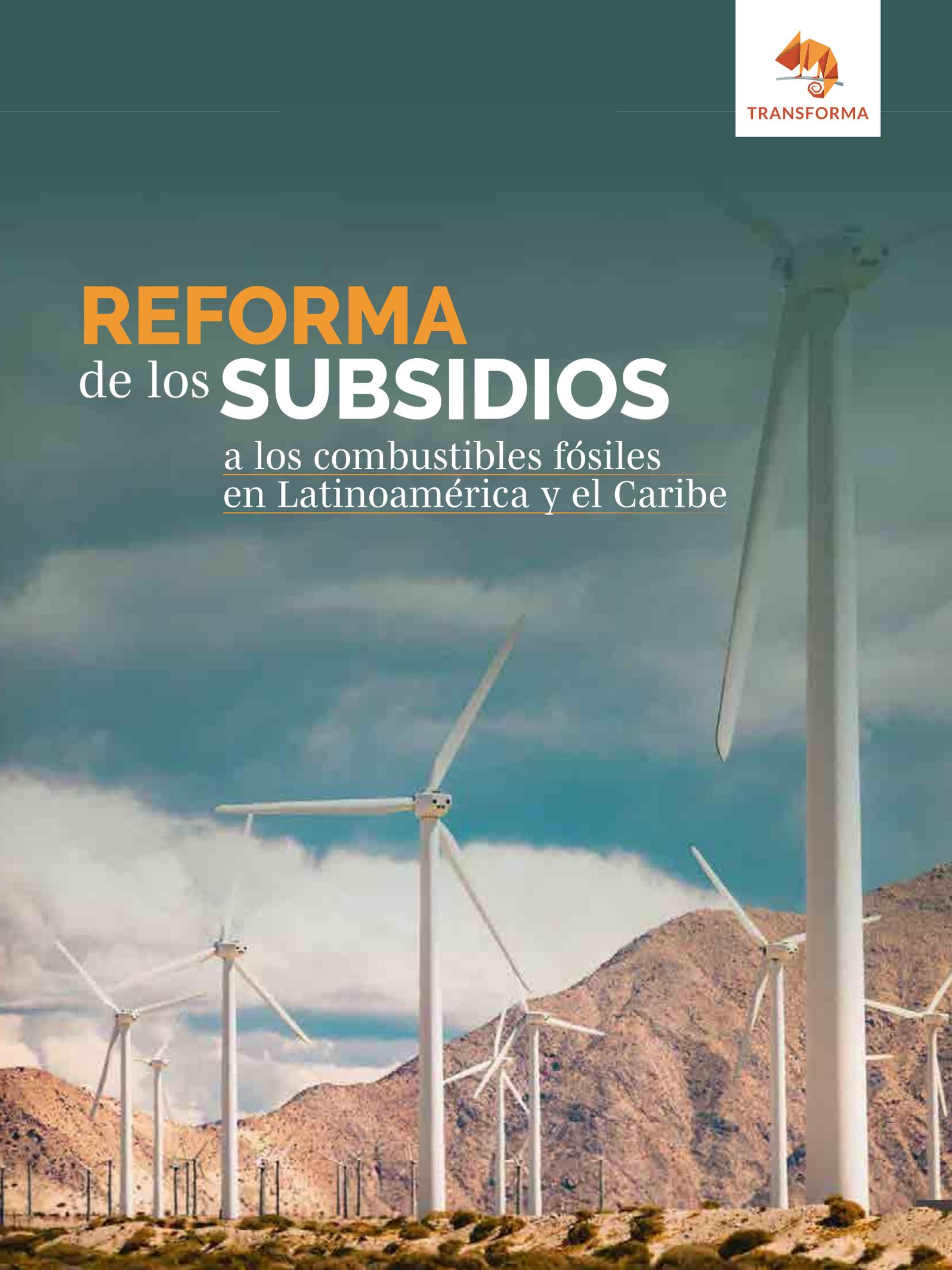




TRANSFORMA

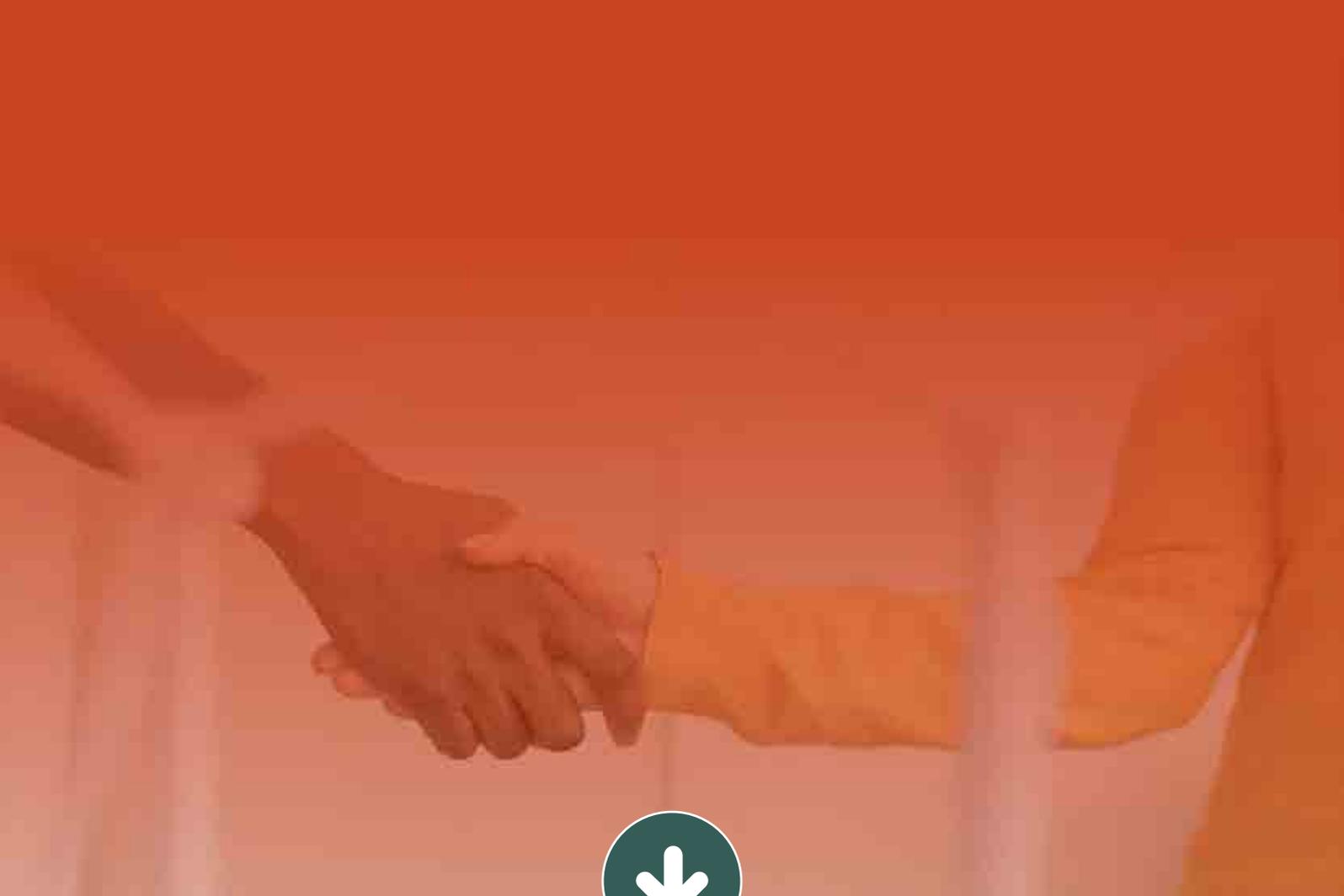
# REFORMA de los **SUBSIDIOS** a los combustibles fósiles en Latinoamérica y el Caribe





# Contenido

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>3</b>
<b>Capítulo I.</b>	
<b>Los subsidios a los combustibles fósiles</b> .....	<b>9</b>
¿Qué son los subsidios a los combustibles fósiles?.....	10
Los subsidios 'ineficientes'.....	14
<b>Capítulo II.</b>	
<b>Tendencias de los subsidios en el mundo y en Latinoamérica y el Caribe</b> .....	<b>16</b>
Latinoamérica y el Caribe en las tendencias globales.....	17
Subsidios a los combustibles fósiles en Latinoamérica y el Caribe.....	21
<b>Capítulo III.</b>	
<b>Beneficios de la reforma a los subsidios en Latinoamérica y el Caribe</b> .....	<b>26</b>
Equidad y alivio a la pobreza.....	27
Eficiencia económica.....	30
Salud y contaminación del aire.....	33
<b>Capítulo IV.</b>	
<b>Cómo diseñar una transición justa en la reforma de los subsidios</b> .....	<b>34</b>
Evaluación de los subsidios.....	37
Construyendo aceptación pública.....	40
Protección social, compensación y reinversión de fondos.....	41
Medidas complementarias.....	44
Tiempos, secuencias y coordinación.....	47
<b>Conclusión y recomendaciones</b> .....	<b>51</b>
<b>Referencias</b> .....	<b>54</b>



# Resumen **Ejecutivo**



**El Pacto Climático de Glasgow, adoptado en el 2021 como resultado de la 26ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26), marcó un momento crucial en la lucha mundial contra el cambio climático,** al realizar un llamado explícito, por primera vez en su historia, a la industria de los combustibles fósiles: primero para eliminar gradualmente los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles y, segundo, para reducir el carbón no abatido, ‘*unabated coal*’ en inglés (UNFCCC, 2021). Estos acuerdos han abierto una ventana a discutir multilateralmente la reducción o eliminación de todos los combustibles fósiles y, de esta manera, reducir las brechas de ambición requeridas para mantener abierta la posibilidad de lograr la carbono-neutralidad para el 2050 y no sobrepasar temperaturas globales de 1,5 °C.

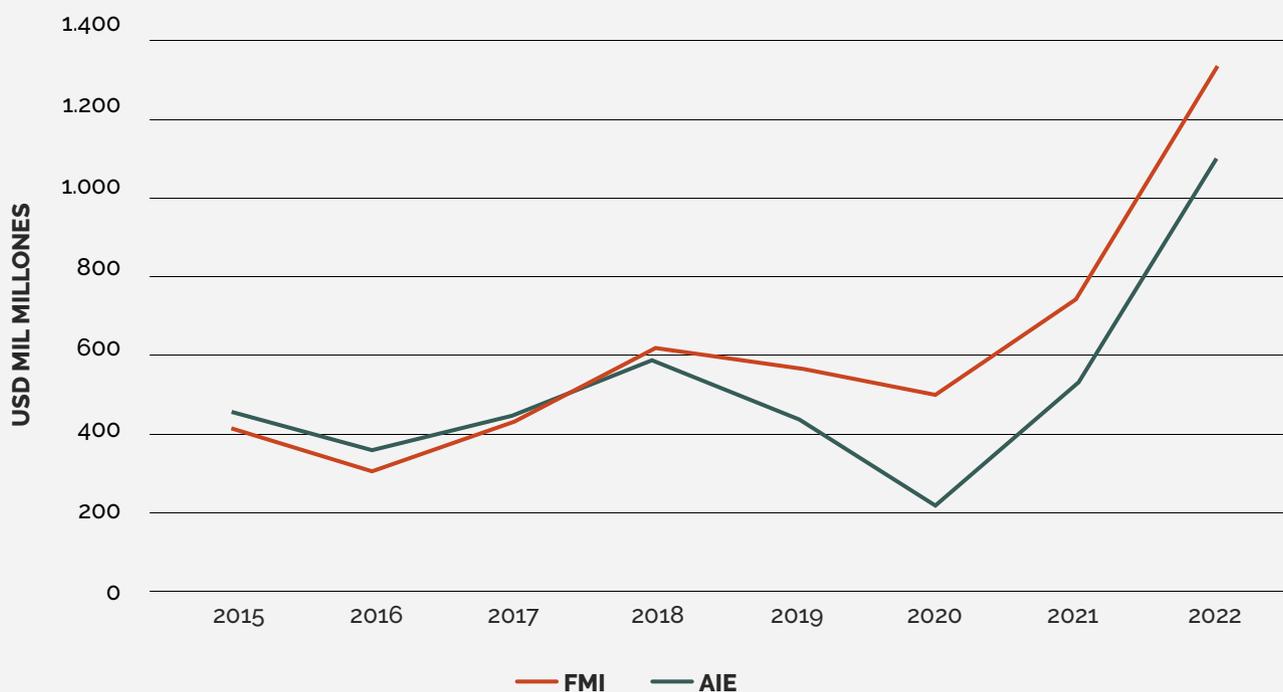
Sin embargo, globalmente los subsidios a los combustibles fósiles siguen aumentando. Según distintas fuentes, en el 2021 se emplearon globalmente entre USD 531-746 mil millones en estos subsidios (Muta & Erdogan, 2023; Black, Perry, & Vernon, 2023). En el 2022, esta suma podría haber duplicado, alcanzando entre USD 1-1,3 billones en subsidios, lo que representó un récord histórico (Muta & Erdogan, 2023; Black, Perry, & Vernon, 2023). Esa alza ocurre tras el aumento en los precios energéticos, como producto de la recuperación de la actividad económica tras la flexibilización de las restricciones impuestas durante la pandemia y la invasión de Rusia a Ucrania (IEA, 2023). En la

Imagen 1 se observa como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Agencia Internacional de Energía (AIE) coinciden que en el 2022 se superaron los USD 1 billones en subsidios, cuando nunca los subsidios habían sobrepasado los USD 800 mil millones.

