



CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN

INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA EN CENTROAMÉRICA “Institucionalidad pública en Belice”

Informe final

Investigador :
Alonso Ramírez Cover

Julio, 2010

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Cuarto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

INDICE

RESUMEN.....	3
DESCRIPTORES	3
Breves hallazgos	4
Introducción.....	4
Aspectos conceptuales y metodológicos	5
Recuento de la institucionalidad	6
Entidades según períodos de creación	8
Entidades por presupuestos públicos.....	11
Institucionalidad pública y democracia en Belice	12
Bibliografía.....	19

RESUMEN

Los países de la Centroamérica y Belice, han creado instituciones para el fomentar las áreas del desarrollo humano sostenible, determinar si la institucionalidad pública constituye un factor para fortalecer la estabilidad democrática en Centroamérica es un reto de cada país, en este caso el estudio se enfoca a Belice, que se basó en 102 entidades públicas.

Se elaboraron bases de datos a partir de la información consultada en el país, se cotejó con las leyes, de lo cual se obtuvieron variables importantes que fueron analizadas en el punto cinco (Institucionalidad pública y democracia en Belice); así como bases de datos institucionales, sin embargo, en algunas ocasiones a pesar de contar con un sistema actualizado no se pueden realizar consultas o estudios de historicidad debido que solo se tiene datos recientes.

La investigación logra clasificar las instituciones por sector económico, presupuestario, funciones, nombramiento del Poder Ejecutivo y representación en organizaciones de la sociedad civil, siendo así un instrumento en el área institucional de la región. Relaciona la institucionalidad pública y la democracia los regímenes políticos e introduce el desarrollo democrático

Así mismo, hace una interpretación de las relaciones entre los tipos de regímenes políticos y la génesis institucional pública, planteando algunas ideas para el debate orientadas responde a la pregunta: ¿introduce el desarrollo democrático diferencias en los patrones de creación institucional en Belice? El estudio muestra, que durante el gobierno independista se registra el crecimiento más alto de la institucionalidad, casi un 61% de las entidades públicas se crearon cuando el índice democrático era superior a la media establecida para el período 1980-2010 y finalmente se descubrió que más de la mitad de las entidades (61%) no contemplan alguna forma de representación corporativa de grupos de la sociedad civil.

DESCRIPTORES

Institucionalidad pública en Belice, estabilidad democrática de la Región, entidades según su naturaleza jurídica en Belice, entidades según el sector de actividad en Belice, entidades según periodos de creación en Belice, entidades por presupuestos públicos en Belice, índice democrático Vanhanen.

Breves hallazgos

- El Estado beliceño se compone de 102 entidades públicas.
- De acuerdo a su naturaleza jurídica, 8 son poderes u órganos constitucionales, 18 son ministerios, 27 son órganos adscritos, componiendo 53 entidades centralizadas o desconcentradas. De las demás, 47 son entes del sector descentralizado y 2 son entes públicos no estatales.
- De acuerdo al sector al que se dedican, 42 se dedican a funciones en el sector económico, 25 en el sector social, 21 en actividades generales o de tipo político, 10 en torno de actividades de defensa nacional o seguridad ciudadana y 4 en materia ambiental.
- Según el rango presupuestario de la entidad, 46 son entidades pequeñas o muy pequeñas, 8 son medianas y otras 12 son grandes o muy grandes. Restan unas 36 entidades de las que no se pudo obtener información.
- De acuerdo a las funciones que realizan, 13 realizan tareas de supervisión y vigilancia de otras entidades públicas, 35 ejecutan tareas de regulación de mercados, 81 prestan algún servicio público y 44 definen políticas públicas sobre su sector de interés u otros sectores.
- El Ejecutivo nombra de manera directa a la mayor cantidad de directores ejecutivos de las entidades (55), 13 entes nombran sus propios directores, en sólo un caso, el Legislativo hace el nombramiento. En 33 casos restantes, el nombramiento se hace por medio de mecanismos alternativos, como la selección del Ejecutivo, a partir de candidatos de entidades no estatales.
- En el caso de las juntas directivas, predominan formas heterogéneas de nombramiento, en las que se integran individuos nombrados por el Ejecutivo y por organizaciones estatales y no estatales. En 17 casos, el Ejecutivo hace el nombramiento. En 5 el nombramiento de las juntas lo hace otro ente colectivo inserto dentro de la entidad. 37 entidades públicas no cuentan con juntas directivas.
- En 35 entidades públicas, la junta directiva integra actores provenientes de organizaciones de la sociedad civil.
- Vistas por período, 82 de las 102 entidades se crean entre 1980 y 2010, período que corresponde con la Independencia de Belice.

Introducción

El presente documento ha sido elaborado a solicitud del Proyecto Estado de la Región con dos objetivos: primero, el de conocer si la institucionalidad pública constituye un factor que fortalece la estabilidad democrática de los países centroamericanos; y segundo, el de suplir, por medio de una herramienta empírica y hasta donde sea posible, la carencia de estudios en materia institucional en la región.

Para hacer frente a este objetivo, este trabajo busca enfocarse en: 1) entender el proceso de desarrollo de la institucionalidad pública en los países de la región, 2) interpretar la forma en que se organiza la institucionalidad, 3) que mecanismos son los que dan cabida a la creación de instituciones, y 4) hasta dónde éstas promueven

la democracia en la región. Para efectos de este trabajo, se siguen las siguientes preguntas de investigación:

Pregunta de investigación: ¿Constituye la institucionalidad pública un factor que fortalece la estabilidad democrática en los países de la región?

