda al desarrollo promovida por esta institución internacional, donde el concepto de good governance opera como un “concepto clave” para fundamentar ese cambio y hacerlo explícito. Estudio discute las muy malas condiciones económicas y sociales en buena parte de los países del África subsahariana y subraya la importancia decisiva que determinados factores políticos, especialmente en el área de la administración y las políticas públicas, tienen para el desarrollo económico. El informe establece, en forma deliberadamente autocrítica, que la política económica de estos países tienen que ir más allá de las cuestiones en las que se habían concentrado, hasta entonces, los programas de ajuste estructural promovidos por los organismos financieros internacionales, tales como Fondo Monetario Internacional y el Propio Banco Mundial. Estas cuestiones concernían, por ejemplo, a las finanzas públicas, la política monetaria, los precios y mercados, etc. Pero, dice el informe, la falta de desarrollo económico, en estos países, tiene que explicarse más bien por una crisis de la ‘gobernanza’ (governance)”. (BANCO MUNDIAL Apud FERRARO, 2009, p. 81).

“Y la gobernanza es definida, inmediatamente a continuación, como el ‘ejercicio del poder político para gerenciar los asuntos de una nación’. Por lo tanto, la principal debilidad de programas de ajuste estructural reside, según Banco Mundial, en la falta de atención que se había prestado hasta entonces a la capacidad de las instituciones públicas de los países receptores de crédito para implementar dichos programas. Se propone, por tanto, concentrarse a partir de ahora en la “construcción de capacidades” (building capacities). Lo que supone, entre otras cosas, una mejora de la eficiencia de la administración pública”. (BANCO MUNDIAL Apud FERRARO, 2009, p. 81).

En la década de 1990, la definición se amplía con una descripción de tres “aspectos” de la gobernanza, que van desde lo puramente normativo a lo técnico-administrativo. El primer aspecto de la gobernanza se refiere a “la forma de régimen político”, sea parlamentario o presidencial, militar o civil, autoritario o democrático. Toda actividad de Banco Mundial

respecto a este primer aspecto es declarada como incompatible con su, esto es, sus estatutos funcionales. El segundo aspecto se refiere al “proceso, por el cual la autoridad se ejerce en el gerenciamiento de los recursos económicos y sociales de un país”. El tercer aspecto, finalmente, se refiere a “la capacidad del gobierno para planificar, formular e implementar políticas de Estado” (BANCO MUNDIAL Apud FERRARO, 2009, p. 81).

Por lo tanto, la corrupción, designaciones políticas de personal sin carrera profesional, conflictos políticos, ingobernabilidad ante la implementación de PAE durante el régimen autoritario de João Bernardo Vieira, fueron grandes problemas que han sido obstáculos de buena gobernanza en la administración pública de este periodo. Problemas estos que continúan vigentes en el proceso de la transición democrática, principalmente, durante el gobierno de Partido de la Renovación Social (PRS), liderado por el presidente *Kumba Yala*, marcado por las inestabilidades políticas a través de constantes cambios de gobiernos (Efecto amnesia o efecto marmota)¹⁰, alto índice de la corrupción, ingobernabilidad, así como otros problemas arriba referidos, remontan el periodo autoritario gobernado por dos presidentes: Luis Cabral y Joao Bernardo Vieira.

No tenemos duda de sostener que, *Kumba Yala* es un líder carismático, es decir, de capacidad oratoria y persuasiva increíble, sin embargo, administrativamente, la experiencia de su gobierno, que ha empezado de 2000 hasta 2003, año en que fue derribado a través de un golpe de Estado, nos muestra que, él no es un líder preparado para enfrentar los desafíos de una buena gobernanza. Sus bellos discursos típicos de un líder carismático durante las campañas electorales, siempre continuarán ser una simple y pura belleza del proceso de la democracia guineana. Por ejemplo, después de ha presentado su candidatura en el Supremo Tribunal de Justicia en el día 14 de febrero de 2012, a la realización de la elección presidencial del marzo del mismo año, *Kumba Yala* ha hecho los discursos ante centenas de electores, que, aparentemente, demuestran que no sólo está arrepentido por sus erros administrativos del pasado, sino también expresen un sentimiento de un líder político que

