



# ***DINÁMICA SOCIO-POLÍTICA Y PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO: Caso ENSAL en el Estado Sucre***

***Irey Gómez Sánchez***

## **Resumen**

*El presente trabajo forma parte de una investigación mucho mayor y está referida a procesos vinculados a las políticas modernizadoras del Estado, específicamente a la descentralización y privatización de empresas estatales. El caso estudiado es el de la antes denominada Empresa Nacional de Salinas (ENSAL.CA), cuyo nombre actual es TECNOSAL, ubicada en la Península de Araya, Estado Sucre, la cual fue entregada en concesión al sector privado.*

*El objetivo de esta investigación es el de considerar el impacto que el ámbito regional tiene en este tipo de políticas. Se coloca de relieve la incidencia de la dinámica socio-política en el proceso de privatización.*

***Palabras clave:*** Descentralización, Privatización, Dinámica socio-política, ENSAL, Desarrollo regional.

Recibido: 20-04-98 • Aceptado: 15-06-98

\* Profesora del Departamento de Trabajo Social, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de Oriente (UDO), Sucre. Cumaná, Venezuela. Dirección Electrónica: igomez@udo.edu.ve

## Politics Dynamics and Decentralization Process and Privatization of State Enterprise: Study ENSAL in the State Sucre

### Abstract

*This article is part of another research most great relating to process of state reform in Venezuela. More specifically the decentralization and privatization of public enterprise. This study is about The National Company of Saline (ENSAL. CA), its name actual is TECNOSAL with residence in the Peninsula of Araya, State Sucre. This enterprise was delivery in concession to the private sector. The objective of this study is the consideration of the impact which in the regional ambit has been this policy. Especially the incidence of politics dynamics in the process of privatization.*

**Key words:** Decentralization, Privatization, Politics Dynamics, ENSAL, Development Regional.

### Introducción

¿Qué papel cumplen, deben cumplir o están cumpliendo los actores sociales frente a las transformaciones que está viviendo el Estado? ¿Hacia dónde van orientadas las actuales políticas de desarrollo? ¿Qué actores sociales las definen u orientan?

El fenómeno de la globalización y su impacto en las distintas esferas de la vida social, plantea, entre otras cosas, cambios en la relación Estado-sociedad, en las formas de inserción de las economías regionales en el sistema económico mundial y en consecuencia en los modelos de desarrollo que se venían aplicando hasta hace algunas décadas.

En Venezuela se ha hecho algo común en el discurso, referirse a la existencia de una crisis social. Para quienes han impulsado desde la esfera oficial la reforma del aparato estatal, esta crisis está asociada a la ineficiencia del Estado en el cumplimiento de sus funciones, especialmente en el ámbito económico. De ahí el impulso a la propuesta modernizadora que se continua a través de la COPRE y que tiene su mayor expresión en la aprobación y ejecución de un conjunto de reformas especialmente en el plano político.

Las políticas de descentralización y privatización representan una nueva forma de transferencia y/o distribución al sector privado y de reordenamiento del proceso de acumulación en las actuales condiciones del país. Si en otros tiem-

pos el Estado venezolano asumió la función económica, algunas veces en condiciones de escasa o nula rentabilidad, sólo para proteger los intereses de los grupos dominantes, hoy esa misión histórica no ha variado. Sin embargo, el marco social no parece tener las condiciones más favorables desde el punto de vista económico y político, para el cumplimiento de esa tarea.

De tal manera que no es que el Estado no está asumiendo o tiene incapacidad para cumplir sus funciones, como quiere hacer ver el discurso neoliberal en torno a un cambio de roles del Estado a favor del mercado. Se trata más bien de producir un reacomodo en este nuevo marco de condiciones.