Preguntas específicas:

- ¿Cuántas instituciones públicas existen en cada uno de los países de la región?
- ¿Cuáles son las principales características de la institucionalidad pública en los países de la región centroamericana?
- ¿De qué tipo son las instituciones existentes? ¿Cuál la naturaleza jurídica de las instituciones públicas?
- ¿Cuáles son los mecanismos legales a través de los cuales se crean (o reforman) las instituciones públicas de la región?
- ¿En qué áreas temáticas y funcionales se pueden clasificar las instituciones?

Aspectos conceptuales y metodológicos

El objetivo del trabajo es vislumbrar la cantidad de instituciones públicas de la región y categorizarlas. Para esto, se decidió hacer uso de un concepto de tipo operativo y jurídico de institución: *entidad pública*. Una entidad pública es un órgano de la Administración Pública que puede tener fines y funciones diversas y que cuenta con algún grado de autonomía orgánica, funcional o patrimonial. Esta autonomía institucional puede ser de diferente grado pero, en su forma mínima se concreta cuando la institución cuenta con personería jurídica. De esta forma, es esta cualidad la que define a una entidad de una no entidad.

Para responder a las preguntas de investigación, este trabajo se propuso el montar una base de datos que registrara todas las entidades públicas del país. Para ello, primero se hizo uso de listados previamente elaborados – mas no exhaustivos – obtenidos de: 1) la Institución Suprema de Auditora (Supreme Audit Institution) y 2) del presupuesto público registrado por el Ministerio de Finanzas (Ministry of Finance). En esta primera etapa pudo reconocerse lo escueto de la información previa en la materia. Para empezar, no existía una gran uniformidad en los listados y se contaba con diferentes versiones de lo que se cree y se asumen que es una institución.

En Belice, no existe un equivalente legal directo de personería jurídica, es decir, la gran mayoría de las leyes no habla de ‘legal personality’ al referirse a la creación de las entidades. Sin embargo, si se hace una referencia al concepto de ‘body corporate’. El término, que en su acepción castellana se podría entender como corporación, es decir cuando un conjunto de personas naturales labora bajo una entidad singular debido a propósitos legales. Una corporación funciona separada de sus miembros individuales, como una entidad aparte. En ese sentido, se entiende de antemano que lo que la legislación beliceña refiere como ‘body corporate’ es lo que en Centroamérica es similar a una entidad con personería jurídica.

Superado este escollo, se dio cabida a una segunda etapa. Esta consistió en cotejar los listados de entidades realizados antes con sus leyes de creación, de manera que se discriminara lo que entraba o no entraba en la base de datos. Durante este

proceso, se descubrieron algunas entidades que, para efectos presupuestarios obtienen ingresos en cuentas propias, a pesar de no contar con la debida personería jurídica. Esto dio la impresión de que existen casos en Belice en los que ciertas entidades, aún sin personería jurídica, cuentan con algún nivel de autonomía financiera. Debido a que no cuentan con personería, estas entidades fueron integradas en una base de datos auxiliar, pero no se consideran en el estudio general realizado aquí.

En una tercera etapa, se empezó a ampliar la información para cada una de las entidades a partir de sus leyes de creación, historia y presupuestos públicos para 2009. Con esto se construyeron múltiples variables que facultan el análisis que se realizará en el apartado V de este documento. Paralelamente al proceso anterior, la revisión extensiva de legislación en Belice permitió también agrandar el listado de entidades públicas.

En la segunda y la tercera etapa se hizo un uso extensivo de la Red de Información Legal de Belice del Ministerio del Procurador General (Belize Legal Information Network, Attorney General Ministry, ver: www.belizelaw.org, BLIN). Este sitio ofrece una herramienta acceso directo a las principales leyes de Belice, actualizadas a 2009. Lamentablemente, debe señalarse que el acceso a la información legal de Belice es complicado. La BLIN es la única herramienta de su tipo en el país; pero, a pesar de su utilidad no permite observar todas las normas existentes. Presenta una fracción considerable de las leyes del país, pero no la totalidad. Así, se dejan de lado algunas leyes y todos los decretos ejecutivos o normas inferiores a la ley que se hayan promulgado en el país.

Además de lo anterior, el BLIN es una herramienta de referencia actual, lo que dificulta cualquier análisis histórico de la institucionalidad. Para empezar, es un registro de las normas que existen actualmente, por lo que descarta aquellas que les son antecedentes y cualquier otra que haya sido eliminada o promulgada previo a la Independencia del país (1981). De esta forma, mucha de la información histórica de las entidades en ambos listados y de aquellas que se eliminaron en el período 1990-2010 se obtuvieron de otras fuentes de información, particularmente documentación y estudios previos.

Recuento de la institucionalidad

El Estado beliceño se compone actualmente de 102 entidades públicas. Este listado no contabiliza aquellas ubicadas en el listado auxiliar (37), entidades eliminadas entre 1990 y 2010 (5) o a los gobiernos locales del país. Si incluye a algunas entidades específicas que son parte de los gobiernos locales o que laboran localmente. A continuación se realiza una breve categorización de las entidades encontradas en este país.