¹⁰ Según apuntes de Ferraro (s/f), es una designación política, que implica la idea de que, no existen políticas de Estado estables, sino que cada cambio de Gobierno supone un nuevo programa. El nuevo Gobierno comienza desde cero. También ocurre que, al no existir funcionarios permanentes en puestos de responsabilidad, cuando cambia el gobierno se va todo el personal directivo o gerencial. De este modo, no hay “memoria institucional” que es un fenómeno de tipo informal, se trata de los altos funcionarios (permanentes) que recuerdan perfectamente, por ejemplo, porqué cierta política intentada por un gobierno anterior fracasó. Pero esta memoria, como queda dicho, es mayormente de tipo informal. Si todo el personal directivo se tiene que ir, con el cambio de gobierno, no queda nadie que recuerde esos “pequeños detalles” que pueden ser cruciales.

sabe utilizar buenos discursos para lograr los votos a través de las propuestas de la buena gobernanza. En una lectura de un extenso documento en el cual hace referencia a las todas las áreas, incluyendo, a la salud, a la justicia, a la economía y a la educación, *Kumba Yala* afirma lo siguiente:

“A sua candidatura é uma candidatura ‘de inclusão, de unidade, de esperança e de cooperação entre todos’, Kumba Ialá propôs a realização de seis desígnios ‘fundamentais para um Estado mais justo e desenvolvido’, como o de ‘lutar contra a falta de esperança’ e ‘garantir a transparência na política e dar força ao combate a todos os tipos de criminalidade’, nomeadamente o narcotráfico. Também a reforma do Estado, tornando-o mais moderno, eficaz e transparente e reduzindo o número de deputados; a aposta na competitividade; delinear um desenvolvimento sustentado; e promover a cidadania, incentivando a igualdade de direitos entre homens e mulheres”¹¹.

Durante el mandato de PRS, presenciamos una administración pública completamente politizada a través de nombramientos de los políticos sin carrera profesional, oriundos, mayoritariamente, de la etnia *balanta*¹². Lo que lleva Cardoso (s/f) a denominar ese fenómeno administrativo de “*balantalização de poder*”. Según este autor:

(...), existe uma politização excessiva da administração pública, que se traduz na atribuição de cargos técnicos a elementos do PRS e da etnia *balanta*, sendo certo que a base social deste partido é essencialmente *balanta*. Neste caso, já não se trata de colocar homens da confiança política do partido no poder em lugares considerados de relevância política, como é prática entre os partidos políticos nos momentos de alternância política, mas de nomeação de indivíduos para cargos eminentemente técnicos sem a devida qualificação, tomando como único critério a “fidelidade e/o filiação partidária. Houve altura em que para além do Presidente da República e do Primeiro Ministro, também o Procurador Geral da República e o seu adjunto, o Presidente do Tribunal de Contas eran da etnia *balanta*. No executivo a situação era semelhante. Há quem veja neste excesso uma tentativa por parte dos *Balantas* em se vingarem do facto de até recentemente os *Balantas* terem tido uma participação limitada nos altos cargos da administração do Estado, o que de longe era desproporcional à activa participação que tinham tido na luta de libertação nacional. Sabe-se que os camponeses *Balantas*, mais do que qualquer outra etnia, tiveram um peso significativo no sucesso da luta nacional (CARDOSO, s/f).

¹¹ Ver http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/africa/2012/1/7/Kumba-Iala-promete-justica-paz-estabilidade-manifesto-candidatura,443bf675-88bc-4fea-914b-69d1d32e33dc.html

¹² El término *balanta* refiere uno de las etnias de la Guinea-Bissau. Porcentualmente es la mayor etnia guineana. El líder del PRS es miembro de esta etnia, el cual ha promovido elementos de su partido que son también de referida etnia, sin carrera profesional a los cargos de la administración pública esencialmente técnicos.

Cardoso (s/f) critica algunos analistas, entre los cuales Dias (2000), que equivocadamente consideran ese fenómeno de *“balantalização da sociedade guineense”*. Según Cardoso, *“do que se trata na realidade nao é de uma balantalização da sociedade guineense, mas de uma tendência, dominante na atribuição de cargos públicos que põe em causa o respeito pelos critérios de meritocracia e outros que devem estar na base da promoção e implementação das carreiras profissionais”*.