El proceso de democratización no ha podido satisfacer las necesidades socio-políticas y socio-económicas de la mayoría de la población. El sistema político impone sus reglas de funcionamiento caracterizadas por el centralismo y la hegemonía partidista. Los mecanismos de intermediación funcionan según los proyectos específicos de los grupos que disfrutaban de esta hegemonía, por ende no hay comunicación, ni forma de hacer coincidir sus propuestas con los intereses y las demandas que los otros sectores le hacen al Estado.

Estos elementos se expresan en el ámbito regional donde actualmente se desarrollan propuestas de descentralización y privatización de empresas públicas.

La descentralización de ENSAL, iniciada en 1993, planteó una serie de interrogantes: ¿hasta qué punto podían concretarse en este proceso los objetivos de participación de la sociedad civil en aquellas propuestas de desarrollo que le sean más favorables? ¿Es consistente este discurso de descentralización y privatización que plantea una democratización de la propiedad, con un escenario donde existe una desigual participación económica y política de los actores regionales y locales? Al respecto formulamos algunas hipótesis: Primero, la descentralización y privatización de ENSAL, desde el punto de vista de la participación de los actores sociales locales, reforzaba el centralismo en la región, especialmente hacia la figura del gobernador en lo relativo a la toma de decisiones acerca del destino de dicha Empresa. Segundo, este proceso neutralizaba la dinámica política tradicional existente en la localidad de Araya, en cuanto a la utilización de ENSAL como vía para mantener el control político de AD en la zona. Tercero, con respecto a la sociedad civil, su falta de participación y organización, desinformación y carencia de iniciativas de desarrollo para la Península de Araya, creaban condiciones para que en relación a ENSAL terminaran por imponerse aquellas

iniciativas y decisiones de los actores que tienen mayor peso político y económico.

### ***Estado, descentralización y privatización***

Las transformaciones que ha experimentado el Estado en los últimos tiempos, están indisolublemente ligados a los cambios del sistema económico mundial, a las tendencias a la globalización en la reorganización de las relaciones internacionales y del orden económico mundial. Esta globalización da lugar a **“que el poder internacional reside cada vez menos en un escenario territorial unificado, al igual que tampoco gravita en torno a un sujeto privilegiado único (...), depende de un determinante primario (...), o yace un nivel primario (por ejemplo, el Estado Nacional).”** (Wartermann, 1992:133).

A la par del proceso de globalización, se produce también la necesidad de modernización y replanteamiento de las relaciones Estado-sociedad. El llamado Estado del Bienestar (Welfare State) entra en decadencia con respecto al desarrollo capitalista, mientras se observa un repunte del neoliberalismo económico apoyado en los avances tecnológicos presentes en los países hegemónicos.

En América Latina la crisis y evolución del Estado han estado asociadas a la lucha por la democracia. En este escenario los sectores dominantes buscan también imponer su proyecto, el cual de acuerdo a Pablo González Casanova implica que a través de políticas neoliberales se intenta desnacionalizar y privatizar aquellas empresas que buscan acabar con la corrupción e ineficiencia del sector público. Este autor hace una severa crítica a este proyecto, advirtiendo sobre sus supuestos objetivos democratizadores, los cuales en su opinión no son más que un disfraz que permite darle un carácter modernizador a la reestructuración de las relaciones de trabajo y de los Estados-Nación en sus conexiones de dependencia con los organismos financieros y políticos internacionales. (González, 1990).

En el caso de Venezuela se pone también de relieve la necesidad de poner en práctica estrategias orientadas a modernizar el Estado. En tal sentido durante el gobierno del Dr. Rafael Caldera se continúan las propuestas reformadoras iniciadas en períodos anteriores.

Las políticas neoliberales de ajuste a la economía, plantean escenarios que niegan la participación del Estado por su supuesto efecto amplificador sobre el

gasto público, contrario a la eficiencia productiva. De este modo cobran fuerzas las políticas de descentralización y privatización. El llamado ajuste económico se propone la privatización de empresas públicas y la canalización de nuevos créditos hacia el sector privado, con el objetivo de redimensionar el rol tradicional del Estado y activar el papel de los agentes privados. La privatización se convierte así en un mecanismo alternativo para quienes persiguen este fin.