4.1. Entidades según su naturaleza jurídica

En este trabajo se intentó aplicar una clasificación de las entidades públicas de acuerdo a su naturaleza jurídica. Aunque se elaboraron originalmente siete categorías, sólo se aplican cinco en Belice:

- **Poderes de la República y Órganos Constitucionales.** En la que se hace referencia a las entidades representantes de los tres poderes tradicionales y a un conjunto de órganos que realizan labores centrales y constitucionales como es el caso del Ombudsman, el Tribunal Electoral y la entidad superior de fiscalización.
- **Gobierno Central.** Que hace referencia específica a los diferentes ministerios, con sus direcciones internas, consejos ministeriales y comisiones con personería jurídica establecidas en los Poderes Ejecutivo y Legislativo.
- **Órganos Adscritos.** Son entidades públicas con un nivel mínimo de autonomía (presupuestaria y de personal) y que cuentan con personería jurídica instrumental, que les permite manejar fondos públicos y personal pero sin poder separarse de forma efectiva de la sombrilla institucional que proveen los ministerios.
- **Sector Descentralizado.** Se compone de todas las entidades públicas autónomas. Es decir que cuentan con altos grados de autonomía que les permite definir sus propios actos de forma separada de las entidades del Gobierno Central, aunque siempre sujetas a algunos mecanismos de control por parte del gobierno.
- **Entidades Públicas no Estatales.** Son órganos que cuentan con un nivel muy alto de autonomía, que incluso le permite separarse del control directo de la Administración Pública, aunque reservando algún control estatal en términos de juntas directivas y presidencias. Al derivar de un marco legal preciso, se encuentran obligadas a cumplir con esas disposiciones, pero manteniendo una separación considerable del resto del Estado.

Tomando las categorías anteriores, el Estado beliceño se divide en: 1) una pequeña fracción (8%) de entidades que representa a los órganos constitucionales, 2) un 18% que representa a las entidades del gobierno central, 3) un 26%, es decir, casi igual cantidad de entidades que las dos fracciones anteriores, que representa a los órganos adscritos, 4) un muy poblado sector institucional (48%) que incluye a las entidades descentralizadas y 5) un 2% que representa a las entidades públicas no estatales.

4.2. Entidades según el sector de actividad

Una segunda distribución de las entidades se hizo según sus actividades funcionales. La clasificación utilizada es similar a la del Banco Mundial (ver anexo 1), y se construye con base en un conjunto de servicios brindados por el Estado:

- **Servicios Ambientales.** Incluye toda entidad cuyo objetivo sea la protección del medioambiente o el control de la contaminación y de la explotación de recursos naturales como bosques, parques nacionales y del medio físico biológico y social.
- **Servicios Económicos.** Son las entidades que realizan acciones inherentes a la infraestructura económica, y de fomento, regulación y control de la producción del sector público y privado.
- **Servicios Sociales.** Son las entidades que realizan labores ligadas a la prestación de servicios de salud, educativos, de asistencia social, cultura, recreación, vivienda, urbanismo, provisión de agua potable, alcantarillado y otros de índole comunitaria.
- **Servicios de Defensa, Orden Público y Seguridad Ciudadana.** Son entidades que realizan acciones relacionadas con la defensa nacional, el mantenimiento del

orden público, control de fronteras y del espacio aéreo, de tipo judicial y jurisdiccional.

- **Servicios Públicos Generales.** Realizan acciones inherentes al Estado destinadas al cumplimiento de funciones legislativas, de dirección superior ejecutiva, relaciones interiores y exteriores, administración fiscal, control de la gestión pública, recolección de información estadística, control electoral y de registro de información.

En Belice, casi un 42% de las entidades públicas realizan servicios económicos. Entre éstas resultan notables las entidades vinculadas con los sectores agropecuario y de servicios (14% y 12%, respectivamente). En el caso del sector agrícola, muchas de las entidades se relacionan particularmente con la producción de caña de azúcar, ejerciendo tareas de producción, control de calidad, investigación agrícola y manejo agroindustrial del producto. En el caso del sector servicios, el peso es marcado dada la cantidad de entidades que ejecutan funciones en materia de promoción del turismo y de la inversión turística. Se puede decir que mucho de este poblamiento excesivo en torno a una actividad particular responde a una separación de las funciones que realizaba un ente previo. En el caso del azúcar, las funciones se ejecutaban previo en el marco de una sola entidad (Sugar Cane Board), la cual desaparece dando cabida a otras cuatro. Después de los servicios económicos siguen las que realizan funciones sociales (25%), las que ofrecen servicios públicos generales (21%) y finalmente las vinculadas a la defensa nacional y el orden público (10%) y ambientales (4%).

Entidades según períodos de creación

Viendo la distribución por períodos, 1980-1989 es en el que más entidades se han creado, con un total de 35, le sigue el período 2000-2010 con 26 y luego el de 1990-1999 con 21. Esto permite afirmar que los cuarenta años entre 1980 y 2010 han creado la mayor cantidad de entidades del país (82%). Esto tiene sentido en tanto se tome en cuenta en que ese período corresponde a la vida independiente de esta joven república.

Cualitativamente, el período 1980-1999 es también el que da cabida a las entidades más importantes en términos presupuestarios y de impacto social. Entes como la Comisión de Utilidades Públicas que regula los mercados de electricidad y telecomunicaciones y se encarga de los procesos de concesión e inversión pública del Estado, el Banco Central de Belice, el Instituto de Seguridad Social y la Autoridad de Desarrollo Agrario nacen entre 1980 y 1989. Más tarde, entre 1990 y 1999, nacen otras entidades importantes como el Instituto Beliceño de Turismo, el Fondo de Conservación y Áreas Protegidas y el Servicio de Inversiones y Comercio Exterior de Belice entre 1990-99.