La eliminación gradual de los subsidios a los combustibles fósiles es una estrategia clave para abordar las barreras económicas que retrasan la transición al uso masivo de las energías renovables y las medidas para aumentar la eficiencia energética (UNFCCC Secretariat, 2023). Según la AIE, la eliminación de todos los subsidios explícitos a los combustibles fósiles

### Imagen 1.

Subsidios explícitos a los combustibles fósiles mundiales por año en USD mil millones por fuente de información. Elaboración propia con base en datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Agencia Internacional de Energía (AIE).



siles para el 2030, menos en el Medio Oriente, donde se reducen por más de la mitad generaría una reducción de emisiones de 0,7 Gt CO<sub>2</sub>eq/año en comparación a la proyección base para el 2030 (IEA, 2020).

Disminuir las emisiones no son el único beneficio de la eliminación progresiva de los subsidios a los combustibles fósiles. Una reforma a los subsidios bien planificada y ejecutada puede darles espacio a los gobiernos para aliviar la pobreza de manera más eficiente, además de promover la industria y el desarrollo económico. Los subsidios ya no deben ser considerados una manera eficiente de promover estos objetivos (Damania et al., 2023).

En términos económicos, al reducir los costos de los combustibles fósiles, los mercados no cuentan con incentivos para buscar alternativas económicas más eficientes, buscando innovaciones mediante inversiones en eficiencia energética o energías renovables. Esto crea una dependencia en comportamientos y tecnologías que van en contra del desarrollo sostenible y retrasa la competitividad de precios de las energías limpias. Sin embargo, uno de los efectos más significativos es su impacto en las finanzas públicas y cómo restringen los presupuestos gubernamentales (Damania et al., 2023). Los gobiernos de la región gastan miles de millones de dólares estadounidenses cada



**Globalmente los subsidios a los combustibles fósiles siguen aumentando. Según distintas fuentes, en el 2021 se emplearon globalmente entre USD 531-746 mil millones en subsidios al petróleo, gas y carbón.**

año en subsidios cuyos objetivos se podrían alcanzar mediante otras políticas de manera más eficiente.

Por ejemplo, aunque se argumenta a favor de los subsidios como una medida para favorecer a las personas más pobres, en realidad, los subsidios a los combustibles fósiles agravan las desigualdades, ya que benefician de manera desproporcionada a los sectores más ricos que consumen más energía. Los recursos que los gobiernos destinan a estos

subsidios podrían ser utilizados de manera más eficiente a través de programas de acceso a la energía y desarrollo social dirigidos específicamente a las poblaciones más vulnerables (Coady, Flamini, & Sears, 2015).

Además, los subsidios a los combustibles fósiles tienen un alto costo ambiental al mantener apoyos económicos a una industria que contamina el aire. La combinación de la contaminación del aire en el entorno y en los hogares provoca 6,7 millones de muertes prematuras al año, siendo el 89% de éstas en países de bajos y medianos ingresos (World Health Organization, 2022). Asimismo, los combustibles fósiles también han contribuido a la contaminación de importantes cuerpos de agua. Los subsidios contribuyen a estos problemas sociales que afectan desproporcionadamente a las personas más vulnerables.

## REFORMAR LOS SUBSIDIOS EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

El informe provee un análisis del estado de los subsidios en Latinoamérica y el Caribe, los problemas que traen a los gobiernos de la región y cómo se podrían llevar a cabo las reformas considerando su contexto actual. La región aún posee una variedad de barreras para invertir en una transición energética justa y encauzar a la población en el camino del desarrollo sostenible y resistente al clima. La reforma a estos subsidios podría abrir espacio fiscal y momentum político para superar estas barreras.

De hecho, en el 2025 Latinoamérica tiene una oportunidad única para posicionarse como una región líder en acción climática y transición energética justa durante la COP30 en Brasil. Justamente, esta Conferencia de las Partes coincide con el año de las actualizaciones de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por sus siglas en inglés). Empezar la implementación de reformas que busquen eliminar progresivamente los subsidios a los combustibles fósiles funcionaría como una señal importante de la región a la comunidad internacional acerca de su compromiso

con la promoción de energías renovables y una transición energética justa.

En el primer capítulo de este informe se describe qué es un subsidio y los distintos tipos de subsidios a los combustibles fósiles que actualmente implementan los gobiernos. En el segundo capítulo se detallan las tendencias existentes en cuanto a los subsidios a los combustibles fósiles en Latinoamérica y el Caribe y diferencias entre los distintos países. En el tercer capítulo se analizan aquellas políticas que los gobiernos nacionales deben considerar como parte de un paquete de reformas que incluya la eliminación o disminución de los subsidios a los combustibles fósiles. Finalmente, en el cuarto y último capítulo se comparten reflexiones finales y recomendaciones para los gobiernos latinoamericanos.

Se recomienda que los gobiernos de la región tomen los siguientes pasos para acelerar su eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles y ejercer liderazgo en la promoción de las reformas:



**Los subsidios a los combustibles fósiles tienen un alto costo ambiental al mantener apoyos económicos a una industria que contamina el aire.** La combinación de la contaminación del aire en el entorno y en los hogares provoca 6,7 millones de muertes prematuras al año.

## RECOMENDACIONES

# 1

### **Evaluar el esquema de subsidios de manera transparente y regular.**

Para diseñar una reforma a los subsidios, es necesario entender los distintos instrumentos y sus impactos sobre los distintos sectores en el país. Los datos sobre los subsidios deben ser recolectados y publicados al menos anualmente. Los gobiernos pueden utilizar la metodología que recomienda el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para la medición del ODS 12.c.1: Cantidad de subsidios a los combustibles fósiles por unidad de PIB (producción y consumo) y su proporción del gasto nacional total en combustibles fósiles. Los países también pueden solicitar un *peer review* de alguna entidad multilateral o un país aliado. Finalmente, los gobiernos deben definir lo que significaría un subsidio ineficiente según su contexto, planeando formas de también eliminar estos en el corto plazo.

# 2

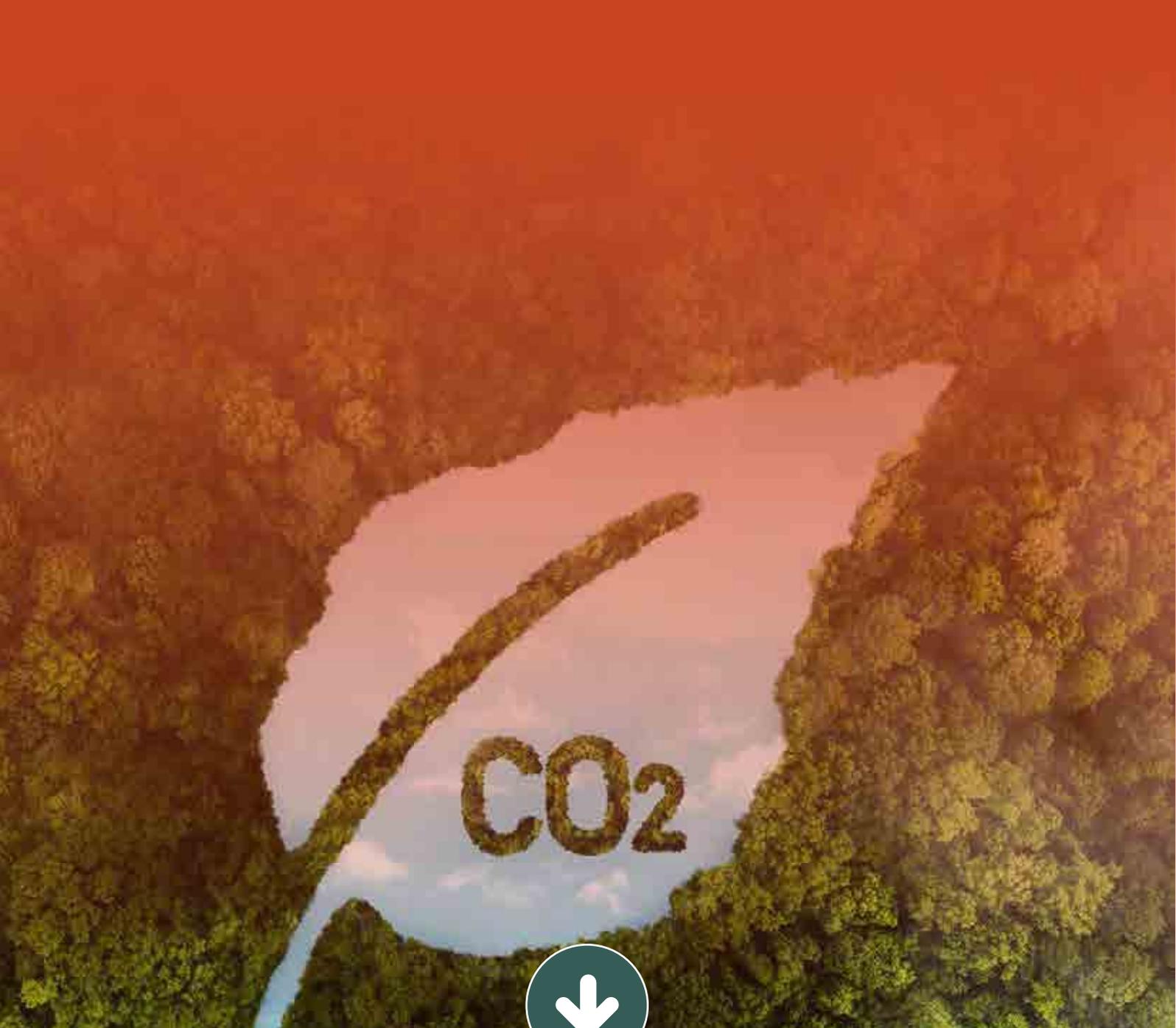
### **Establecer un plan para la eliminación de los subsidios ineficientes mediante un proceso participativo.**

La reforma a los subsidios requiere una planificación cautelosa de medidas económicas, sociales, políticas y comunicacionales para que los gobiernos aprovechen todos los posibles beneficios y mitiguen sus riesgos, con especial cuidado sobre el impacto a las personas vulnerables. El plan debe ser construido mediante un proceso participativo que incluya a todos los actores afectados e influyentes. Considerando la urgencia de la transición energética justa, los gobiernos podrían comprometerse a eliminar los subsidios para el 2035 o antes. La actualización de las NDC en el 2025 proveen una oportunidad importante para llevar a cabo procesos participativos que puedan lograr acuerdos y compromisos entre entes gubernamentales y toda la sociedad.

# 3

### **Formar una coalición con otros países de la región para promover el liderazgo en la transición energética justa de Latinoamérica y el Caribe, con la eliminación de los subsidios como una bandera.**

Los países desarrollados no han cumplido con sus compromisos con la eliminación de los subsidios ni otros acuerdos de financiamiento climático para países en desarrollo. Para lograr la carbono neutralidad, es necesario que los países desarrollados eliminen sus subsidios a los combustibles fósiles para el 2025 o antes. En el contexto de la COP28 y COP29, los países de la región deben presionar a que los países desarrollados realicen este compromiso en el texto de la resolución. Los países de la región también podrían abogar a que los países en desarrollo también se comprometan con la eliminación de subsidios ineficientes para el 2035. Para esto, sería clave mostrar los beneficios de las reformas mediante casos de éxito en la región.



# Capítulo I.

Los subsidios a los combustibles fósiles



## ¿QUÉ SON LOS SUBSIDIOS A LOS COMBUSTIBLES FÓSILES?

**Este informe se enfoca en los subsidios al carbón, al gas, al petróleo y a la electricidad para consumo final de origen fósil.** Los subsidios discutidos comprenden productos primarios como también productos secundarios refinados o procesados de cada combustible (como la gasolina o el queroseno). Existen distintas definiciones y mediciones de subsidios a los combustibles fósiles, cada uno permite analizar los subsidios desde distintos enfoques.

Este informe se centra en los subsidios que proveen los gobiernos para beneficiar o incentivar la producción o consumo de los combustibles fósiles. No considera el costo de las externalidades negativas del consumo de los combustibles fósiles sobre la sociedad y el medio ambiente dentro de la definición de los subsidios. Estos podrían incluir, por ejemplo, los costos que genera en la salud de las personas y el costo social de las emisiones.