No obstante las iniciativas que hemos venido señalando, la intervención del Estado en Venezuela sigue teniendo un carácter decisivo en la conducción de la economía nacional. Los cambios que están ocurriendo no pueden ser vistos desde la perspectiva de una oposición Estado-mercado, sino como parte de los requerimientos que imponen las nuevas tendencias globalizadoras de la economía. Por otra parte, los sectores económicos y políticos que han desarrollado su poder a la sombra del Estado luchan también por que éste mantenga sus clásicas reglas de funcionamiento.

En relación al vínculo entre la descentralización y la dinámica socio-política, en esta última se expresan un conjunto de relaciones entre diversos actores. El proceso descentralizador se inserta en dicha dinámica, razón por la cual es necesario considerar la incidencia de las variables políticas y el modo como éstas condicionan la toma de decisiones respecto al proceso objeto de nuestro estudio.

En el Estado Sucre la racionalidad política imperante en la toma de decisiones no difiere del panorama existente a nivel nacional. Por una parte, existe un conjunto de instituciones estatales que son objeto y sujeto de una práctica centralista y clientelar, y en cuyo alrededor se teje una serie de relaciones que sustentan la dinámica socio-política regional. La dimensión política de la descentralización y privatización de ENSAL, trasciende los linderos locales, comenzando por el propio hecho de ser una iniciativa que proviene de instancias centrales ubicadas fuera del ámbito donde se encuentra instalada la Empresa.

### ***ENSAL-ARAYA: Contexto subregional***

ENSAL estuvo integrado por el Complejo Los Olivitos en el Estado Zulia, Salina de Las Cumaraguas en el Estado Falcón, Salinas de Pampatar y Coche en el Estado Nueva Esparta, Complejo Salinero de la Península de Araya y la refinería de Cumaná en el Estado Sucre.

El Complejo Salinero ubicado en Araya tiene una extensión de 1250 hectáreas y una capacidad de producción de 450 millones de toneladas métricas por año de sal bruta de primera calidad, además de poseer otras unidades de refinación y mantenimiento, procesadoras de sal para consumo humano y animal. La sal es un recurso de vital importancia para el desarrollo de la economía local, considerado además de carácter estratégico en los planes de desarrollo regional.

La industria salinera tiene su asiento en una zona cuya situación social está marcada por la existencia de una diversidad de problemas. La Península de Araya presenta como rasgo característico la existencia de comunidades que han sido concebidas como áreas de pesca artesanal. Otro elemento común que resalta en este medio es la deficiencia en algunos casos y en otros, la inexistencia de servicios e infraestructura básica para la satisfacción de necesidades prioritarias de la población, así como la ausencia de asistencia técnica, logística y financiera en una de las principales actividades productivas de la zona, como es la pesca. Todo ello constituye parte de los obstáculos que han limitado el desarrollo de la región.

La situación social que existe en la Península de Araya, especialmente el desempleo y la baja calidad de vida, inciden en una progresiva pérdida de su población, la cual se dirige hacia centros urbanos en busca de una mayor calidad de vida. Las iniciativas corporativas del Estado no han podido hasta ahora dinamizar la actividad económica de la zona, la cual posee un gran potencial de recursos marinos que bien pudieran servir de base para su desarrollo socio-económico. El conjunto de inversiones estatales que se han realizado sin la obtención de resultados positivos, indica la necesidad de lograr mayor coherencia en el uso de recursos y en la articulación de estrategias de desarrollo que consideren las características sociales, económicas y culturales que tiene la región peninsular.