De esta forma, entre los tres modelos de organización administrativa: Weberianismo, Nueva Gerencia Pública y Neo-Weberianismo, podemos caracterizar el sistema del funcionamiento de la administración pública guineana como un “Modelo de Nueva Gerencia Pública” o “Neogerencialismo”, pues, este modelo de gerencia pública, según los autores como Pollit y Bouckaert (2004), Ferraro (2009), considera que la única motivación ante la administración pública es *interés racional*, lo que termina incentivando la *corrupción*, el *nepotismo* y lleva las personas a tener un *comportamiento altruista*, como es el caso de funcionamiento administrativo guineano. Es un modelo interorganizacional, porque tiene *poca confianza en competencia profesional* basada en mérito y permite *falta de profesionalismo* en gerenciamiento público.

Diferentemente del modelo neogerencialismo, weberialismo y neo-weberialismo adoptados en la mayoría de países occidentales, son recursos eficientes para administración pública. Weberialismo busca defender *profesionalismo* en administración pública, le interesa la construcción de *pirámide de Estado (jerarquía)*, enfatizando mucho una *auditoria financiera y espíritu público frente al espíritu de lucro*. Su procedimiento es basado en *cumplimiento de reglas* de administración pública (POLLIT y BOUCKAERT Apud FERRARO, 2009).

“Por el contrario, neo-weberialismo se propone recuperar y fortalecer la idea de espíritu entre los servidores del Estado, una característica definitoria de las burocracias weberianas clásicas, que se corresponde con sistemas de carreras públicas profesionales y permanentes, basadas en el reclutamiento por mérito. A la vez, sin embargo, neo-weberialismo intenta modernizar y actualizar las estructuras y estilos de gestión del Estado weberiano clásico, mediante la incorporación de técnicas de gestión en red y mecanismos participativos, que conceden mayor protagonismo tanto a los ciudadanos, como a las organizaciones no-gubernamentales, en la elaboración e participación en implementación de políticas públicas. Reconociendo asimismo el carácter a veces distante y jerárquico de las burocracias weberianas clásicas frente al ciudadano, el neo-

weberialismo intenta promover una nueva cultura profesional de calidad” (POLLIT y BOUCKAERT Apud FERRARO, 2009, p. 19).

El problema de la gobernabilidad se transformó, a un lado de la legitimidad, en una cuestión central de las democracias contemporáneas y, consecuentemente, en tema compulsorio en la estructuración de los sistemas políticos modernos (MACIEL, 2006, p.51).

En transición democrática guineana, como apunta Diniz (1995, p.388) sobre contexto brasileño, el termo ingobernabilidad se torna un símbolo de falta de competencia del país para lidiar con sus problemas, expresando señales de que nuestros líderes y nuestras instituciones estarían lejos de nuestras actuales necesidades. Según Diniz:

(...), a questão da ingovernabilidade adquire diferentes conotações, significando ora pressão exagerada de participação e de demandas, ora poder excessivo do Congresso, ora ainda o excesso de prerrogativas da autoridade pública associado á escassez de mecanismos de controle, traduzindo-se pela síndrome clientelismo, corrupção e desperdício (DINIZ, 1995, p. 388).

Uno de los graves problemas que afectan la gobernabilidad de la sociedad actual, principalmente, la sociedad de la africana subsahariana, es la corrupción, la cual constituye en el principal obstáculo para que los países logren un armónico desarrollo económico y social, provocando el descrédito de las instituciones democráticas y socava los cimientos del Estado de derecho (REZZOAGLI, 2005, p. 13).

Según Peter Euben, la historia conceptual de la corrupción es incierta. Mientras el origen etimológica de la palabra es claro, ya que proviene del latín corrumpere, su uso a largo de la historia no lo ha sido tanto. El término “corrupción” ha sido utilizado históricamente en dos sentidos distintos. En un sentido general como equivalente a destrucción, devastación o adulteración de un material orgánico, como por ejemplo la carne; y en sentido particular para designar una actividad humana específica, como ocurre cuando se lo se asimila a soborno o extorsión. Ha significado decadencia,, suciedad, desintegración, degeneración, envilecimiento, ilegalidad, ilegitimidad, o inmoralidad. Por ello, Robert Brooks señala que aun cuando la corrupción sea calificada como política, comercial, o social está expresando la idea de corrupción orgánica. O de cualquier otra cosa vil y repugnante a nuestros sentidos que última implica (EUBEN Apud SEÑA, 2002, p. 22).