A lo largo del informe, se utilizan dos fuentes de datos principales que estiman los subsidios a los combustibles fósiles en cada país, aquellos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y también los del *Fossil Fuel Subsidy Tracker* (FFST), producido por el *International Institute for Sustainable Development* (IISD) y la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Aprender la diferencia entre las dos metodologías es importante para entender el esquema de subsidios de cada país y cómo se podrían reformar, como se ilustra en el caso de estudio sobre Brasil.

El FMI calcula los **subsidios explícitos, también conocidos como subsidios pre-impuestos**, según el diferencial entre el precio de producción del combustible fósil y su precio para el consumidor. Para los combustibles que se pueden vender internacionalmente, el costo de producción incluye el costo de oportunidad de consumir el producto localmente en vez de venderlo en el extranjero además del costo de distribución del bien al consumidor. Los subsidios explícitos incluyen las transferencias directas de los gobiernos a los productores pero no capturan una serie de medidas que no afectan los precios en el corto plazo ni los ingresos no percibidos cuando se reducen, eximen o reembolsan impuestos a los combustibles fósiles (IMF,

2019). La exclusión de gastos no percibidos por mecanismos relacionados a los impuestos causa una diferencia entre las cifras del FMI con las del FFST. En el caso de los subsidios a la producción, el FMI utiliza los mismos datos del FFST, provenientes de la OCDE (UNEP, 2019).

Por su lado, el FFST define y mide los subsidios a los combustibles fósiles según la definición de subvenciones de la Organización Mundial del Comercio. Según esta interpretación, existen subsidios a los combustibles fósiles cuando existen beneficios por su producción o consumo mediante 1) las **transferencias directas** de fondos gubernamentales, 2) las transferencias inducidas, también cono-

cidas como **el sostenimiento de precios**, que resultan de la regulación del mercado que buscan sostener un rango de precios para el consumidor final relativo al costo de la oferta y 3) **gastos o ingresos no percibidos** que se generan cuando se reducen, eximen, o reembolsan los impuestos al consumo de los combustibles fósiles o los costos de producción de los combustibles fósiles (IISD & OECD, 2022).

En ambas metodologías, se hace referencia a los subsidios al consumo y a la producción. Los **subsidios al consumo** son aquellos que



**Los subsidios explícitos incluyen las transferencias directas de los gobiernos a los productores pero no capturan una serie de medidas que no afectan los precios en el corto plazo ni los ingresos no percibidos cuando se reducen.**

reducen el precio de los combustibles fósiles para el consumo final del sector privado, el sector público y los hogares en comparación al precio del mercado, en el que todos los costos financieros y el valor de los productos y servicios están reflejados en el precio (UNEP, 2019). Los **subsidios a la producción** son aquellos que pueden ocurrir en cualquier etapa de la producción de los combustibles fósiles mediante la asistencia, directa o indirecta. Las etapas de producción incluyen la exploración y extracción, el transporte y almacenamiento y la refinería y el procesamiento de los combustibles. Este tipo de subsidio reduce el costo de la producción, mejorando la rentabilidad de las empresas. Funcionan como un estímulo para la producción sin que necesariamente se traduzca en reducciones a los precios para los consumidores finales

proporcionales al beneficio brindado a los productores (Carlino, 2016).

Si bien se trata de los dos tipos principales de subsidios, existen ciertas transferencias o gastos que no pueden ser categorizados como subsidios al consumo o a la producción. Éstos suelen estar asociados a políticas públicas que buscan crear un entorno habilitante para la industria de los combustibles fósiles mediante el desarrollo de servicios públicos o privados o las instituciones y otra infraestructura. Su objetivo principal no es tener un impacto sobre los precios de los combustibles de manera directa, aunque pueden afectar el consumo y producción de los combustibles a largo plazo. La FFST categoriza estos gastos como **subsidios a servicios generales** y el FMI no los distingue explícitamente.



**Existen subsidios a los combustibles fósiles cuando existen beneficios por su producción o consumo mediante** 1) las transferencias directas de fondos gubernamentales, 2) las transferencias inducidas y 3) gastos o ingresos no percibidos.



## CASO DE ESTUDIO

### Brasil y la importancia de las mediciones transparentes

Los países deben comprometerse con mecanismos de medición de los subsidios que sean transparentes, regulares y metodológicamente robustos para poder realizar reformas eficientes. Mientras que las mediciones internacionales que ofrecen organizaciones como el FMI y el FFST son de gran ayuda, cuando los actores nacionales realizan las mediciones y adoptan prácticas de gobierno abierto están mejor posicionados para entender las políticas de subsidio a profundidad.

En el caso de Brasil, podemos evaluar distintos estudios para llegar a conclusiones importantes sobre dónde focalizar el esfuerzo de reformas a los subsidios. Para el 2021, el FMI estimó que los subsidios explícitos en el país eran de **USD 2,3 mil millones** (Black et al., 2023) mientras que el FFST estimó que el total de subsidios era de **USD 7,2 mil millones**, monto que incluye USD 4,8 mil millones en subsidios mediante gastos o ingresos no percibidos al eximirse o reducirse impuestos existentes (IISD & OECD, 2022). Así podemos apreciar que Brasil se apoyó de forma importante sobre la exención a los impuestos para subsidiar la producción y el consumo de los combustibles fósiles.

Sin embargo, el Instituto de *Estudos Socioeconômicos* (Inesc), una organización de la sociedad civil brasileña, estima que los subsidios a los com-

bustibles fósiles triplican la estimación del FFST para el 2021, llegando a **USD 21,9 mil millones** (Inesc, 2022). La gran disparidad ocurre porque el Inesc investigó mecanismos de exención de impuestos que son menos transparentes en los datos estatales al no ser categorizados como gastos fiscales por el servicio de recolección de impuestos nacional, la *Receita Federal do Brasil*. Por esa razón, no se toman en cuenta como impactos sobre los impuestos en la ley de presupuesto anual. Además, el gobierno brasileño sólo tiene el deber de estimar los impactos de las exenciones a los impuestos por los primeros tres años de su validez, reduciendo las estimaciones totales si se considera su impacto a largo plazo. Si fuesen más robustas las mediciones a los subsidios, estas serían incluidas en el FFST y Brasil pasaría a ser reconocido como uno de los países que más subsidió los combustibles fósiles en la región durante el 2021.

La diferencia en las metodologías y transparencia de las mediciones tiene enormes impactos sobre cómo entendemos los subsidios. Los gobiernos deben comprometerse con la medición transparente y completa de los subsidios, lo cual requiere trabajo de investigación y colaboración con distintos entes gubernamentales para mejorar los procedimientos. Las organizaciones de la sociedad civil también ofrecen importantes capacidades y conocimientos para este fin.

## LOS SUBSIDIOS 'INEFICIENTES'

En la COP26 se acordó la eliminación de los subsidios 'ineficientes' a los combustibles fósiles sin incluir una definición de este término. Esto ha dado lugar a muchas interpretaciones divergentes sobre qué subsidios pueden ser considerados ineficientes. El G20 los describió como subsidios que promueven el consumo excesivo, reducen la seguridad energética, impiden invertir en energías renovables y socavan los esfuerzos para mitigar las amenazas del cambio climático (G20 Research Group, 2009). Sin embargo, Perú, Italia y Reino

Unido han declarado que todos los subsidios a los combustibles fósiles son ineficientes. Otros países han creado excepciones particulares a lo que se considera ineficiente según su contexto y prioridades de desarrollo nacional (Alemania, México) (Boisseau-Bouvier & Cameron, 2022).

Entre algunos de los criterios utilizados para evaluar la eficiencia de los subsidios podemos encontrar los siguientes, desarrollados por el IISD (Ibidem):

# 1

### **Alineamiento con los compromisos climáticos del país:**

¿El subsidio afecta de manera positiva o negativa la habilidad de lograr la neutralidad de carbono y alcanzar las metas establecidas en las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC)?

# 2

### **Apoyo para la economía baja en carbono:**

¿El subsidio hace que sea más fácil la transición a una economía baja en carbono que se alinea con un escenario de 1,5 °C?

# 3

### **Consistencia con la justicia transicional:**

¿El subsidio está alineado con los principios de justicia transicional?

# 4

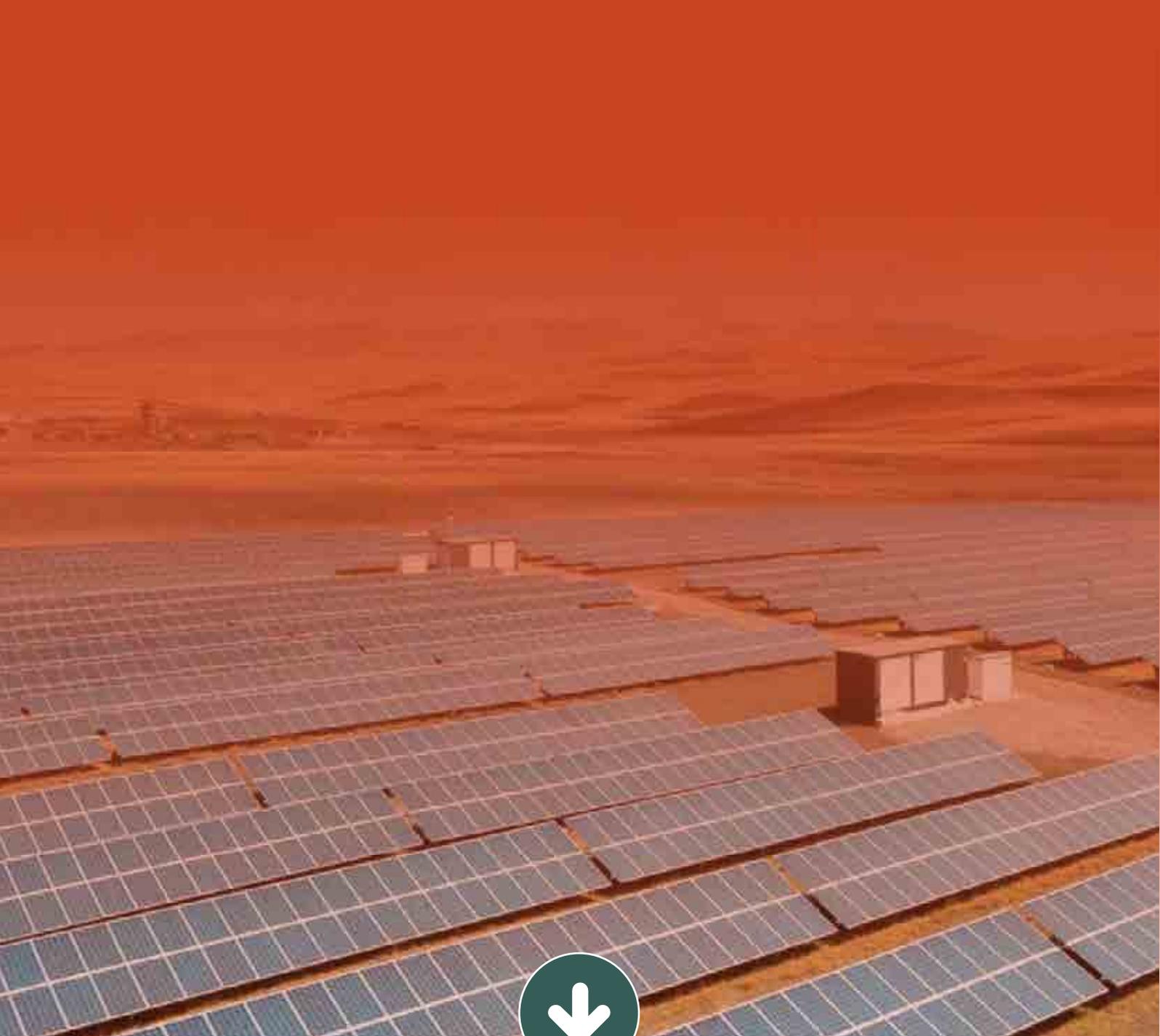
### **La mejor manera de lograr el objetivo de la política:**

Considerando todos los costos y beneficios ¿la medida es la mejor política para lograr los objetivos ambientales, económicos, y sociales establecidos?

En el mediano plazo, ningún subsidio a los combustibles fósiles se podría considerar eficiente según estos criterios considerando la urgente necesidad de alcanzar la carbono-neutralidad para el 2050. Los países desarrollados deberían eliminar los subsidios ineficientes para el 2025 y los países en vías de desarrollo para el 2035. Esta meta se alinea con el compromiso del G7 a eliminar los subsidios para el 2025. Además, el IISD recomienda que los países del G20 también los eliminen para el 2025 y las economías emergentes para el 2030 (IISD, 2023b). Considerando que en las negociaciones climáticas generalmente se categorizan a los países como desarrollados o en desarrollo - y que estos últimos incluyen a las economías emergentes, los países menos desarrollados y más vulnerables - es importante proveer tiempo suficiente para

garantizar que la transición para todos los países sea justa y equitativa.