### ***De ENSAL a tecnosal: descentralizar primero para privatizar despues***

En el caso particular de la descentralización de ENSAL, por encontrarse ubicada esta planta salinera en la localidad de Araya, le correspondía al poder local del Municipio Cruz Salmerón Acosta ejercer un papel protagónico en la toma de decisión con respecto a esta Empresa. No obstante, el gobierno municipal presenta una estructura administrativa y funcional que no está a tono con

las actuales iniciativas modernizadoras del Estado. No existe autonomía en la toma de decisiones debido al centralismo y a la mediatización que ejercen los grupos políticos. Aunado a ello están otras limitaciones de orden financiero, que facilitan la dependencia hacia el nivel central, la escasa proyección que tiene el gobierno municipal en la sociedad civil y su incapacidad para desarrollar iniciativas que permitan fortalecer la base económica local y estimular su desarrollo a partir del uso racional de los recursos y potencialidades de la zona.

La falta de autonomía del poder local lo ha llevado a aceptar estrategias de desarrollo que no guardan coherencia con las condiciones socio-económicas y socio-políticas allí existentes. Tal es el caso de lo sucedido con la transferencia al sector privado del Complejo Salinero ubicado en el Estado Sucre.

Es oportuno señalar el significado no sólo económico, sino también político y social que tuvo ENSAL en la Península de Araya. Ante los problemas del gobierno municipal, esta empresa fue llenando un vacío de poder y asumiendo responsabilidades sociales que iban más allá de su competencia. Esto se explica por su condición como mecanismo de transferencia de recursos del Estado, siendo receptor no sólo de la mano de obra local, sino también de las demandas sociales de la colectividad. No obstante, esta función social estuvo fuertemente marcada por el clientelismo político y sirvió de base para mediatizar la participación popular en la zona. Especialmente a través del control que ejercieron los partidos políticos tradicionales tanto en el gobierno municipal como en la citada empresa. La débil organización de la sociedad civil se expresa en la situación de las organizaciones de participación social, las cuales carecen de autonomía y reproducen los mecanismos de funcionamiento de los grupos hegemónicos.

En este marco existe escasa o nula participación en la toma de decisiones por parte de las organizaciones que están al margen del poder político y económico. La mayor parte de las propuestas de desarrollo para este municipio provienen de actores extralocales, vinculados a capitales nacionales e internacionales.

En relación a ENSAL, el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) tuvo un rol decisivo en el desarrollo de su gestión. El funcionamiento de esta empresa en circunstancias adversas, con una gerencia ineficiente y con la presencia reiterada de resultados productivos negativos, sólo puede explicarse por la inyección de recursos financieros que este organismo realizó.

Desde su creación el 14 de Febrero de 1969 hasta el año 1989, ENSAL fue considerada como una "empresa rentable sin eficiencia". Cuestión que se asocia

al hecho de tener el Estado el monopolio en la explotación y comercialización de la sal, razón por la cual, aún cuando la gestión administrativa-gerencial no era eficiente, existía un mercado seguro para la Empresa. La visión del FIV sobre este particular es que hasta 1989 la ausencia de competencia dió origen a una "ineficiencia estructural" en la industria salinera nacional. Esta situación se agrava a partir de ese mismo año, debido a la medida presidencial de permitir la libre importación de la sal y eliminar de ese modo el monopolio que hasta ese momento tenía ENSAL en las concesiones de explotación de este recurso .

En tal sentido podemos señalar que el mantenimiento de una empresa en condiciones tales que sólo generaba pérdidas para el país (aproximadamente dos mil millones de bolívares en el año 1993), sólo puede ser explicado a partir del papel que han tenido las empresas públicas en Venezuela. Ellas se constituyen en mecanismos de transferencia de recursos del Estado hacia ciertos sectores de la sociedad. En el caso de ENSAL, el mayor beneficiario de esta transferencia fue el grupo político que le tocó, a través del control del Poder Ejecutivo Nacional, conducir la gestión de dicha empresa.

Las políticas privatizadoras se apoyan en un discurso que presenta al Estado como ineficiente en la conducción de las empresas públicas. Este argumento sirve de base para apoyar la participación del sector privado en dichas empresas, lo cual garantizaría un manejo eficiente y productivo de las mismas. Quienes hacen este planteamiento se olvidan que ha sido el Estado quien ha transferido considerables recursos de la renta petrolera hacia el sector privado, asumiendo de paso la responsabilidad de empresas cuyo manejo, en algunos casos, han significado inversiones de dudosa rentabilidad.