Pero como en tantas ocasiones, sostiene Seña (2000: 22), el uso de esta palabra ha modificado su significado primigenio y hoy son innumerables las definiciones que se han propuestos para caracterizar a la corrupción. Como es sabido, estas definiciones pueden ser agrupadas en tres grandes modelos. El primero de ellos pone el acento en los deberes de



funcionario público y en la regularización de la función pública . El segundo, en aspectos concernientes a la demanda, la oferta y el intercambio de acciones corruptas, nociones que deberían ser interpretadas a luz de la moderna teoría económica. Finalmente, el tercer modelo define a la corrupción atendiendo al interés público.

La definición de la corrupción en diferentes modelos significa concluir que, como indica Rezzoagli (2005: 13), la corrupción se manifiesta en múltiples ámbitos, es en la contratación pública donde se presenta con mayor regularidad, debido los recursos públicos comprometidos en la misma, lo cual explica su estrecha conexión con dicho fenómeno.

Por lo tanto, nuestra referencia al concepto de la corrupción tiene una relación con la política, es decir, se refiere aquella corrupción practicada en ámbito de la administración pública, que implica, en aseveración de Bejarno y Kasper-Ansermet (1997: 12), la utilización de bienes públicos en beneficio particular, propio o de terceros, aprovechando las posibilidades del desempeño de un cargo público. La “corrupción”, por tanto, remite a una conducta individual, en sí misma considerada. En otro término, puede ser definida también como intercambio clandestino, que permite obtener un provecho ilícito.

En la siguiente sección, procuraremos sostener que, la implementación de las normas del procedimiento administrativo puede servir como uno de los elementos claves para el control de la corrupción, permitiendo la mayor transparencia respecto a la gestión pública.

3. Ley del Procedimiento Administrativo en Función Pública de la Guinea-Bissau: ¿existe o no existe?

Hablar sobre la ley del procedimiento Administrativo o de Derecho Administrativo en Función Pública, implica referir aquel conjunto de normas jurídicas, que regula esencialmente la organización y funcionamiento de la Administración Pública, posibilitando mayor control de la función pública administrativa por los ciudadanos con respecto a las cuestiones de la transparencia, legalidad, información, acceso a los archivos, entre otros derechos administrativo.

Basada en apuntes de los autores como, WOLFF, MAURER y STERN, Rezzoagli (2005:51), enfatiza que, puede definirse al Derecho Administrativo como el conjunto de

normas que regulan la actividad de la Administración Pública entendida ésta tanto en un sentido funcional u objetivo, como en otro orgánico o subjetivo.

Para la comprensión de la existencia o no de las normas administrativas en Función Pública de la Guinea-Bissau, utilizaremos el artículo de Ana Cláudia Marcos Carvalho (s/f), cuyo título es “*A Administração Pública no ordenamento jurídico, constitucional e legal, da Guiné-Bissau*”. A través de las críticas de esta autora, llegamos a una conclusión de que no hay una Ley del procedimiento Administrativo en el aparato institucional de la administración guineana. Sin embargo, sí existe una Ley de función pública que sólo establece la relación institucional y delimitaciones de las regiones y sus funcionamientos.

En tres secciones del referido artículo, la autora hace un análisis sobre la Constitución de la Guinea-Bissau, desde su origen (cuando este país proclamó la independencia, en 1973) hasta el momento del cambio del régimen autoritario a la democracia en 1991. Su objetivo es justificar la necesidad de reglamentación de la Administración Pública, trazar cuadros de las normas constitucionales guineanas sobre la Administración Pública y/o hacer exposición de reglamentación al nivel legal sobre la Administración Pública guineana.

De acuerdo con Carvalho (s/f), “*a essencialidade de se regulamentar de forma distinta, adequada, especial, a Administração Pública, incide na importância que esta se reveste para a sociedade em geral. Com efeito, é à Administração Pública quem cabe satisfazer as necessidades colectivas sentidas pela comunidade e que são assumidas como tarefa fundamental do Estado*”.