Sin embargo, en el camino para lograrlo, los subsidios se podrían utilizar de forma mínima para apoyar el desarrollo de las industrias de energías renovables, prestar servicios esenciales a comunidades remotas y otros grupos vulnerables y en casos de respuestas a emergencias (IISD, 2023). Los gobiernos de la región deben asegurar que la transición a eliminar los subsidios sea justa, anticipando y planificando los impactos que tenga sobre la sociedad, especialmente las poblaciones más vulnerables. Una eliminación justa gradual y una reasignación de los fondos públicos puede fortalecer la confianza de la población en la habilidad de su gobierno de acelerar la acción climática de manera que maximice los beneficios para la sociedad.



# Capítulo II.

Tendencias de los subsidios  
en el mundo y en Latinoamérica  
y el Caribe

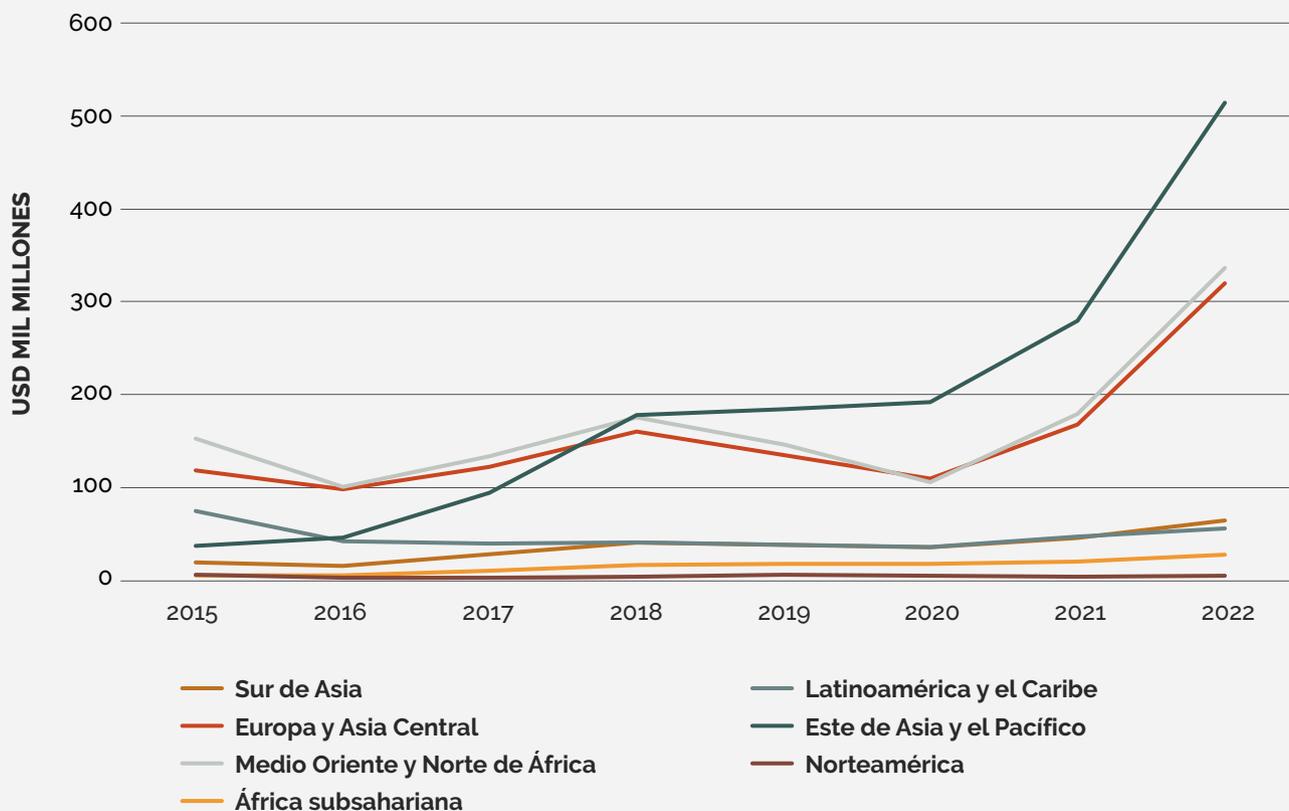


## LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE EN LAS TENDENCIAS GLOBALES

**Latinoamérica y el Caribe (LAC) no está entre las regiones que más subsidia a los combustibles fósiles a nivel global, como se observa en la Imagen 2. Aun así, los subsidios brindados por los gobiernos de la región en el 2022 aumentaron a sus niveles más altos desde el 2015.** Además, siempre hay países latinoamericanos entre aquellos que más subsidian explícitamente a los combustibles fósiles. Este escenario presenta una oportunidad para que la región demuestre su compromiso con la eliminación progresiva de los subsidios ineficientes antes del 2025 en la COP30 en Brasil. Además, si LAC toma una acción contundente para reformar sus subsidios, le daría una señal importante a los países que más consumen combustibles fósiles sobre los beneficios de desarrollar transiciones justas, haciendo hincapié sobre su obligación de tomar medidas más aceleradas.

## Imagen 2.

Subsidios a los combustibles fósiles por región en USD mil millones. Elaboración propia basada en datos del FMI.



Los subsidios de los combustibles fósiles se incrementaron globalmente de manera dramática debido al alza de los precios de los combustibles en 2022. El FMI estimó que los subsidios explícitos a los combustibles fósiles aumentaron de USD 0,5 billones de dólares en 2020 a USD 1,3 billones en 2022 (Black et al., 2023). Esa alza fue producto de la recuperación de la actividad económica tras la flexibilización de las restricciones impuestas durante la pandemia y la invasión de Rusia a Ucrania (IEA, 2023). Como existe una correlación positiva y fuerte entre los subsidios para el consumo de los combus-

tibles fósiles y los precios del petróleo, con el aumento de los precios también se observa un aumento en los subsidios (Wooders et al., 2021). Globalmente, los subsidios explícitos al consumo representaron 86-96% de los subsidios totales entre 2015 y 2022, con los subsidios a la producción representando apenas 4-14% (Black et al., 2023).

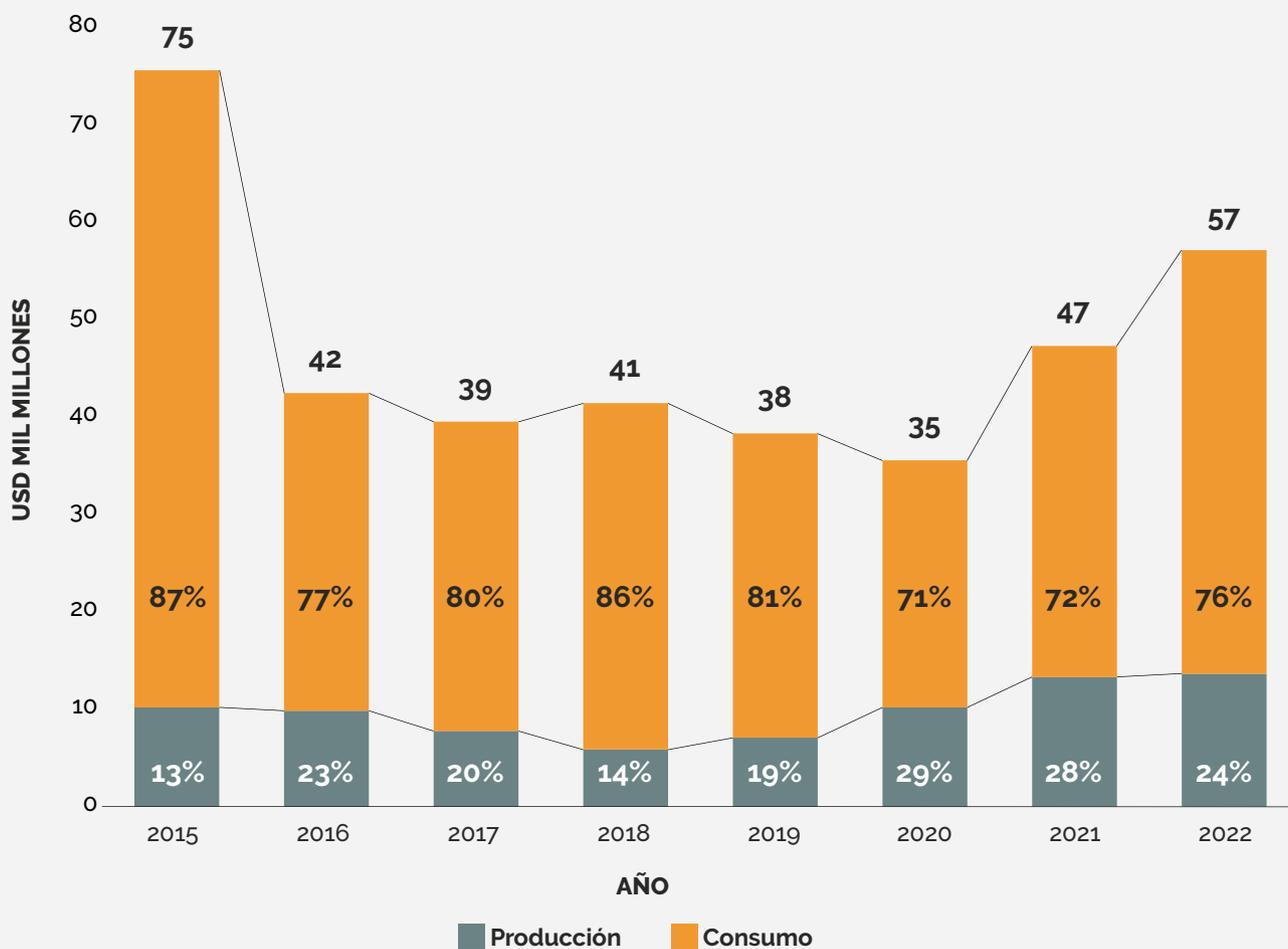
Los subsidios explícitos a los combustibles fósiles también aumentaron en Latinoamérica y el Caribe de USD 35,2 mil millones en 2020 a USD 56,7 mil millones en 2022. En la Imagen

3 se observa el declive de los subsidios en la región desde el 2016 y la alza en el 2021 y 2022 (Black et al., 2023). En Latinoamérica y el Caribe también se subsidia desproporcionadamente el consumo de los combustibles fósiles por encima de la producción, aunque

a menor medida en comparación al promedio global. Sin embargo, es importante destacar que en el 2022 los subsidios a la producción de combustibles fósiles en México representaron el 60% de todos los subsidios a la producción en la región (Ibidem).

### Imagen 3.

Subsidios explícitos en Latinoamérica y el Caribe de 2015 a 2022. Elaboración propia basada en datos del FMI.