El control político-partidista en ENSAL llegó a ser tan fuerte que eliminó casi por completo su naturaleza empresarial, sometiendo en forma abierta y desproporcionada la organización a las necesidades de los actores políticos dominantes.

Una de las mayores evidencias de la situación antes expuesta, lo constituyó la inestabilidad de la Empresa debido a los sucesivos e irracionales cambios de directiva a que fue sometida, llegando a ostentar la cifra récord de 22 períodos presidenciales en 25 años de gestión, es decir, que más del 70% de sus presidentes no superó el promedio del año y medio de gestión. Por otra parte, la debilidad en los controles administrativos, aunado a la complicidad e ineficiencia de los organismos contralores externos, crearon un clima de impunidad ante las cons-

tantes irregularidades administrativas que allí existieron. La corrupción fue algo común en un entorno que sólo era favorable a los intereses de quienes se valieron de su poder político para perjudicar el patrimonio de la nación.

Es así como los objetivos corporativos de ENSAL, su proyección en la comunidad, hasta la recepción de mano de obra, guardó relación directa con la preservación y el control del espacio político por parte de los partidos COPEI y AD (especialmente este último) en toda la Península de Araya.

En la transformación de ENSAL a TECNOSAL, la descentralización fue el mecanismo político-administrativo que le dió la potestad al gobierno regional del Dr. Ramón Martínez de realizar la transferencia al sector privado. Esto se desarrolló en un marco en el que estuvieron presentes un conjunto de condicionantes que reprodujeron el centralismo y negaron la participación de aquellos sectores que carecían de poder político y económico. La no consideración de otras propuestas diferentes a la privatización, así como la concentración de poder en manos del Gobernador y la Asamblea Legislativa para decidir el destino de esta empresa confirma la hipótesis inicialmente planteada en esta investigación.

Vale destacar el significado que cobra la privatización en un espacio donde el proceso de desarrollo está limitado por una serie de condicionantes. El nuevo perfil que va adquiriendo la relación Estado-sociedad, se expresa a través de la redistribución de poder entre las distintas fuerzas sociales que produjeron la decisión tomada respecto a ENSAL. En la misma se desarrolló una alianza entre los sectores políticos gobernantes y los sectores económicos nacionales e internacionales para lograr un beneficio mutuo.

### ***Consideraciones finales***

En este momento crucial que vive el país, lleno de dificultades económicas y en el cual se deben tomar decisiones que redefinan su actual modelo de funcionamiento, las tendencias neoliberales se han enquistado en la estructura del Estado, desde el cual se han venido impulsando políticas económicas cuya aplicación desconoce la compleja realidad venezolana. Estas tendencias son coherentes con las exigencias de ciertos factores de dominación y están en sintonía con los procesos de internacionalización de las economías y la mutación del Estado-nación.

Quienes han impulsado las reformas modernizadoras del Estado parten de un diagnóstico del país en el cual los principales problemas, especialmente aquellos de carácter económico, están asociados casi exclusivamente al funcionamiento del Estado. Tal determinismo lleva a plantear salidas que pretenden desincorporar o sustituir las responsabilidades que otrora el Estado ha tenido en la conducción de la economía nacional. De ahí que las políticas privatizadoras hayan cobrado importancia en esta coyuntura.

Sin embargo, este tipo de salida se contradice con la situación de crisis profunda que a todos los niveles existe en el país. Más aún, su aplicación ha sido impuesta a la mayoría de los sectores sociales sin que haya mediado una discusión acerca del impacto que su ejecución acarrea.