Cuadro 1
Entidades públicas existentes en Belice, por periodo y según naturaleza jurídica. 2010

Naturaleza jurídica	Categoría de período ^{a/}							Total general
	1	2	3	4	5	6	7	
Poderes	0	0	0	1	5	2	0	8
Gobierno Central	2	0	2	1	12	0	0	18
Empresas Públicas	1	0	0	0	0	0	0	1
Descentralizado Institucional	0	1	4	4	10	10	17	46
Entidades Públicas no Estatales	0	0	0	0	0	0	2	2
Órganos Adscritos	0	1	1	1	8	9	7	27
Total general	3	2	7	7	35	21	26	102

a/ Categorías de período: 1 = Antes de 1950, 2 = 1950-1959, 3= 1960-1969, 4= 1970-1979, 5= 1980-1989, 6= 1990-1999, 7 = 2000-2009.

FUENTE: Elaboración propia. 2009. Basados en la fecha de creación de la entidad consultada en BLIN.

Lejos de plantear que el Estado viene adquiriendo nuevas funciones, es posible pensar más bien en uno que empieza a distribuir las que ya tiene en entes autónomos. Así, entre 1980 y 1989, se dio la creación de un variado sector institucional compuesto de las principales entidades descentralizadas, los poderes de la República y algunos órganos adscritos vinculados con la operación básica del gobierno: por ejemplo, las oficinas encargadas del archivo y los registros nacionales, aviación civil y el control de los procesos electorales. Más adelante, entre 1990 y 1999, se da cabida a un crecimiento más marcado de este sector institucional de órganos adscritos, con la aparición de nuevas temáticas sujetas al control institucional como es el caso de las loterías de beneficencia, control del juego, así como nuevas temáticas como refugiados y medioambiente. Finalmente, el período 2000-09 da cabida a la formación de un sector más marcadamente descentralizado y donde los órganos adscritos están vinculados a nuevas necesidades sociales como la vivienda y la atención de emergencias.

Cuadro 2
Entidades públicas en Belice, por período y según su clasificación sectorial. 2010

Clasificación sectorial	Categoría de período ^{a/}							Total
	1	2	3	4	5	6	7	
<i>Servicios ambientales</i>	0	0	0	0	1	3	0	4
<i>Servicios de defensa nacional y orden público</i>	0	0	1	2	2	1	4	10
Defensa nacional	0	0	0	1	0	0	0	1

Orden público y seguridad	0	0	1	1	2	1	4	9
<i>Servicios de gobierno y públicos generales</i>	1	2	1	1	11	3	2	21
Administración fiscal o financiera	1	0	0	0	1	2	0	4
Órganos ejecutivos, legislativos y de asuntos exteriores	0	0	1	0	5	0	0	6
Servicios generales, electorales y de registro	0	2	0	1	5	1	2	11
<i>Servicios económicos</i>	1	0	4	3	11	11	11	42
Asuntos económicos en general	0	0	2	0	1	2	2	8
Infraestructura y comunicaciones	0	0	0	1	4	1	1	7
Sector económico primario	0	0	2	2	3	1	6	14
Sector económico secundario	0	0	0	0	1	0	0	1
Sector económico terciario	1	0	0	0	2	7	2	12
<i>Servicios sociales</i>	1	0	1	1	10	3	9	25
Asuntos laborales	0	0	0	0	1	0	0	1
Protección y asistencia social	0	0	0	0	1	2	0	3
Recreación, cultura, ciencia y tecnología	0	0	0	0	3	0	3	6
Servicios de salud	1	0	0	0	3	1	1	6
Servicios educativos	0	0	0	0	1	0	3	4
Vivienda y servicios comunitarios	0	0	1	1	1	0	2	5
Total general	3	2	7	7	35	21	26	101 ^{b/}

a/ Categorías de período: 1 = Antes de 1950, 2 = 1950-1959, 3= 1960-1969, 4= 1970-1979, 5= 1980-1989, 6= 1990-1999, 7 = 2000-2009.

b/ No se pudo contar con la fecha de creación de una entidad particular, por ese motivo no se contabiliza en esta tabla.

FUENTE: Elaboración propia. 2009. Basados en la fecha de creación de la entidad consultada en el BLIN.

Tomando en cuenta la funcionalidad institucional, el énfasis ha sido la regulación de aspectos vinculados a agendas meramente económicas. Poco menos de la mitad de las instituciones creadas en 1990 y 2009 está vinculada a este sector. Aquí se observa el caso de la creación de instituciones sectoriales relacionadas con la promoción comercial, turística y agropecuaria (azúcar, papaya, sanidad e innovación tecnológica agropecuaria).

En todos los sectores funcionales, exceptuando el ambiental – que en realidad no existía como tal previamente – lo que se da es un proceso en el que la actividad pública empieza a complejizarse con un marco institucional más diverso. Este es el caso ya visto de las entidades vinculadas con el sector económico, pero también en términos de

mantenimiento del orden con la creación de la Organización Nacional de Manejo de Emergencias, el Servicio Nacional de Incendios y la Agencia de Manejo Fronterizo.

Entidades por presupuestos públicos

Ahora bien, que hoy haya más entidades públicas no significa que ha habido un proceso de ensanchamiento del Estado. Lo que es de esperar es que lejos de ensancharse, es decir, crecer en términos de tamaño y presupuesto, lo que sucede más bien es que las funciones estatales comienzan a redistribuirse de forma atómica, sin consolidar un sector institucional presupuestariamente fuerte.

Cuadro 3

Entidades públicas de Belice, por período y según presupuesto aprobado. 2009

Naturaleza jurídica	Categoría de período ^{a/}							Total general
	1	2	3	4	5	6	7	
Muy pequeño	0	0	0	1	6	12	5	24
Pequeño	0	1	0	2	10	2	7	22
Mediano	0	0	0	0	6	0	1	7
Grande	0	0	2	0	4	0	2	8
Muy grande	2	0	0	1	1	0	0	4
<i>No disponible</i>	1	1	5	3	8	7	11	36
Total general	3	2	7	7	35	21	26	101

a/ Categorías de período: 1 = Antes de 1950, 2 = 1950-1959, 3= 1960-1969, 4= 1970-1979, 5= 1980-1989, 6= 1990-1999, 7 = 2000-2009.