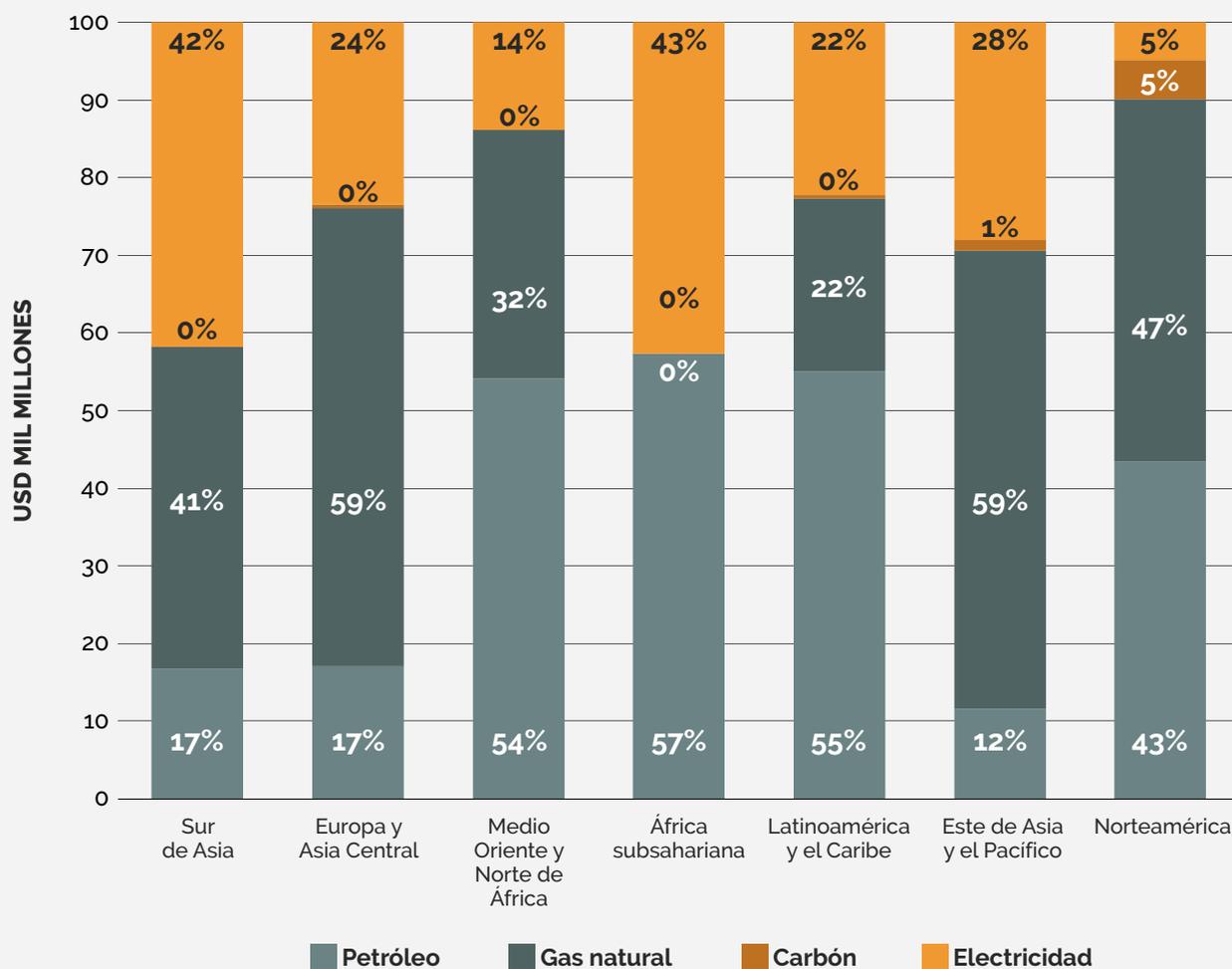


En la Imagen 4 se observa como en Latinoamérica y el Caribe, los subsidios al petróleo suman el 55% del total, seguido por 22% al gas natural y 22% a la electricidad, con un porcentaje muy bajo de subsidios al consumo y pro-

ducción del carbón. Es decir, en la región se subsidia principalmente el petróleo, al igual que en el Medio Oriente y África. Contrasta con las demás regiones del mundo, cuyo principal subsidio es al gas natural.

### Imagen 4.

Porcentaje de subsidio explícito dedicado a cada combustible por región.  
Elaboración propia basada en datos del FMI.



## SUBSIDIOS A LOS COMBUSTIBLES FÓSILES EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

De acuerdo con datos del FFST y el FMI, el país que más subsidia los combustibles fósiles en la región entre 2021 y 2022 es México, seguido por Argentina y Venezuela en el segundo y tercer puesto respectivamente. Brasil, Ecuador y Colombia también se encuentran entre los países que más subsidian en la región (Tabla 1).

Asimismo, aunque dependiendo de la fuente analizada, México, Venezuela y Argentina se encuentran dentro del top 3 de los países con mayores subsidios a los combustibles fósiles desde el 2015. Brasil y Ecuador ocupan el cuarto y quinto lugar entre los países que más subsidiaron los combustibles fósiles durante ese periodo (Tabla 2).

### Tabla 1.

Los cinco países que más subsidiaron los combustibles fósiles en LAC en el 2021 y 2022 (entre paréntesis el monto del subsidio en USD mil millones)

Posición	FFST	FMI	
	2021	2021	2022
1	México (23,4)	México (14,4)	México (14,5)
2	Argentina (18,5)	Argentina (11,5)	Argentina (14,2)
3	Venezuela (8,9)	Venezuela (9,6)	Venezuela (8,1)
4	Brasil (7,2)	Brasil (2,3)	Colombia (4,9)
5	Colombia (4,1)	Ecuador (2,2)	Ecuador (4,5)

### Tabla 2.

Los cinco países que más subsidiaron los combustibles fósiles en LAC entre 2015 y 2022 (entre paréntesis el monto del subsidio en USD mil millones)

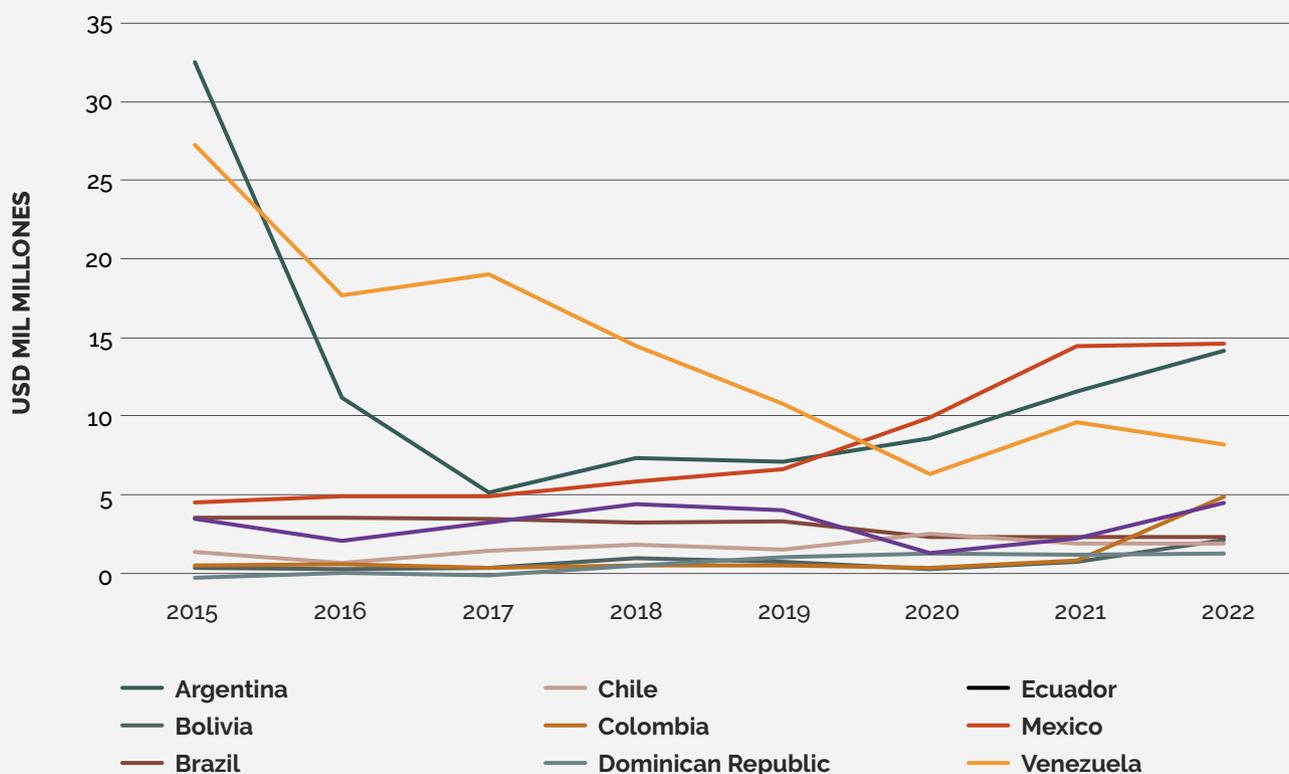
Posición	FFST	FMI
	2015-2021	2015-2022
1	México (123,8)	Venezuela (113,4)
2	Venezuela (90,0)	Argentina (97,4)
3	Argentina (78,9)	México (65,7)
4	Brasil (76,1)	Ecuador (25,2)
5	Ecuador (17,9)	Brasil (24,0)

En la Imagen 5 se evidencia que el FMI registra a Venezuela y Argentina como los países que más subsidiaron explícitamente los combustibles fósiles acumuladamente desde el 2015, contando con las mayores diferencias entre los precios a los consumidores y el costo de producción. México sobrepasa a estos países a partir del 2020, cuando se implementó una nueva política de promoción a la producción petrolera. Sin embargo, estos datos del FMI no incluyen los instrumentos de subsidios que

dependen de la exoneración o reducción a los impuestos existentes a los combustibles fósiles. Este tipo de instrumento ha sido particularmente relevante en México y Brasil. El FFST calcula que los subsidios por ingresos perdidos mediante estos instrumentos fiscales fueron de USD 13,9 mil millones en México y USD 4,8 mil millones en Brasil en el 2021. Esta diferencia en cálculos se registra en la Imagen 6, donde se visualizan los montos de subsidios por cada país entre el 2015 y el 2021 según el FFST.

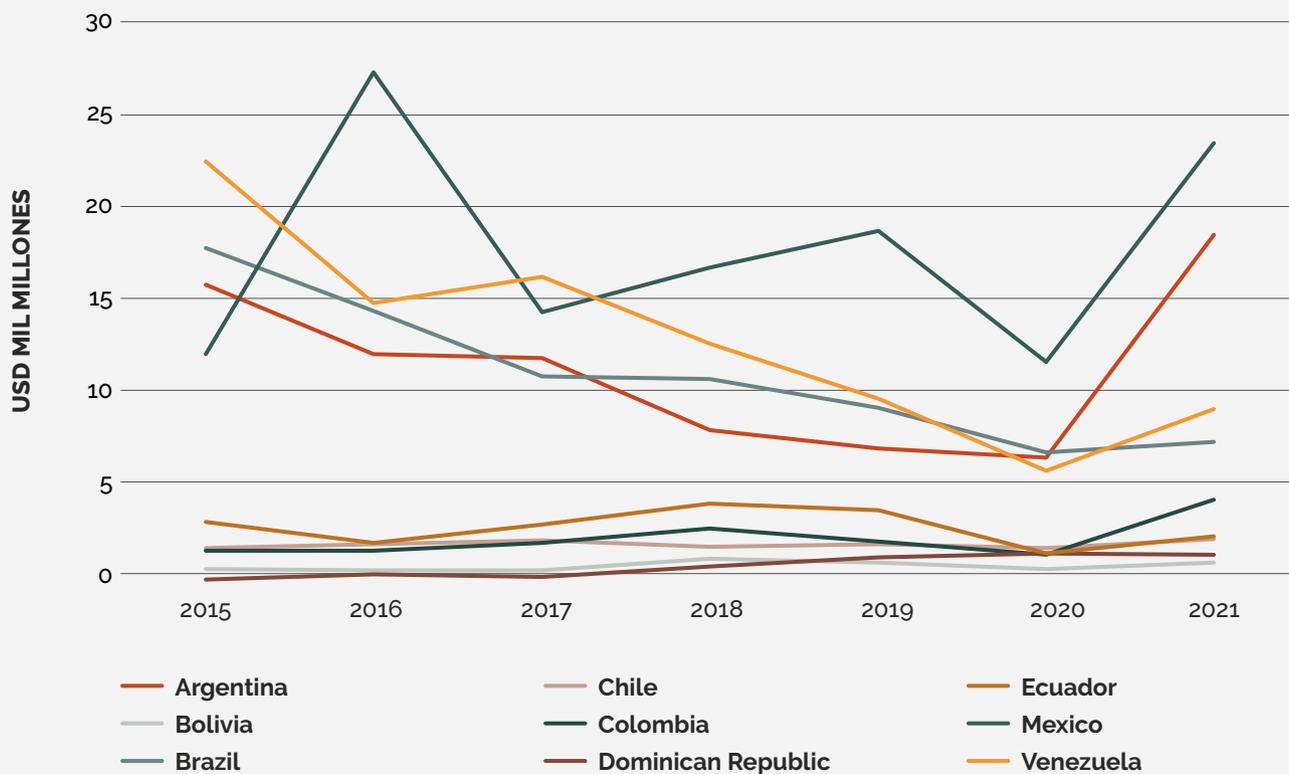
### Imagen 5.

Subsidios explícitos (pre-impuestos) a los combustibles fósiles en Latinoamérica en USD mil millones entre 2015 y 2022. Elaboración propia basada en datos del FMI.



## Imagen 6.

Subsidios a los combustibles fósiles en Latinoamérica en USD mil millones entre 2015 y 2021. Elaboración propia basada en datos del FFST.



