



FOTO: BILAL JAREKI

## Vencer la resistencia

**Ibrahim Saif** explica por qué crear consenso es fundamental para una reforma exitosa de los subsidios energéticos

**IBRAHIM SAIF**, ex Ministro de Energía y Recursos Minerales de Jordania, ha sido un firme defensor de la reforma de los subsidios a la energía y del fin de la dependencia de su país de fuentes energéticas externas. En 2015, Saif ayudó a elaborar el plan Visión 2025 de Jordania, un proyecto decenal de desarrollo económico y social que exige elevar la proporción de consumo energético cubierta con recursos locales y aumentar el uso de energías renovables. Saif, que se incorporó al gobierno jordano en el tramo final de la masiva reforma de los subsidios energéticos emprendida por el país, predice que para 2025 Jordania generará 20% de su energía a través de fuentes renovables.

Jordania, un importador de petróleo con escasos recursos naturales, reformó con éxito los subsidios generales a los combustibles en 2012 después de una serie de intentos fallidos. Su sector energético enfrentó retos importantes cuando los precios de la energía fuertemente subsidiada aumentaron drásticamente en paralelo con una creciente demanda pública. Sometido a grandes presiones financieras y fiscales, el reino decidió eliminar los subsidios generales a los combustibles. El país aún está avanzando para concluir la reforma de los subsidios a la electricidad.

Saif fue director del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de Jordania y se ha desempeñado como

secretario general del Consejo Económico y Social de ese país. Ha enseñado en la Universidad de Londres y en Yale, donde dirigió cursos sobre las economías de Oriente Medio. Obtuvo un doctorado en Economía de la Universidad de Londres y actualmente es asesor del gobierno de Omán.

En esta entrevista con Wafa Amr de *F&D*, Saif analiza la experiencia de su país en materia de reforma de los subsidios y la promesa que entrañan las fuentes de energía renovable para la región.

**F&D:** ¿Podría darnos un panorama de la situación energética de Jordania?

**IS:** Jordania importa alrededor del 95% de la energía que necesita, por un monto equivalente a alrededor de 18% del PIB. Sencillamente, por cada dólar que gastamos, casi un cuarto va a la energía. Además, la economía jordana hace un uso intensivo de energía. Ahora que los precios del petróleo han bajado, el costo de las importaciones energéticas es de unos USD 5.000 millones. Aproximadamente 10% del consumo de los hogares se destina a alguna forma de energía, ya sea electricidad o combustibles.

**F&D:** ¿Qué llevó a Jordania a emprender la reforma de los subsidios a la energía en 2011?

**IS:** La reforma de los subsidios energéticos fue una respuesta a la vulnerabilidad de la economía jordana a las variaciones de los precios internacionales del petróleo y al comportamiento del consumidor que ha prevalecido en Jordania durante muchos años, cuya distorsión fue alentada por los subsidios.

Subsidiar los combustibles representaba una enorme carga para nuestro presupuesto. La economía en su conjunto estaba expuesta a vulnerabilidades debido a las importaciones, pero también lo estaba nuestro gasto público, porque si el gobierno deseaba garantizar un determinado precio, nunca sabía cuánto asignar a subsidios al final de cada ejercicio. Nuestra economía estaba a merced de lo que ocurriera afuera.

Por eso Jordania resolvió que la situación era insostenible. Los subsidios a los combustibles no estaban focalizados y por ende beneficiaban más a quienes más consumían, lo cual socavaba por completo la razón fundamental de los subsidios: proteger a los pobres y vulnerables.

**F&D:** En 2011, ¿cómo incidieron los levantamientos en los países árabes y la interrupción del suministro de gas desde Egipto en la decisión del gobierno de llevar a cabo esas reformas?

**IS:** En 2011, Jordania tenía un acuerdo contractual a largo plazo con Egipto para producir y generar electricidad, por

el cual conseguíamos gas a un precio determinado, protegido de la volatilidad de los precios internacionales. Ese año en Egipto se registraban disturbios, y algunos actos de violencia entorpecieron el flujo de gas hacia Jordania. Para seguir generando electricidad, tuvimos que recurrir a otra forma de energía, el aceite combustible, que es el medio más costoso de generar electricidad. Entre 2013 y 2015, la Compañía Eléctrica Nacional, NEPCO, acumuló deuda por un monto de casi USD 7.000 millones. Si no se adoptaba la reforma, esta tendencia habría continuado. Pero en el lapso de dos años los indicadores se revirtieron. En 2015 NEPCO logró recuperar sus costos operativos y dejó de registrar pérdidas.