Justamente el sistema político que es objeto de crítica en el diagnóstico que hacen los propulsores de las reformas del Estado, ha sido el principal protagonista e instrumento fundamental para el desarrollo de las políticas de privatización. El autoritarismo que prevalece producto del dominio de los cogollos partidistas y sus apéndices, ha facilitado la imposición de tales políticas. Han sido los sectores políticos enquistados en las cúpulas de poder quienes han tenido en sus manos la toma de decisión en áreas vitales para el futuro del país. Los efectos negativos que podrían derivarse de este proceso aún resultan difíciles de predecir en toda su magnitud.

Tal parece que la aplicación de políticas que refuerzan la dependencia económica y política y en consecuencia inhiben los procesos de desarrollo y de democratización, constituyen el medio más efectivo que han elegido los sectores dominantes para insertarse en la fase de internacionalización de la economía a nivel mundial. Para los países de América Latina, tal proceso supone un reforzamiento de la dependencia y una profundización de las condiciones de pobreza en que se encuentra la mayor parte de su población.

Lo que hemos planteado anteriormente se expresa en el caso de la privatización de la empresa ENSAL en el Complejo Salinero de Araya. Existieron dos elementos básicos que legitimaron esa acción. Por una parte, el diagnóstico que avaló la ineficiencia y poca rentabilidad que se le atribuía a esta organización. Por otra parte, los lineamientos de políticas orientados hacia la privatización que fueron impulsados desde el gobierno central. En relación al diagnóstico éste fue elaborado de tal modo que presentara la imagen corporativa de una empresa

en una situación de completa quiebra, lo que a juicio del FIV conducía a una sola solución: la concesión al sector privado.

En el proceso de descentralización no se cumplieron las etapas formalmente establecidas como necesarias. En virtud de ello no hubo selección de prioridades. Por el contrario a pesar de ser el recurso salinero un elemento estratégico para el desarrollo del Estado Sucre, se transfiere -en condiciones poco favorables- al sector privado su explotación y administración, quedando sólo en manos del gobierno regional la posibilidad de promover proyectos que en cierto modo dependen de los intereses corporativos de la empresa ganadora de la licitación.

Los efectos de la acción privatizadora ya se hacen sentir. Cabe destacar que la desaparecida empresa salinera absorbía cerca del 40% del empleo local. Si bien esta recepción de mano de obra se regía por criterios clientelares y no obedecía, la mayoría de las veces, a necesidades corporativas, tampoco el escenario actual ofrece alternativas viables para atender el desempleo. Por el contrario, la nueva empresa TECNOSAL ha hecho una reducción drástica de personal. Aunado a ello la actividad pesquera presenta un conjunto de limitaciones que le impiden -a pesar de su importancia- dinamizar la economía local, mientras que la actividad industrial es muy escasa y las posibilidades de diversificación de la industria salinera no vislumbran soluciones, por lo menos a corto plazo.

El gobierno regional a la par que coloca en manos privadas el negocio salinero, elabora una planificación para impulsar el desarrollo de la Península de Araya, cuyo sustento financiero, en gran medida, depende de las estimaciones acerca del valor agregado que la nueva empresa (TECNOSAL) dejará en la zona. Creando además enormes expectativas en cuanto a la solución del problema del desempleo a través de la diversificación productiva de esta industria minera. Sin embargo, las contradicciones ya se hacen sentir debido a la incompatibilidad entre las demandas sociales de la población de Araya y los planes corporativos de la empresa.

Las tendencias actuales acerca de otras experiencias de privatización de empresas públicas en el país, donde ha quedado en entredicho el manejo eficiente y productivo del sector privado, nos hace guardar reservas acerca de la viabilidad que pueden tener planes de desarrollo regional asentados sobre la preeminente participación del capital privado internacional.

## ***Bibliografía***

- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1990). El Estado en América Latina: teoría y práctica. Edit. Siglo XXI.
- WATERMAN, Peter. **Global, Civil, Solidario. La Complejización del Nuevo Mundo.** En: Revista Nueva Sociedad 132, Caracas, Julio/Agosto 1994.