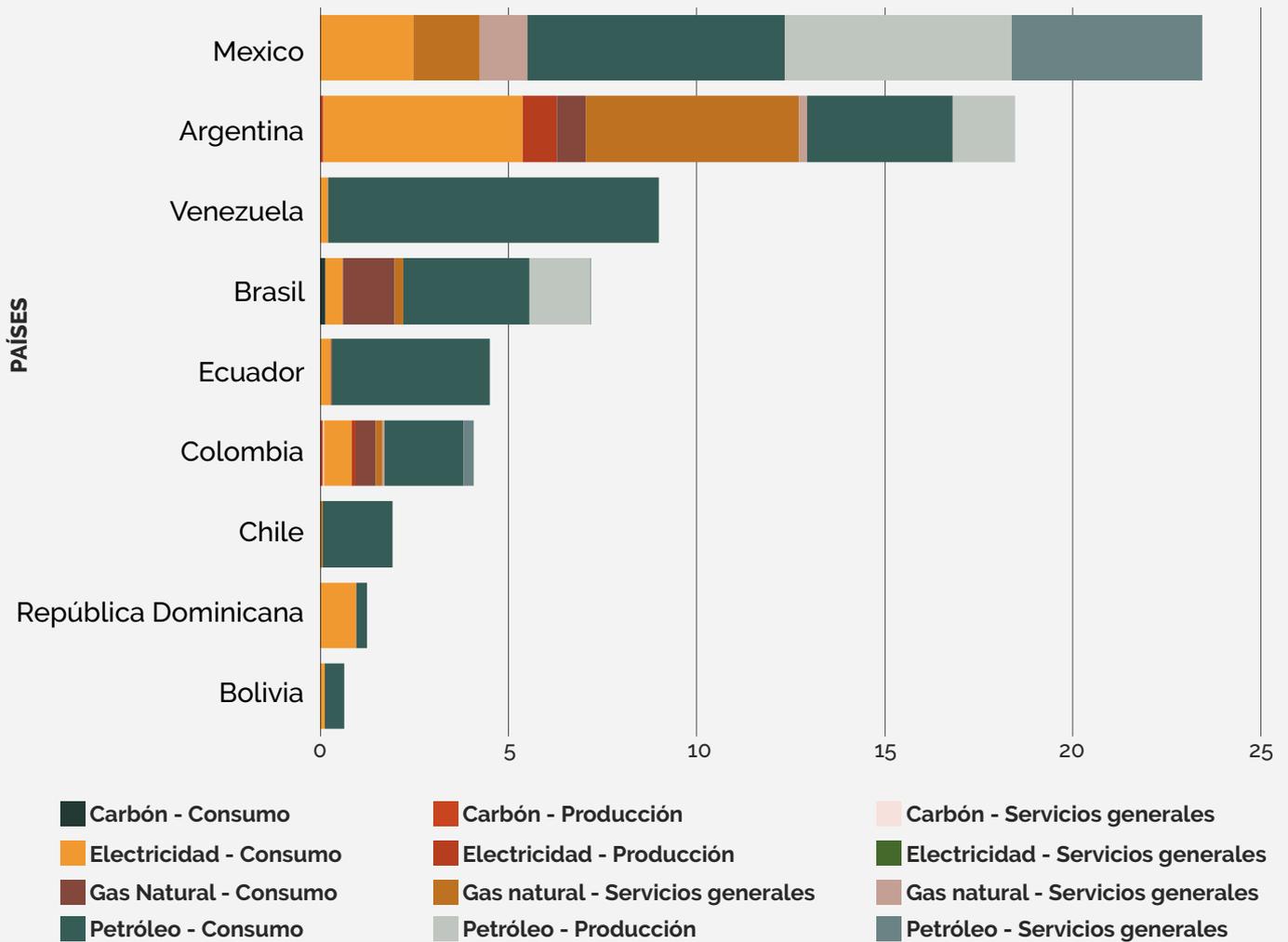
En la Imagen 7 se observan los subsidios por combustible y beneficiario por país en USD mil millones según el FFST en 2021. La gráfica demuestra que en México el principal subsidio es al petróleo, con grandes montos dedicados tanto al consumo como a la producción y a los servicios generales asociados al petróleo. Esto se debe al cambio de estrategia gubernamental al decidir aumentar la producción petrolera tras un periodo de declive y acumulación de deudas de la empresa estatal PEMEX. Adicionalmente,

el gobierno actual ha adoptado una política de reducción de precios nacionales mediante importantes exenciones a los impuestos al consumo de la gasolina y el diésel (OECD, 2023). En cambio, los subsidios más importantes de Argentina son al consumo de la electricidad, la mayoría de generación térmica, y a la producción de gas natural. La dependencia e inversión en el gas natural hacen que Argentina sea una excepción en la región, donde los subsidios más importantes son al consumo del petróleo.

### Imagen 7.

Subsidios a los combustibles fósiles por combustible y beneficiario en USD mil millones en el 2021.

Elaboración propia basada en datos del FFST.



Según el FMI, el país que más subsidió los combustibles fósiles relativo a su PIB en 2022 es Venezuela, con una inversión del 14%, superando por más del doble a los siguientes dos países, Suriname (6%) y Bolivia (4,8%). En otros países, el porcentaje del PIB dedicado a

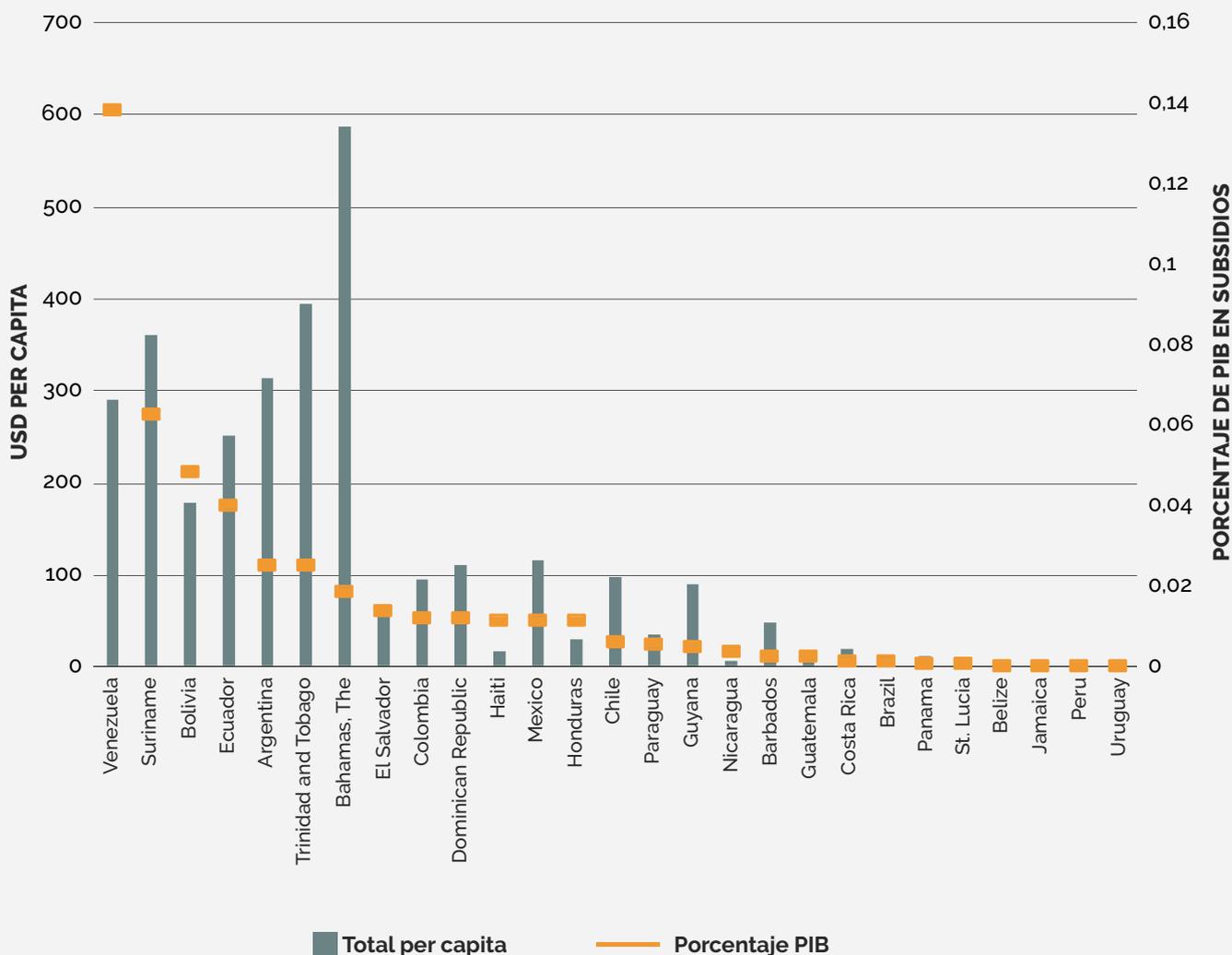
este gasto es mucho menor. Por ejemplo, en México suma el 1%, en Argentina el 2,5%, y en Brasil el 0,1%. En los países donde el subsidio representa un mayor porcentaje del PIB, también el monto en USD per cápita gastados en subsidios es mayor. Las Bahamas gasta casi

USD 600 per cápita en subsidios, seguidos por Trinidad y Tobago (USD 396) y Suriname (USD 361). Entre los países de mayor población en la región, destacan Argentina (USD 313 per cápita), Venezuela (USD 291), y Ecuador

(USD 252) con montos superiores a los USD 200 per cápita en el 2022. Los países que superaron los USD 100 per cápita en subsidios en el 2022 fueron Bolivia (USD 178), México (USD 115), y República Dominicana (USD 111).

### Imagen 8.

USD per cápita en subsidios a los combustibles fósiles y porcentaje del PIB gastados en subsidios a los combustibles fósiles (2022). Elaboración propia basada en datos del FMI.





# Capítulo III.

Beneficios de la reforma  
a los subsidios en Latinoamérica  
y el Caribe

**Las siguientes secciones discuten los problemas que generan los subsidios a los combustibles fósiles en términos de equidad y alivio a la pobreza, eficiencia económica, salud y contaminación del aire y emisiones de gases de efecto invernadero que contribuyen al cambio climático.** En cada sección también se discuten posibles soluciones o cambios de enfoque en las políticas de desarrollo sostenible.

## **EQUIDAD Y ALIVIO A LA POBREZA**

**Los subsidios benefician a las personas de mayor ingreso de manera desproporcionada**

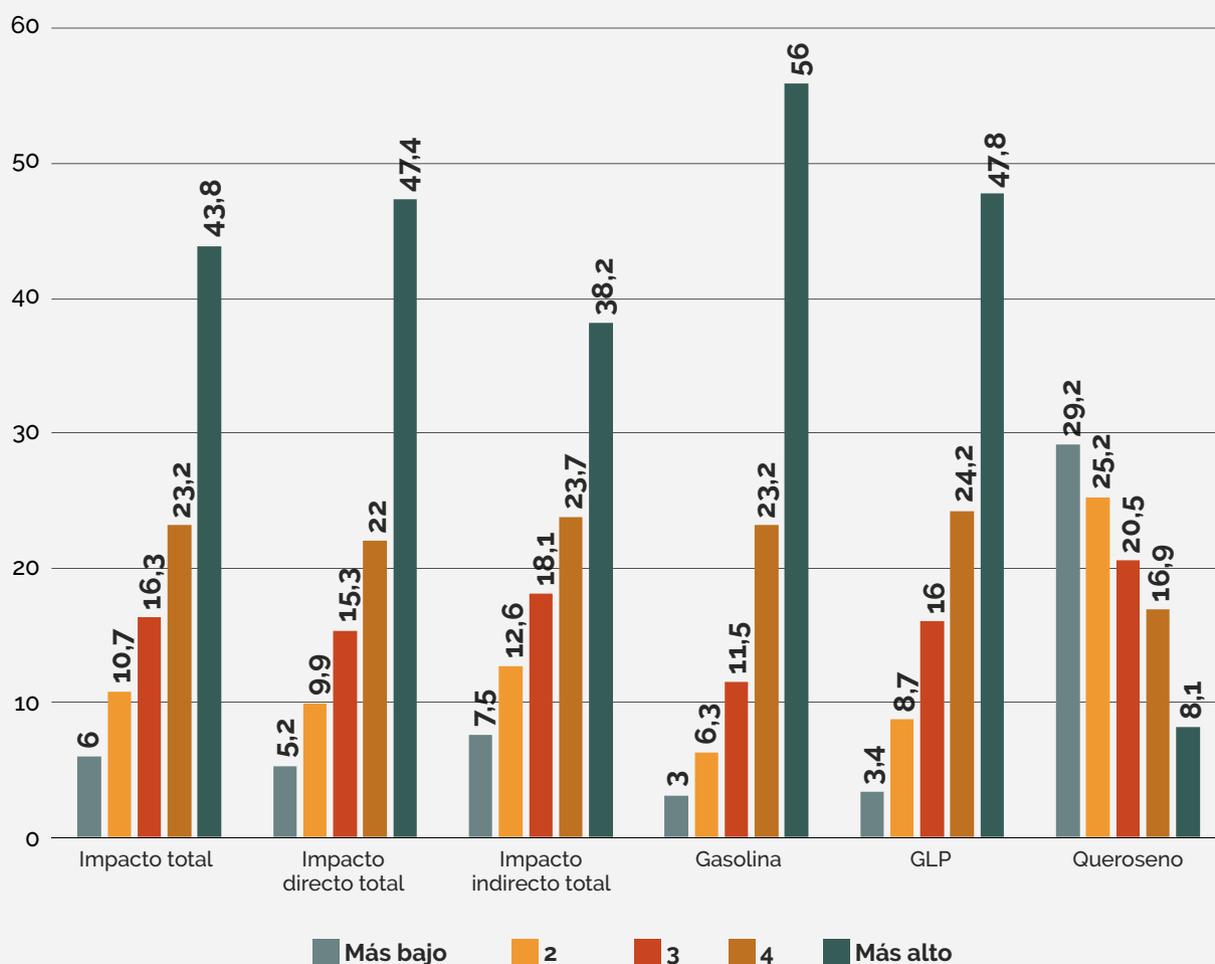
En el 2015, un informe del FMI, reveló que en Sudamérica y Centroamérica, más del 43% de los beneficios de los subsidios a los combustibles fósiles fueron al 20% de la población con más ingresos (Imagen 9). En cambio, los sectores más pobres de la región sólo obtuvieron el 6% de estos beneficios y el segundo quintil alrededor del 10% (Coady, Flamini, & Sears, 2015).