Carvalho (s/f, p. 12), en la parte de la conclusión de su artículo, hace referencia sobre la ausencia de Ley que regule el funcionamiento Administrativo, llamando la atención sobre la necesidad de su implementación, pero no explica las causas de la ausencia de la Ley del procedimiento Administrativo. Según esta autora:

- I) A Guiné-Bissau, em especial o legislador guineense, ainda não dispensou à Administração Pública a atenção que se impõe. A Constituição guineense não pode continuar a ignorar a Administração Pública, a vinculação desta a princípios que merecem consagração constitucional, as garantias devidas a todos os administrados num Estado de Direito democrático.
- II) *Felizmente, a existência das Leis enunciadas sobre função pública colmatam de certa forma a falta de normas constitucionais sobre a função pública, que devem ser consideradas de extrema importância para o seu bom funcionamento e desenvolvimento.*

- III) *É inaceitável que, desde logo, o dirigente máximo da Administração Pública não tenha uma Lei que o regulamente de forma actual, adequada à realidade, que apresente a sua organização coincidente com o que existe efectivamente, que determine as competências que cabem a cada Ministério, que regulamente as relações entre os diversos membros do Governo e dos serviços dependentes. Pode-se dizer que o problema da falta de regulamentação legal essencial sobre Administração Pública se inicia no topo.*
- IV) *A insuficiência de Leis administrativas é patente quando pensamos em matérias em concreto. Não existe e deve considerarse urgente a produção de normas que consagrem princípios que já não podem deixar de vincular qualquer Administração: legalidade, igualdade, imparcialidade, transparência, boa fé, especialização, aproximação dos serviços às populações, participação dos interessados, desburocratização, desconcentração, descentralização, unidade da Administração, e que para serem efectivos necessitam de explicitação e não se tratem de meros princípios implícito no princípio do Estado de Direito democrático*
- V) *E ainda normas que consagrem verdadeiras garantias para os administrados, direitos como a informação, acesso a arquivos, à notificação, à fundamentação – pelo menos dos actos desfavoráveis para os particulares –, à petição, à queixa ou reclamação, ao recurso hierárquico, ao recurso contencioso de todos os actos lesivos dos direitos e interesses legalmente protegidos.*
- VI) *Significa isto que existe uma carência grave sobre procedimento administrativo. Não existe neste momento um diploma que regule de forma global, sistemática e coerente o modo de proceder da Administração Pública perante os particulares, o que se traduz na vigência de ambiguidades que prejudicam os particulares e põem em causa um bom e regular funcionamento da Administração.*

Los Problemas que podemos encontrar en los países donde no hay normas de procedimientos Administrativo, donde los gobernantes no quieren permitir la creación de mecanismos normativos de control, como es el caso de la Guinea-Bissau, son: elevado índice de la corrupción; impunidad general; menos posibilidad de la consolidación democrática; ausencia de buena gobernanza; hay una red de la corrupción envolviendo elementos del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

A partir de una interpretación economicista de combate a corrupción, Júnior (2002: 3) utiliza terminología “*corrupción como sistema*”, para llamar atención sobre problemas de la impunidad, dónde la corrupción envuelve una red de altos funcionarios de diferentes instituciones de la Función Pública. Según dicho autor, “*quando a corrupção se torna um sistema, encontramos-nos perante uma realidade em que as normas e regras de comportamento já se apresentam adoptados à um modus operandi*”. A través una fórmula

matemática sencilla de “*corrupción como sistema*”, Júnior (2000) plantea que, “*a Corrupção é igual ao Monopólio mais Poder discricionário menos Responsabilização*”. [C = M + P – R]. “*É preciso realçar que de uma forma geral é difícil exercer punição quando a corrupção se apresenta sistémica, mas não é todo impossível, antes pelo contrario*”.

El Índice de Percepción de Corrupción 2011, puede nos servir como justificación de que, la “*corrupción funciona como un sistema*” en Guinea-Bissau . Este índice, que incluye 183 países y territorios, Cabo Verde (en 41° posición) ha obtenido una puntuación 5.5, es uno de los mejores colocados entre los países que hablan portugués, abajo de Portugal (32° lugar), arriba de Brasil (73° lugar), mientras la Guinea-Bissau fue incluida en el grupo de 30 países más corruptos, estando este año en el 154° lugar, con 2.2 puntos¹³.

Además, el Índice Ibrahim¹⁴ de Gobernanza africana 2011 clasificó la *Guinea-Bissau* en 44 posición, con 37,2 (score/100) entre 53 países africanos en diferentes categorías, entre las cuales, “Participación y Derechos Humanos”, “Seguridad y Estado de Derecho”, “Transparencia Administrativa”, “Oportunidad Económica Sustentable”, “Desarrollo Humano”, que envuelve seguridad social, educación y salud. Se encuentra arriba de solo ocho países. Donde tenemos, por ejemplo, en primera posición, *Mauritius*: 82,5 (score/100) en segunda posición, *Cabo Verde*: 79,0 (score/100).