FUENTE: Elaboración propia. 2009. Basados en la fecha de creación de la entidad consultada en BLIN y Ministry of Finance.

¿Se trata o no de un sector institucional presupuestariamente fuerte? Utilizando el presupuesto actual de las entidades públicas beliceñas, se elaboró una escala que permite distribuir sus ingresos. La distribución revela que un 46% de las entidades públicas cuentan con presupuestos pequeños o muy pequeños, es decir menores a los 5 millones de dólares beliceños. Estas entidades se crean predominantemente entre 1980 y 2010, por lo que es de pensar que el sector institucional que crece en Belice se compone de entes pequeños y con bajos presupuestos.

Por otro lado, un 12% de las entidades de Belice cuentan con presupuestos grandes, es decir, superiores a los 10 millones de dólares. Estas más bien se crean en la década de 1980 o antes. Únicamente dos entidades grandes aparecen en la década del 2000: la Autoridad Oficial del Hospital Memorial Karl Heusner, una entidad que viene a tomar las funciones de este hospital – antes realizadas por el Ministerio de Salud y la Universidad de Belice, la cual aglomera un conjunto de universidades variadas creadas desde 1952. De esta forma, no se trata tampoco de entidades nuevas.

Institucionalidad pública y democracia en Belice

El diseño y el rediseño del Estado es un asunto político, esta sección busca hacer una interpretación de las relaciones entre los tipos de regímenes políticos y la génesis institucional pública. La sección que sigue busca plantear algunas ideas para el debate orientadas todas a responder a la pregunta: ¿introduce el desarrollo democrático diferencias en los patrones de creación institucional en Belice?

El caso de Belice es uno muy especial en Centroamérica. Esto se debe: 1) a la juventud del país, cuya vida independiente ronda los 30 años; 2) al peso que tiene actualmente la historia e institucionalidad colonial en torno a la estructura política actual, en tanto mucha institucionalidad previa a la independencia existe todavía; y 3) que, a diferencia de los demás países, Belice inicia su vida independiente con un régimen democrático incipiente y no en el marco de un marcado autoritarismo. Para efectos de este trabajo se hizo una división de la historia de Belice en el marco de tres periodos políticos centrales (ver recuadro 1).

Recuadro 1.

Breve historia de Belice: tres períodos centrales

Partiendo del trabajo de Sandner (2003) y Merrill (1993), la historia política y económica de Belice puede dividirse en tres periodos centrales: el período colonial (1850-1963), el período de autogobierno colonial (1964-1980) y el período de independencia (1981-actualidad).

El período colonial hace referencia a a la primera etapa de desarrollo histórico-institucional de Belice. Política y económicamente, la característica predominante era la dependencia directa con respecto al poder colonial británico, se trata de un período en que es difícil reconocer un nivel claro de autodeterminación. Así las cosas, la colonia se comportaba como una economía extractiva de índole colonial. Las rentas generadas por la exportación se usaban para la importación de alimentos básicos y suministros. Esta dependencia quedó garantizada con la presencia de una economía basada en la extracción maderera.

Políticamente, Belice era un territorio de disputa entre Guatemala y Gran Bretaña. No obstante, a diferencia de otras colonias europeas, las postrimerías del período se caracterizaron por una relativa liberalización y autonomización. Así las cosas, desde 1936 se estableció un gobierno popular electo, aunque limitado por el control colonial inglés, que reemplazó de forma parcial el poder colonial concentrado en la figura del Superintendente. Este proceso de liberalización política siguió aumentando de forma gradual durante el período siguiente.

El período de autogobierno colonial supone cambios trascendentales en Belice. Económicamente, las guerras mundiales y la crisis de 1930 supusieron un colapso del estilo de desarrollo basado en la extracción maderera. La crisis se superó con un fuerte impulso de producción económica agraria dedicada a la subsistencia y del azúcar y los cítricos como nuevos productos de exportación.

Políticamente, como resultado de las continuas disputas fronterizas entre Guatemala y Gran Bretaña, por el control de la colonia, se firma la Constitución de 1964. Esta viene

a consolidar un largo proceso, iniciado en 1936, que, lleno de altibajos, garantizó un nivel mayor de autonomía a la Colonia. Así, este es un período marcado por una mayor capacidad de autoadministración colonial.

Estos procesos causaron un crecimiento en la población de un sentido de crítica a las formas de dominación colonial basada en materias primas y comercio. Se trata de un proceso histórico en que mucha de la institucionalidad se democratizó, al tiempo que la estructura productiva colonial se empieza a superar pasando a una de tipo periférico capitalista.

No obstante y a pesar del sentido de independencia en la población, ésta fue negociada sin representación de la colonia. Tras casi 12 años de disputas fronterizas, Guatemala y Gran Bretaña se pusieron de acuerdo en marzo de 1981, alcanzando un convenio que aseguraba la independencia del país y el derecho de usufructo de un corredor económico hacia el Caribe. Belice, a grandes rasgos, no se independizó, “fue dejado libre”. Políticamente, es factible decir que este período sirvió como una antesala a la vida independiente, dando cabida a la aparición y consolidación de una parte importante de la institucionalidad propia de una república soberana.

La independencia de Belice resulta de un acuerdo que no los representó. Incluso, muchos de los sucesos de inicios de la década de 1980, sustentan la tesis de que el país no contaba con las bases institucionales suficientes para el gobierno independiente. Así, por un breve período incluso, fuerzas militares británicas fueron apostadas allí para proteger el país.