Esto ocurre porque los hogares de mayor ingreso consumen una mayor cantidad de energía y sus patrones de consumo requieren mayor intensidad energética. Por ejemplo, el 10% de los hogares con mayor ingreso utilizan 187 veces más la cantidad de energía para

el uso de combustibles para vehículos que el 10% de los hogares con los ingresos más bajos a nivel global (Oswald, Owen, & Steinberger, 2020). Los altos niveles de subsidio al consumo del petróleo en muchos países de la región siguen este patrón.

### Imagen 9.

Distribución de los beneficios de los subsidios por quintil de consumo según el combustible en Sudamérica y Centroamérica (2015). Elaboración propia basada en datos del FMI.





En la región, el 20% de los hogares con los ingresos más altos reciben el 56% de los beneficios de los subsidios a la gasolina y el 48% a los de GLP. En cambio, los quintiles más bajos se benefician más de los subsidios al queroseno, debido al menor acceso a las redes de electricidad, con un mayor impacto negativo sobre su salud. Estas cifras incluyen los beneficios directos del consumo del combustible como también los indirectos, como la reducción de costos a los bienes y servicios que se benefician de precios energéticos más bajos. Como los hogares de mayores ingresos consumen más, se benefician más de estos subsidios generalizados de manera directa e indirecta.

## **La eliminación de los subsidios por sí sola no es una reforma políticamente viable, se requieren medidas compensatorias y protección social**

A pesar de ser una medida económica regresiva, su eliminación igual afecta de manera importante a las personas más vulnerables y las clases medias al aumentar sus costos de consumo. Aún si el monto neto de consumo de los combustibles es menor en los quintiles

**20% de los hogares con los ingresos más altos reciben el 56% de los beneficios de los subsidios a la gasolina y el 48% a los de GLP.** En cambio, los quintiles más bajos se benefician más de los subsidios al queroseno, debido al menor acceso a las redes de electricidad, con un mayor impacto negativo sobre su salud.

de ingresos más bajos, el porcentaje que representan de los ingresos de la persona puede ser mayor.

Un estudio del Banco Mundial del 2023 estimó que la eliminación de los subsidios explícitos a los combustibles fósiles impactaría un mayor porcentaje del consumo del quintil de ingresos más bajo que el quintil más alto en Argentina, Colombia, y Costa Rica de manera importante. Los impactos sobre el consumo serían iguales en República Dominicana, Bolivia, Brasil y Chile. En cambio, en México, Hon-

duras y Ecuador el quintil de mayores ingresos tendría una mayor afectación a su consumo (Klaiber, Rentschler, & Dormand, 2023).

La distribución del efecto de la eliminación de los subsidios depende del porcentaje de los ingresos que gastan los distintos quintiles socioeconómicos en energía y bienes que consumen altos niveles de energía, la estructura de los subsidios a los combustibles fósiles y qué tanto se beneficia la producción doméstica de los subsidios y por tanto el nivel del efecto indirecto de los subsidios sobre los precios de bienes y servicios (Klaiber, Rentschler, & Dormand, 2023). Por estas razones, los gobiernos deben planificar cuidadosamente la reforma a los subsidios para incorporar medidas de compensación y protección social para las personas más vulnerables.

## EFICIENCIA ECONÓMICA

Los subsidios son un obstáculo para la innovación y la competitividad, haciendo menos atractivas las inversiones en energías renovables y la eficiencia energética. Al mantener los precios de los combustibles artificialmente bajos, se retrasa la paridad de precios y la instalación de mercados para las energías renovables. Además, los subsidios a la producción incentivan directamente las inversiones en el sector de hidrocarburos. Así se mantiene la dependencia sobre comportamientos y tecnologías contrarias al desarrollo sostenible, fomentando la continuación de la industria fósil a pesar del creciente riesgo de apoyar inversiones que resultarán en activos varados.

Una de las consideraciones más importantes para la eficiencia económica es su impacto sobre los balances fiscales y cómo limitan los presupuestos estatales. Con gastos entre USD 42-57 mil millones de subsidios en la región por año desde el 2016, los ahorros de los países pueden ser significativos, especialmente en los países donde los subsidios representan un porcentaje mayor del PIB.

Aunque la ejecución de la reforma también implica gastos para realizar inversiones en medidas complementarias y cambios en las instituciones estatales, parte de estos fondos se pueden destinar para políticas dirigidas a garantizar una transición energética justa. Por ejemplo, los gobiernos tendrían espacio para invertir en programas de capacitación para trabajadores de la industria fósil y buscar crear otros trabajos en el sector energético limpio. Estos también se pueden destinar en programas de desarrollo social que cumplan los mismos objetivos que los subsidios originales a menor costo.

Mientras se van reformando los subsidios, un porcentaje de los fondos también se pueden invertir en la eficiencia energética y las energías renovables. Así los gobiernos pueden aumentar el acceso energético de la población usando energías limpias. Además, en muchos países del mundo ya las energías renovables están ofreciendo precios más bajos que los fósiles. Mantener subsidios a los combustibles puede aumentar el riesgo de tener activos varados al hacer más atractivas las inversiones en la industria fósil en el corto plazo (Bridle et al., 2019).



**Los subsidios son un obstáculo para la innovación y la competitividad, haciendo menos atractivas las inversiones en energías renovables y la eficiencia energética.** Al mantener los precios de los combustibles artificialmente bajos, se retrasa la paridad de precios y la instalación de mercados para las energías renovables.



## CASO DE ESTUDIO

### **Venezuela:** Una emergencia humanitaria compleja sostenida por economías ilícitas de combustibles fósiles

Venezuela es el país de la región que más ha subsidiado los combustibles fósiles en los últimos años como porcentaje de su PIB (Imagen 8). Además de ser una política ineficiente en cualquier contexto, los subsidios en Venezuela han sido una fuente de gran corrupción y economías ilícitas. Los subsidios representan una de varias de las grandes políticas de mal manejo económico que han contribuido al declive del PIB venezolano por 80% desde el 2013 y una emergencia humanitaria compleja que impulsó la migración masiva de venezolanos.

Entre el 2010 y el 2022, el país gastó USD 237,8 mil millones y entre 2015-2022 al menos USD 113 mil millones (IISD & OECD, 2023; Black et al., 2023). Sólo en el 2022, el FMI estima un gasto de USD 8 mil millones, un 14% del PIB (Black et al., 2023). Para poner esta cifra en contexto, Venezuela tiene una deuda externa de aproximadamente USD 162 mil millones para el 2023, siendo uno de los países más endeudados relativo a su PIB en el mundo (Carrasquero Stolk et al., 2023). Por lo tanto, los subsidios a los combustibles fósiles ofrecidos entre 2010 y 2022 superan la deuda total del país. Incluso, entre 2017 y 2020, un estudio independiente estimó que las sanciones económicas impuestas

por los Estados Unidos causaron pérdidas de USD 17-31 mil millones al Estado venezolano (Oliveros, 2020), pero sólo en esos años los subsidios a los combustibles fueron de USD 50 mil millones (Black et al., 2023).

La política venezolana de subsidios benefició desproporcionadamente a los entramados de corrupción estatal. Los precios de la gasolina en Venezuela no aumentaron desde finales de los años 90 hasta el 2022. En un contexto hiperinflacionario, esto resultó en la virtual gratuidad de la gasolina en el 2018, cuando los usuarios de vehículos podían pagar un tanque hasta con un paquete de galletas (Singer, 2022). La diferencia de precio con la gasolina en Colombia y Brasil impulsó una economía ilícita de contrabando de combustible en las fronteras del país. Adicionalmente, la escasez de gasolina también promovió un mercado ilícito interno con la complicidad de oficiales militares y policiales (Transparencia Venezuela, 2022). Los oficiales permiten a quienes estén dispuestos a pagarles dinero adicional saltarse las largas filas para suplir a sus vehículos de combustible. También hay estaciones donde los oficiales roban la gasolina subsidiada para venderla por fuera por encima del precio subsidiado.

Un estudio de **Transparencia Venezuela y Ecoanalítica** reveló que entre 2008 y 2018 actores corruptos recibieron entre USD 21-31 mil millones por medio del contrabando. Aunque desde el 2020 se aumentaron los precios del litro de gasolina, sigue siendo la más económica de la región, con un precio internacional por litro de USD 0,50 el litro y un precio 'subsidiado' de USD 0,023. Por lo tanto, las economías ilícitas en torno a la gasolina siguen. Se estima que el desvío de gasolina interno se encuentre al menos entre USD 1,8 y 2,7 mil millones anuales para factores que controlan el comercio ilegal de combustible (Íbidem).

El redireccionamiento del gasto público en subsidios a políticas de protección social y

asistencia humanitaria podría tener un gran impacto sobre la población más vulnerable del país. Por un lado, el Plan de Respuesta Humanitaria para que las Naciones Unidas atienda las necesidades humanitarias de 5,3 millones de personas en el país tiene un costo de USD 720 millones para el 2022-2023 (Financial Tracking Services, 2023). Adicionalmente, la redirección de los USD 8 mil millones a las 19,6 millones de personas en pobreza extrema en Venezuela (HumVenezuela, 2021) podrían equivaler a unos USD 34 mensuales por persona. Esto se equipara a más del 30% de la canasta básica de un hogar de cinco personas, que equivale a unos USD 520 para julio de 2023 (EFE, 2023).



## SALUD Y CONTAMINACIÓN DEL AIRE

Los combustibles fósiles generan contaminación en el aire que causan 6,7 millones de muertes prematuras cada año globalmente (World Health Organization, 2022). Se estima que, sin reformas al consumo de los combustibles fósiles, podría haber 96 mil muertes prematuras de personas en Latinoamérica y el Caribe por la contaminación del aire por año para el 2030. Las reformas a los subsidios podrían generar importantes beneficios para la salud de la población si se diseñan con consideración a las alternativas disponibles, ayudando a que las personas pasen de consumir combustibles más contaminantes a energías limpias.

El impacto de la reforma sobre la salud de la población depende de factores tales como la magnitud de subsidios a los combustibles fósiles, la cantidad de personas que se benefician, el tipo de combustible que se subsidia, su precio relativo a otras fuentes de energía y la elasticidad de la demanda (Klaiber, Rentschler, & Dormand, 2023). Cuando los subsidios benefician a un gran porcentaje de la población u ocupan un porcentaje significativo del presupuesto gubernamental o PIB del país, su eliminación podría tener un impacto más notable sobre la salud de la población si el aumento de los precios genera una reducción en el consumo de estos. Sin embargo, esto depende de la elasticidad de la demanda y

los precios del combustible subsidiado relativo a las alternativas.

Si, por ejemplo, la elasticidad de la demanda del consumo del carbón es muy baja, los consumidores no tienen alternativas y deben seguir consumiendo energía a base de carbón a pesar de tener un precio más alto. Mientras hay hogares que reducirían su demanda, no se compara a una situación donde existen alternativas de energía renovables con precios competitivos para que las personas puedan cambiar sus patrones de consumo. En ese caso, se reemplaza un combustible fósil que contamina de manera significativa el aire con uno que no genera mayor efecto nocivo para la salud (Damania et al., 2023).

Igualmente, hay combustibles que no son tan contaminantes pero tienen alternativas más baratas que sí son contaminantes o empeoran la calidad del aire. Por ejemplo, si los subsidios al GLP se eliminan sin que el gobierno prevea aumentar la disponibilidad y facilite el cambio a cocinas eléctricas, los hogares podrían optar por utilizar combustibles más económicos y nocivos para la salud como el queroseno, el carbón o la leña. En este caso, el retiro mal planificado de los subsidios al GLP podría generar consecuencias negativas para los hogares de menor ingreso que buscarían alternativas más económicas y contaminantes (Damania et al., 2023).