4. Consideraciones Finales

Si tenemos en consideración el contexto histórico, político, económico, social y cultural, podemos concluir que, combatir el fenómeno de la corrupción en circunstancia administrativa guineana no es una tarea fácil, que será minimizada y/o frenada a través de un esfuerzo individual propio de un o de otro elemento en alta función administrativa, como el actual Ministro de la Función Pública, Fernando Gomes viene intentando implementar reformas, sino que depende de la voluntad política, incluyendo una participación activa de las instituciones tradicionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En esta lucha, podemos también

¹³ Según la organización no gubernamental Transparencia Internacional (TI), con sede en Berlín. Publicado en <http://www.mundolusiada.com.br>, ver también <http://www.transparency.org/>

¹⁴ El índice Ibrahim, fundado en 2007 por la Fundación Mo Ibrahim, una organización que apoya la buena gobernanza y la excelencia en el liderazgo en África, hace la medición de la distribución de bienes y servicios públicos a través de 86 indicadores. Un trabajo hecho a partir de un análisis más amplio de datos cuantitativos que ofrecen una evaluación anual del desempeño de la gobernanza en cada país africano. En <http://pululu.blogspot.com/2011/10/indice-mo-ibrahim-de-bon-governacao.html>

enfatizar la relevancia de la presión de la Sociedad Civil respecto a la punición por los actos de la corrupción en administración pública, lo que no es común teniendo en cuenta una Sociedad Civil inoperante en este sentido.

Reforzando con la aseveración de Júnior (2000:7), *“qualquer que seja estratégia de combate à corrupção deve alavancar-se numa clara e vigorosa vontade política, e passa por uma consciencialização da sociedade civil, assim como um envolvimento cooperativo de organizações internacionais e grupos de doadores”*.

Carvalho (s/f), destaca la importancia del cuerpo legislativo y de la voluntad política para un buen funcionamiento administrativo. Según la aseveración final de esta autora en su artículo, *“melhorar o funcionamento da Administração passa também por uma abordagem prática; boa legislação e muito boa vontade política”*.

Es importante aducir que, la corrupción en la Guinea-Bissau es un fenómeno que no sólo parece una práctica institucionalizada, sino también interiorizada en el cuerpo y alma de la sociedad guineana. Una buena parte de la sociedad funciona como corruptor, incentiva la corrupción por medio de las afirmaciones como: “piensa que es usted que construirá la Guinea” (*bu pensa abó ku na cumpu Guiné*)¹⁵, aprovecha porque en cualquier hora puede ser dimitido (*purveita pabia bu pudi dimitidu qualquer hora*). Discursos como estos son dirigidos a los funcionarios públicos con posturas más serias y honestas con respecto a los bienes públicos. La interiorización de la corrupción puede ser comprendida a través de estas afirmaciones, y través de la forma como la corrupción es asociada al machismo (*matchundadi*), pues más macho (*matchu*) es siempre considerado aquel funcionario público corrupto que ha conseguido tirar más provecho en la administración pública. Corruptos (*machus*), que, en expresión común de Cabral (1975), pueden ser denominados de *“oportunistas da nossa pátria”*.

Además, con varias denuncias sobre la corrupción durante los mandatos de los presidentes João Bernardo Vieira y de Kumba Yalá en el periodo de la transición democrática, la sociedad guineana siempre expresa una postura indiferente respecto a las denuncias. La Sociedad Civil, por ejemplo, raramente o casi nunca organiza una marcha contra la corrupción en Función Pública ante varias denuncias. Una vez ha acontecido una denuncia grave sobre el caso de un funcionario público durante la administración de PRS, el cual después que se ha

¹⁵ Traducción a la lengua criolla de la Guinea-Bissau.

llevado una cantidad de dinero público para su casa, ha afirmado que ese dinero ha sido engullido por la serpiente (*irã nguli dinero*)¹⁶.

Lo que más sorprende ante varias denuncias de la corrupción es que raramente las elites política acusadas son puestas ante la justicia. En algunos casos, estas personas vuelven a ser atribuidas otros cargos en otros Ministerios del Estado.