Económicamente, la crisis de 1980 causó una concentración de la dependencia económica beliceña en el azúcar. En estas circunstancias, una parte importante del crecimiento en infraestructura del país fue suplida directamente por la cooperación internacional y los organismos financieros internacionales. Es muy claro que estas ayudas se convirtieron en punta de lanza para un proceso de ajuste estructural y reforma del Estado que se desarrolló durante los treinta años de gobierno del UDP.

Políticamente, hablamos de un gobierno que ha venido gradualmente asentándose desde un largo proceso de democratización que tomó, como punto de partida, la experiencia con un Legislativo de elección popular en 1936. La institucionalidad establecida con la Constitución de 1981 en realidad no varía mucho de la que existía previo y que fue consolidada en las cartas de 1954 y 1960, sin embargo, se acarrea la muy importante diferencia de que hablamos de un país libre y no una colonia.

De los tres períodos planteados – colonial, de autogobierno y de Independencia – es el último en el que se registra el crecimiento más alto de la institucionalidad. Este período corresponde a grandes rasgos al que previamente habíamos visto que se extendía de 1980 a la actualidad. Un 77% de las instituciones del país surgen durante este período. En los anteriores, surge el restante 23% (4% en el período colonial y 19% en el de autogobierno) (ver cuadro siguiente). De esta forma, Belice tiene una faceta especial: es uno de los países de América Central que más hace uso de entidades públicas creadas durante la Colonia. En este marco resaltan entidades muy importantes como los Ministerios de Finanzas, Salud, Seguridad Nacional y Agricultura; el Banco de Ahorros de Belice, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, la Comisión de Elecciones y Fronteras y la Autoridad de Desarrollo de la Tierra; todas entidades grandes o muy grandes para efectos presupuestarios.

Cuadro 4
Entidades públicas de Belice, por período histórico y según naturaleza jurídica. 1850-2010

Naturaleza jurídica	Período histórico						Total general	
	1850-1963		1964-1980		1981-2010			
Poderes	0	0%	1	13%	7	87%	8	100%
Gobierno Central	2	11%	3	17%	12	72%	18	100%
Empresas Públicas	1	100%	0	0%	0	0%	1	100%
Descentralizado Institucional	1	2%	11	24%	34	74%	46	100%
Entidades Públicas no Estatales	0	0%	0	0%	2	100%	2	100%
Órganos Adscritos	0	0%	4	15%	23	85%	27	100%
Total general	4	4%	19	19%	78	77%	101	100%

FUENTE: Elaboración propia. 2009. Basados en la fecha de creación de la entidad consultada en el BLIN.

Asimismo, el período de autogobierno sentó las bases de la actual estructura de poderes. La Oficina del Primer Ministro, la Corte Suprema de la Judicatura, la Asamblea Nacional y la Oficina del Gobernador General nacen en este período, claro está, sin contar con las potestades requeridas para ejercer de forma absoluta sus funciones. Entre estas entidades resalta el caso del Gobernador General, que funge como el representante de la reina de Inglaterra en el país. Debe recordarse que, siendo Belice un país miembro de la Mancomunidad Británica, la Reina es la jefa de Estado. El Gobernador – creado originalmente como un reemplazo político más débil que el Superintendente Colonial – es hoy un ente encargado de realizar funciones de jefe de Estado dentro de la democracia parlamentaria.

Es evidente que el período de autogobierno tuvo un impacto importante en la institucionalidad beliceña. Sin embargo, poco se puede analizar sobre el nivel de la democracia en ese período. Se conoce algo del desarrollo democrático pero no lo suficiente como para suplir los datos que quedan ausentes de los índices externos que se han utilizado para sopesar y plantear posibles respuestas a la pregunta de investigación de esta sección. En ese sentido, por más que la institucionalidad previa sea muy importante, este apartado se concentra en el período de la Independencia (1981 a la actualidad).

El índice de Vanhanen (2001) fue utilizado para hacer ver la existencia de una relación entre la democracia y la creación de entidades públicas. Este índice mide el nivel de desarrollo democrático partiendo de una evaluación cuantitativa de la democratización basada en las dos esferas de importancia definidas antes por Robert Dahl (1989): la competencia política y la participación (ver recuadro 2).

Recuadro 2

Características del índice democrático de Vanhanen

El índice de Vanhanen es una medida numérica del grado de democracia de los países. Responde a un extenso trabajo cuantitativo realizado en el que se buscó hacer una comparación del grado de democracia entre las naciones independientes desde el año 1810. El índice parte de una evaluación cuantitativa de la democracia basada en las dos esferas señaladas previamente por Robert Dahl (1989): capacidad de competencia política e inclusividad; o mejor entendido: nivel de competencia política y el derecho a la participación.

Para Dahl (1989), la democracia es un ideal, que para ser alcanzado requiere del establecimiento previo de un conjunto de condiciones: 1) un nivel de participación efectiva de la ciudadanía, que se traduzca en una capacidad de formar preferencias y lanzar cuestiones a la agenda pública, 2) igualdad de voto en la fase decisoria, que permite a cada ciudadano garantizar que sus puntos de vista serán tenidos en cuenta; 3) comprensión informada, donde se supone un ambiente de oportunidades amplias que facultan conocer y afirmar las soluciones más adecuadas, 4) control de la agenda, en tanto existe capacidad de que el Pueblo o sus representantes definan las prioridades de deliberación, y 5) un nivel adecuado de inclusividad, o sea, que la equidad de acceso al proceso se extienda a toda la ciudadanía.