## “Nunca dejamos de reiterar los mensajes”.

**F&D:** ¿Cuáles fueron los principales desafíos que enfrentó el gobierno al reformar los subsidios a la energía?

**IS:** Los jordanos se habían acostumbrado a los productos subsidiados. Era difícil introducir una nueva cultura en la cual los precios internos reflejaran ahora lo que estaba ocurriendo a nivel internacional. Cuando se inicia este tipo de reforma, hay dos clases de resistencia: desde dentro del gobierno —porque los funcionarios sienten que podrían pagar un alto precio político al introducir medidas impopulares— y la segunda, la resistencia social desde afuera. Si no se comunican correctamente las consecuencias de no emprender tales cambios, y si no hay una masa crítica de defensores de la reforma en la comunidad, el proceso se vuelve extremadamente difícil. Nos involucramos en todos los niveles y nunca dejamos de reiterar los mensajes.

**F&D:** ¿Cuál fue el proceso de compensación para los pobres?

**IS:** Mediante la comprobación de ingresos, garantizamos que quienes percibieran menos de un cierto nivel (USD 1.130 por mes) recibirían transferencias en efectivo si el precio del petróleo superaba los USD 100 por barril. Cuando establecimos el programa, sabíamos que algunas personas que reclamaban compensación no estaban realmente habilitadas para recibirla, pero al principio fuimos indulgentes. Al año siguiente comenzamos a aplicar medidas más estrictas e hicimos una verificación previa más exhaustiva porque, por ejemplo, algunos beneficiarios ¡vivían incluso fuera de Jordania! Toleramos eso al principio porque

queríamos generar credibilidad respecto a nuestra voluntad de otorgar compensaciones, pero con el tiempo creamos un conjunto de datos más precisos y detallados. De hecho, en los últimos tres años no hemos pagado compensación alguna porque el precio está muy por debajo del umbral de USD 100 el barril.

Más recientemente, el gobierno ha estado desarrollando una base de datos con el Fondo Nacional de Ayuda para dar a los pobres asistencia directa en lugar de subsidiar los productos básicos que consumen.

**F&D:** ¿Logró el gobierno cumplir el objetivo de la reforma?

**IS:** Sí. NEPCO era una empresa que registraba pérdidas, y hoy genera anualmente USD 1.400 millones de ingresos como mínimo. Y logramos esto sin ningún descontento social que merezca mencionarse.

Además, gracias a las nuevas tecnologías y al desarrollo de energías renovables, Jordania es ahora un líder regional en la diversificación de sus fuentes energéticas. El objetivo es generar 20% de nuestra energía a partir de fuentes renovables como las usinas solares y eólicas, una meta sumamente factible. Aún necesitamos hacer más reformas en materia de eficiencia, mejorando la auditoría energética y racionalizando el consumo. Pero Jordania ha tenido éxito en cuanto a transformar su desafío energético en algo positivo. La energía representa todavía una parte importante de nuestro PIB, pero esa proporción hoy es menor de lo que era cinco atrás.

Hace unos pocos años importábamos casi toda la energía del país, y ahora nos proponemos generar internamente alrededor del 20% de la electricidad. Y la eficiencia y la intensidad energética de Jordania se encuentran hoy en un rumbo más sólido que antes.

**F&D:** ¿Cuál fue la lección más importante de su experiencia como ministro de energía?

**IS:** Aprendí la importancia de crear consenso dentro de la propia institución acerca de la necesidad de la reforma. Es necesario contar con el equipo correcto para llevarla a cabo, porque no se trata solo de un ministerio. Es un sector, y uno de enormes dimensiones, con muchos interlocutores diferentes. Hay actores semigubernamentales, el ministerio, la comisión reguladora e inversionistas privados, tanto nacionales como internacionales. También hay actores nuevos y antiguos. Sin la adhesión de todas las partes interesadas, es difícil alcanzar los objetivos. **FD**

*Esta entrevista ha sido editada por razones de extensión y claridad.*