En Guinea-Bissau existe un Gabinete de Lucha Contra Corrupción y de Delitos Económicos vinculado al Ministerio de la Función Pública, pero este aparato de lucha contra la corrupción no actúa eficientemente, teniendo en cuenta que este país es uno de los países más corruptos del mundo, como hemos constatado a través de datos concretos en la segunda sección de este trabajo.

Por lo tanto, metodológicamente, en la primera sección de este trabajo, utilizamos herramientas teóricas de los autores guineanos, y también extranjeros que discuten la realidad administrativa, fenómenos de la corrupción y de la ingobernabilidad a partir de otros contextos, como punto de partida a la comprensión de conceptos de la corrupción, la gobernabilidad y ingobernabilidad, para percibir y analizar escenario de la corrupción y ingobernabilidad en Administración Pública guineana a partir del periodo de transición democrática.

En la segunda sección, a través de los enfoques de Carvalho (s/f), resaltamos la relevancia de la implementación de las Normas administrativas o Derechos Administrativos como mecanismos que posibilitan mejor funcionamiento de la Administración Pública basada en transparencia y control de los ciudadanos, pues permiten el acceso a la información respecto al servicio y archivo de los documentos de la Función Pública. Queremos destacar que, llamando atención sobre la necesidad de tales normas, no queremos minimizar la relevancia de la Justicia respecto al control de la corrupción. El mecanismo de la Justicia es siempre una de las piezas claves de control de la corrupción, caso no permita impunidad en relación a la infracción en la Función Pública. Permitir la impunidad implica perpetuar la corrupción en la administración pública y otros géneros de crimen. De esta forma, la impunidad continuará servir como combustible a la corrupción, es decir, como fuerza incentivadora de crimen de carácter económico.

¹⁶ Traducción para el dialecto de la Guinea Bissau.

La indiferencia sobre lo que refiere a la creación de normas de procedimiento Administrativo en este país, puede ser, según nuestro punto de vista, resultado de la relación entre poderes constituyentes del Estado guineano: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (una red de corrupción entre estos poderes). Sabemos que la Guinea-Bissau es un país en vía de desarrollo que, tal como otros países, se puede auto-sustentar si consigue controlar la corrupción, los gastos públicos, invertir en infraestructuras y promover las políticas sociales.

Referencias bibliográficas

- AUGEL, Johannes; CARDOSO, Carlos. *Transição Democrática na Guiné Bissau*. Bissau: INEP, 1996.
- BEJARANO, Jesus Antonio; KASPER-ANSERMET, Laurent, et al. *Narcotráfico, política y corrupción*. Bogotá: TEMIS S. A. 1997.
- CABRAL, Amílcar. *Arma da Teoria: unidade e luta*. In ANDRADE, Mário (org). Portugal: Seara Nova, 1975.
- CARDOSO, Carlos (s/d). *Os desafios da transição política na Guiné Bissau*. Disponible en: <http://didinho.org/osdesafiosdatransicaopoliticanaguinebissau.htm>. Consultado en 20/01/2012
- CARVALHO, Ana Cláudia Marcos (s/f). *A Administração Pública no ordenamento jurídico, constitucional e legal, da Guiné-Bissau*. Disponible en: <http://didinho.org/carvalhoana.pdf>. Consultado en 10/12/2011.
- DENIZ, Eli. *Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90*. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, 1995.
- FERRARO, Agustín E. *Reinventando el Estado: por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009.
- HUNTINGTON, Samuel p. *A Terceira Onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.
- JÚNIOR, João Adriano Conduto (2002). Contributo para o entendimento e o combate à corrupção. Disponible en: <http://didinho.org/tertuliasobreacorrupcao.pdf>. Consultado en 02/02/2012.
- MACIEL, Marco. *Tempos de Mundialização*. Brasília: Senado Federal, 2006.

REZZOAGLI, Bruno Ariel. *Corrupcion y Contratos Públicos: una visión desde la fiscalización del tribunal de cuentas*. Salamanca: Librería Jurídica, 2005.

RUDEBECK, Lars. “*Buscar A Felicidade*”: democratização na Guiné Bissau, Lala Kema. N° 1. Bissau: INEP, 1997.

SEÑA, Jorge F. Malem. *La corrupción: aspectos étnicos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa, 2002.