Para su estudio, Vanhanen (2001) reconoce a su parecer que las dos esferas esenciales de Dahl se relacionan con la inclusividad del régimen y el grado de participación política de la ciudadanía en los comicios. En este sentido, elabora dos índices: el de competencia y el de participación. El índice de competencia se obtiene midiendo el grado en el que los partidos políticos pequeños alcanzan partes de los votos emitidos para las elecciones legislativas. Así, si el partido más grande alcanza un 40% de los votos, los pequeños se quedarán con un 60%. De forma que, el índice de competencia se obtiene a través de la resta del porcentaje de votos del partido mayoritario con respecto al total de votos emitidos (100%). El índice de participación se obtiene midiendo el porcentaje de la población que votó en la misma elección, es decir, el nivel porcentual de la participación política.

Con ambos datos, Vanhanen (2001) obtiene un índice de democracia. El índice se obtiene mediante un análisis que considera que los dos índices previos tienen el mismo peso en la conformación del sistema democrático. Vanhanen reconoce que se trata de una decisión arbitraria que se justifica en la idea de que la democracia requiere igualmente de ambas dimensiones. Así, el índice es el resultado de la multiplicación de los dos índices anteriores y de la división del resultado entre 100.

Es muy evidente que el índice de Vanhanen tiene ciertas debilidades. Para empezar constituye una medición que define la democracia en términos puramente electorales e institucionales, descartando el impacto de la democracia en otras esferas de la vida social. Es claro que muchos regímenes autoritarios de América Latina realizaban constantemente elecciones con el fin de seleccionar cuadros – las cuales eran razonablemente abiertas, pero ello nunca supuso una democratización del sistema en su conjunto (O'Donnell, 1996). Es claro que el trabajo de Dahl es insuficiente para interpretar todas las facetas de la democracia. Pero, a pesar de lo anterior, el trabajo de Vanhanen permite una escala de comparación muy útil, interpretando a la democracia desde una perspectiva puramente institucional, aparte es uno de los pocos índices de su tipo que contabilizan a Belice dentro del estudio.

De acuerdo a Vanhanen y con datos actualizados de mi parte para el período 2008-2010 (llegada al poder de Dean Barrow), que no fue estudiado por este autor, el régimen político independiente de Belice se caracteriza por iniciar con un nivel razonablemente alto de democracia que gradualmente viene desgastándose hacia el final del período de gobierno de Said Musa (primer ministro de Belice de 1998 a 2008).

Sin embargo, no puede hacerse referencia a una pérdida del estatus democrático. Vanhanen ha planteado – aunque de manera arbitraria – que si el índice democrático se encuentra en un valor superior a 5,0, la competencia en uno superior a 30,0 y la participación en uno superior a 10,0. En el caso particular de Belice, los valores registrados lo ponen muy por encima de estos umbrales. Por eso, al menos desde la perspectiva del índice de Vanhanen, no se cuenta con un punto de comparación viable que permita hacer una distinción entre la construcción institucional de los gobiernos autoritarios y la de los gobiernos democráticos. Por ello, el enfoque aquí es ver si mayor o menor niveles de democracia se traducen en conductas distintas a la hora de construir institucionalidad

Cuadro 5

Entidades públicas en Belice, por índice democrático y según naturaleza jurídica. 1981-2010

Naturaleza jurídica	Índice de democracia		Índice de participación		Índice de competencia	
	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Alto
Poderes	0,0%	100,0%	71,4%	28,6%	0,0%	100,0%
Gobierno central	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Órganos adscritos	39,1%	60,9%	95,7%	4,3%	39,1%	60,9%
Sector descentralizado	58,8%	41,2%	88,2%	11,8%	58,8%	41,2%
Total	39,2%	60,8%	91,1%	8,9%	39,2%	60,8%

FUENTE: Elaboración propia. 2009. Basados en la fecha de creación de la entidad consultada en el SINALEVI y de la base de datos del Índice Democrático de Poliarquías de Vanhanen, ver: www.prio.no.

De acuerdo al cuadro anterior, casi un 61% de las entidades públicas de Belice fueron creadas cuando el índice democrático era superior a la media establecida para el período 1980-2010. Esta tendencia es exactamente la misma en períodos de alto nivel de competencia, es decir, cuando existen congresos en el que las fuerzas oficialistas no son tan significativas. Curiosamente, se trata de una situación completamente opuesta cuando se considera el nivel de participación política de la ciudadanía en los procesos electorales.

Una explicación de la situación se puede deber al hecho de que la competencia política en Belice reside únicamente en dos fuerzas políticas importantes. Así, el Partido de la Unión Democrática (United Democratic Party, UDP) y el Partido de la Unión Popular (People's United Party, PUP) controlan juntos un 96% de los votos emitidos. Esta situación se ha dado prácticamente sin cambios desde la independencia del país, incluso desde más antes, considerando el control político que el PUP ejerció por casi 23 años hasta 1984. Podría ser que cuando el nivel de competencia política es más alto, se rompe un esquema de oposición política cerrada, facultando un nivel más alto de negociación y pacto político entre las dos fuerzas, que luego se traduce en una mayor institucionalidad creada. De esta forma, la creación de entidades puede ser afectada por el grado de apertura y competencia entre las fuerzas dentro del Congreso.

Cuadro 6
Entidades públicas beliceñas, por naturaleza jurídica y según partido político oficialista.
1981-2010

Naturaleza jurídica	People's United Party (1981-84; 1989-93; 1998-2008)			United Democratic Party (1984-89; 1993-98; 2008-actualidad)		
	ABS	PORC	TASA	ABS	PORC	TASA
Entidades Públicas no Estatales	2	100%	0,11	0	0%	0,00
Gobierno Central	13	100%	0,76	0	0%	0,00
Órganos Adscritos	20	87%	1,17	3	13%	0,25
Poderes	5	71%	0,29	2	29%	0,17
Descentralizado Institucional	27	81%	1,58	6	19%	0,50
Total general	67	86%	3,94	11	14%	2,33

FUENTE: Elaboración propia. 2009. Basados en la fecha de creación de la entidad consultada en el BLIN.

Esto también puede ser la razón del peso tan importante que tiene el PUP en términos de construcción de entidades. Los períodos de gobierno del PUP son, según el índice de Vanhanen, los que presentan el mayor grado de democratización (exceptuando el segundo período de Said Musa que se extiende de 1998 al 2008). Así, el PUP ha creado a cerca del 86% de las entidades del país en el período de la Independencia – sin contar toda la otra institucionalidad creada por este partido, previo a este hecho. No obstante, este argumento no explica del todo la situación, porque la mitad de la institucionalidad creada por el PUP, particularmente la mitad de los entes descentralizados y adscritos se crearon en una etapa en el que el nivel democrático era más bajo que la media.

Ahora bien, a pesar de las tendencias anteriormente expuestas es difícil saber, sin un factor claro de comparación, si existen diferencias entre la producción de entidades públicas de Belice y el grado de su consolidación democrática. De esta forma, incluso el nivel más bajo de democracia de Belice no está muy lejos de la media del país, y mucho más del umbral democrático planteado por Vanhanen. Una forma en que se puede superar esta etapa es tratando de ver cuán democráticas son estas entidades creadas.

En la base de datos se midió cuántas entidades contaban con alguna forma de representación corporativa de grupos de la sociedad civil. Se descubrió que más de la mitad de los casos (61%) no contemplan espacios de participación para estos grupos. Un factor que puede incidir en esta distribución es que algunas entidades creadas son los órganos constitucionales como la Institución Superior de Auditorías, el Ombudsman, la Comisión de Elecciones y los tres poderes de la República, que, o no tienen junta directiva, o si la tienen, no contemplan – por buenos motivos – ninguna participación de la sociedad civil. Otro conjunto extenso de entidades son los ministerios de la República, los cuales resultan escogidos directamente por el Primer Ministro

Finalmente, otro conjunto importante son los órganos adscritos – muchos de los cuales son direcciones cuyo jerarca o director es nombrado por el Ministro responsable. De esta forma, a pesar del bajo porcentaje de entidades que involucran algún grado de participación, es importante notar que el 85% de las entidades que cuentan con estos espacios fueron creadas después de 1981 y que la gran mayoría de éstas son entes descentralizados.

Es importante saber ahora hasta que punto empata esa participación institucional de la sociedad civil con el tamaño y proporcionalidad institucional. Claramente se parte del hecho de que si la participación social es alta pero las entidades tienen bajos recursos, el espacio podría no ser el más propicio. Tomando en cuenta lo anterior, se pudo saber que una proporción alta de las entidades creadas después de 1981, y donde se contempla participación de organizaciones sociales está clasificada como pequeña o muy pequeña según la disponibilidad presupuestaria.

Las entidades en cuestión son sobre todo Consejos permanentes y ejecutores de políticas, de carácter consultivo y operativo, pero orientados a áreas muy particulares como es el caso de: 1) Comité Nacional para las Familias y la Niñez, 2) la Junta de Control de Pesticidas, 3) la Junta de Transporte Público, y 4) la Junta del Fondo de Inversión Social. También se encuentran en la lista entidades de trascendencia media o baja como la Autoridad de Manejo de la Zona Costera, la Autoridad de Sanidad Agropecuaria, la Corporación de Desarrollo del Distrito de Toledo y el Instituto Estadístico de Belice.

Se debe destacar, en relación al punto anterior, que para una cantidad no desdeñable de entidades públicas con las características de las anteriores, no fue posible obtener un respectivo presupuesto. Algunos de estos entes incluyen el Instituto del Seguro Social, el Fondo de Conservación de Áreas Protegidas y el Instituto de Turismo de Belice, que podrían contar con un presupuesto bastante alto. Aparte de éstas, el resto son entidades con presupuestos moderados o incluso más bajos, como la Oficina de Refugiados, la Comisión de Granos Básicos y el Consejo de Enfermeras y Parteras de Belice.

Bibliografía

- Bardini, R. 1978. Belice: historia de una nación en movimiento. Tegucigalpa, Editorial Universitaria de la UNAN.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press.
- Graciarena, J. 1976. "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", en Revista de la CEPAL. Santiago de Chile, CEPAL.
- Hidalgo, A. 2003. Costa Rica en evolución: política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002). San José, Editorial UCR y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.
- Jessop, B. 2005. The future of the capitalist state. Cambridge, Blackwell Publishing y Polity Press.
- Merrill, T. 1993. Guyana and Belize: country studies. Washington D.C., Federal Research Division.
- Rovira, J. 1987. Costa Rica en los años ochenta. San José, ICADIS, CRIES y Editorial Porvenir.
- Rovira, J. 1992. "El nuevo estilo nacional de desarrollo", en Villasuso, J. El nuevo rostro de Costa Rica. San José, CEDAL.
- Rovira, J. 2003. "El nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica 1984-2003 y el TLC", en Hernández, G. y Flórez-Estrada, M. TLC con Estados Unidos: contribuciones para el debate. San José, Editorial UCR.
- Sandner, G. 2003. Centroamérica y el Caribe: coyunturas, crisis y conflictos 1503-1984. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.