# Capítulo IV.

Cómo diseñar una transición justa  
en la reforma de los subsidios



**La reforma a los subsidios puede ser una gran oportunidad para que la región tenga espacio fiscal para diseñar políticas mejor alineadas con sus objetivos. Sin embargo, existe aprehensión al momento de llevar a cabo reformas que puedan elevar los costos de la población, especialmente para las poblaciones más vulnerables o políticamente consecuentes.** Efectivamente existe un historial importante de repercusiones políticas, sociales y económicas negativas en reacción a este tipo de reformas. Sin embargo, el problema no es la reforma a los subsidios, sino la falta de planificación y un enfoque excesivo en la liberalización de los mercados que no toma en cuenta el papel de la justicia, la participación pública o la innovación en las economías.

Para diseñar una reforma con aceptación pública que cumpla con los objetivos del programa gubernamental, la política de reforma debe contener una serie de medidas que trascienden la eliminación de los subsidios y el aumento de precios de los combustibles.

Estas medidas tendrán que ser diseñadas de acuerdo al contexto de cada país y pueden ser guiadas por los seis principios para una reforma exitosa que propone el Banco Mundial, resumidos en la Imagen 10 (Damiana et al., 2023).

### Imagen 10.

Los seis principios para una reforma exitosa: Una serie de medidas cuidadosamente planificadas. Elaborado por el Banco Mundial, traducción propia.



## EVALUACIÓN DE LOS SUBSIDIOS

Los esquemas de subsidios en cada país pueden ser complejos, involucrando distintos instrumentos para transferir los beneficios, distintos beneficiarios y puntos de intervención en la cadena de suministro, impacto sobre la población y magnitud de los subsidios. Por eso es importante realizar una evaluación detallada de los distintos tipos de subsidios que existen en el país que incluya los pasos de establecer la definición y los indicadores apropiados para medir cada tipo de subsidio. La [metodología](#) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el *II*SD ofrece una guía robusta para que los países midan sus subsidios. Además, al tratar de una metodología para medir el indicador de ODS 12.c.1: Cantidad de subsidios a los combustibles fósiles por unidad de PIB (producción y consumo) y su proporción del gasto nacional total en combustibles fósiles, este permite realizar comparaciones globales. Otro instrumento frecuentemente utilizado por los gobiernos para evaluar sus esquemas de subsidios es el *peer review*, que conducen organizaciones multilaterales u otros países. En

Latinoamérica, Perú y México las han utilizado para evaluar sus esquemas de subsidios y Argentina está en proceso de completar el suyo.

Además de realizar un inventario de los subsidios, los gobiernos deben estimar los costos, beneficios, y potenciales impactos de la reforma de cada subsidio. De esta manera, se podrá apreciar el impacto diferenciado que tendría la reforma sobre distintos sectores de la población, incluyendo distintos sectores de la economía, empresas, mujeres, trabajadores, ciudades, zonas rurales, comunidades empobrecidas y distintas poblaciones vulnerables. No sólo se debe tomar en cuenta los impactos económicos positivos y negativos de la reforma, sino también sobre la salud, las emisiones, la protección social y el desarrollo sostenible. Es fundamental que se entienda a profundidad los impactos a corto y largo plazo sobre las comunidades más vulnerables y los hogares de menor ingreso mediante estudios que ayuden en la fase de planificación para construir medidas que contribuyan a aliviar la pobreza.



**Un instrumento frecuentemente utilizado por los gobiernos para evaluar sus esquemas de subsidios es el *peer review*, que conducen organizaciones multilaterales u otros países.**



## CASO DE ESTUDIO

### El *Peer Review* de APEC en **Perú**

El Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) se comprometió con la racionalización y eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles que fuesen ineficientes en el 2009. Luego, a partir del 2013, acordó en fortalecer las capacidades regionales para implementar este compromiso, siendo uno de los instrumentos de capacitación las evaluaciones voluntarias me-

diante el *peer review*. Perú fue entre los primeros países en solicitar una evaluación de sus subsidios por este mecanismo del APEC (APEC Fossil Fuel Subsidy Reforms Peer Review Team, 2015).

Las evaluaciones del APEC consideran el grado en el que las reformas implementadas a los subsidios (Wooders et al., 2021):

# 1

Reducen el consumo excesivo de combustibles fósiles para mejorar la seguridad energética y reducen las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

# 2

Invierten los recursos de manera eficiente para mejorar la eficiencia del mercado y permiten canalizar recursos escasos para usos más productivos en el largo plazo.

# 3

Incluyen políticas que focalizan asistencia para las personas con necesidades de servicios energéticos esenciales, particularmente protegiendo a las poblaciones más pobres y vulnerables.

# 4

Apoyan el crecimiento económico sustentable a largo plazo con consideración a los impactos macroeconómicos.

Según estos criterios, la evaluación consideró tres instrumentos de subsidios a los combustibles fósiles en un proceso de 7 meses y publicó un informe con sus conclusiones en abril de 2015. El primer instrumento evaluado fue una exención al impuesto al valor agregado para combustibles fósiles en la región del Amazonas para promover el desarrollo económico, que el estudio consideró inefectivo al beneficiar a los hogares de mayor ingreso, aumentar el consumo excesivo y tener altos costos fiscales. En vez, propuso eliminar la exención y reemplazarla con inversiones focalizadas para beneficiar a la educación pública, los hospitales, el transporte y otras infraestructuras (APEC Fossil Fuel Subsidy Reforms Peer Review Team, 2015).

El segundo instrumento evaluado fue el Fondo para la Estabilización de los Precios Combustibles Derivados del Petróleo (FEPC). En este caso, se concluyó que el mecanismo también era ineficiente al aumentar el consumo excesivo con gastos fiscales importantes, reducir la competitividad de las refinerías nacionales y sólo reducir las presiones inflacionarias de manera marginal. Recomendaron despolitizar el mecanismo y eventualmente eliminarlo de manera gradual mientras se ofrecen medidas compensatorias y de protección social para los sectores más vulnerables de la población. De hecho, al excluir combustibles utilizados principalmente por hogares de mayores ingresos (gasolinas y gasoholes de alto octanaje) y los utilizados por las industrias, se redujo la cobertura del FEPC de 98% de los combustibles vendidos en 2004 a 38% en marzo de 2023 (Huarca et al., 2023).

Finalmente, el tercer instrumento evaluado fue el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), que busca aliviar la pobreza energética de las



poblaciones más vulnerables del país al proveer subsidios para el consumo de GLP en hogares de bajos ingresos. A pesar de ser un programa relativamente nuevo en ese momento, se consideró que el FISE cumplía con sus objetivos de manera eficiente al no aumentar el consumo de combustibles fósiles de manera significativa y focalizar la asistencia para las personas más necesitadas, incluyendo a la población rural. Para el 2020, el FISE beneficiaba al menos a 3 millones de personas y expandió su misión para incorporar programas orientados a la sostenibilidad del acceso a la energía, como el Programa Masivo Fotovoltaico, con la que se puso en operación comercial 21,554 paneles fotovoltaicos en beneficio de 21,494 viviendas y 60 escuelas en zonas rurales (Fondo de Inclusión Social Energético, 2021).

Las evaluaciones de los esquemas de los subsidios pueden generar recomendaciones que ayuden a los gobiernos planificar grandes ahorros fiscales y reinversiones de fondos en programas que realmente cumplen las funciones de protección social y reducción de emisiones.

## CONSTRUYENDO ACEPTACIÓN PÚBLICA

La comunicación y la participación de los grupos de personas que serán afectadas, tienen influencia o tienen intereses sobre la potencial reforma, son la clave de su éxito. Las estrategias comunicacionales deben comunicar de manera clara y transparente cómo se alinea la reforma con los intereses de la población, atendiendo a sus preocupaciones sobre ésta y comunicando cómo se mitigarán los impactos negativos. Las consultas a los actores claves, especialmente las comunidades vulnerables afectadas, puede ser fundamental para diseñar reformas con viabilidad política. Las medidas compensatorias comunicadas y los compromisos asumidos en procesos participativos deben ser respetados para mantener credibilidad y prevenir la resistencia a la reforma. Estas medidas son particularmente importantes en el contexto regional, donde altas percepciones de corrupción pueden herir las posibilidades de éxito de la reforma (Carlino, 2016). Es más, importantes crisis políticas generadas por reformas mal planificadas podrían haber sido evitadas mediante esfuerzos para construir mayor aceptación pública.

Podemos tomar como ejemplo las protestas y saqueos que ocurrieron el 27 de febrero de 1989 en Venezuela en el contexto de la reducción de grandes subsidios a la gasolina, un evento conocido como *El Caracazo*. El 4 de febrero, había asumido la presidencia Carlos Andrés Pérez y para el 16 de febrero firmó un programa de ajuste económico con el FMI para reducir las deudas estatales, contradiciendo sus promesas electorales (López-Maya, 2022). Para el 21 de febrero, el gobierno venezolano anunció un aumento de 30

céntimos por litro de gasolina, lo que estimaron causaría un aumento en el costo del transporte público del 3%, y que no generó mayor conmoción ya que la reducción del subsidio sería paulatina. Paralelamente, habían negociado un acuerdo con las asociaciones de transportistas para aumentar el precio del transporte por 30% en abril para ajustarse a las presiones inflacionarias (Socorro, 2022). Sin embargo, una asociación de transportistas no respetó el acuerdo y aumentó el costo del pasaje por el 100% el 27 de febrero, desencadenando protestas y disturbios a nivel nacional. Se estima que murieron entre 276 a 3.000 personas principalmente por la violenta represión de las autoridades (Grainger, 2011).

En este caso, la coyuntura inflacionaria y de empobrecimiento, acompañada por la pérdida de la credibilidad de las promesas electorales y acuerdos no respetados entre el gobierno y actores claves resultó en un evento histórico que cambió la relación entre el Estado y la sociedad. No se puede subestimar la importancia de comunicar y consultar con tiempo y compromiso a los actores claves y a las comunidades más afectadas por las reformas. Las reformas requieren buscar el apoyo de grupos con influencia o al menos su aceptación. Si la reforma ideal no es políticamente viable, los gobiernos deben considerar implementar alternativas menos ideales que igual cumplan con los objetivos prioritarios de la reforma, faciliten futuras reformas y protejan la convivencia democrática. Además, en este caso no se prepararon medidas de protección social y compensación para los hogares vulnerables, un principio del éxito de la reforma.

## PROTECCIÓN SOCIAL, COMPENSACIÓN Y REINVERSIÓN DE FONDOS

Una reforma mal diseñada puede tener un gran impacto negativo sobre la población pobre y más vulnerable. Como se mencionó anteriormente, los subsidios a los combustibles fósiles generalmente son regresivos, beneficiando de manera desproporcionada a los sectores más ricos de la población. Por eso, en términos netos, la mayor parte del ahorro vendría de subsidios proporcionados a los sectores más ricos. Sin embargo, la proporción del subsidio relativo a los ingresos del hogar puede ser mucho mayor en los sectores de ingresos más bajos, por lo cual el retiro del subsidio podría tener un impacto mucho más importante sobre estos sectores de la población. Además, podrían verse afectadas industrias cuyos modelos económicos actuales dependen de estos subsidios. Los gobiernos deben adoptar medidas proactivas de capacitación para facilitar una transición energética justa para los trabajadores y empresas en sectores difíciles de descarbonizar.

Por eso, los gobiernos deben implementar medidas de asistencia social y compensación para proteger a las poblaciones más vulnerables de los aumentos en los precios de los combustibles antes de que se sientan los impactos de la reforma. Una de las medidas más recomendadas son las transferencias monetarias y en especie. Un estudio del 2014 sobre las reformas a los subsidios en el Medio Oriente y Norte de África observó que todas las reformas exitosas incluían transferencias mientras que sólo el 17% de las que no las incluyeron tuvieron éxito

(Sdrlevich, 2014). Si los países cuentan con programas de transferencias monetarias, estas pueden ser utilizadas para mitigar el impacto y direccionarlas a las comunidades objetivo. Cuando no existen o las poblaciones más vulnerables no tienen acceso a estos programas, las transferencias en especie pueden lograr un efecto similar. Este tipo de medidas deben tomar en cuenta evaluaciones previas que especifiquen las variaciones del impacto dependiendo del estrato socioeconómico, el tipo de combustible, cambios en comportamiento que se pueden producir, la ubicación geográfica de los beneficiarios y su ocupación.

Mientras la protección social mediante transferencias monetarias para los hogares de bajo ingresos es una medida fundamental para el éxito de la reforma en el corto plazo, los fondos ahorrados con la eliminación gradual del subsidio deben ser reinvertidos en programas que promuevan el desarrollo sostenible de forma estructural en la economía en el mediano plazo. Las estrategias de reinversión dependerán de las prioridades nacionales y pueden incluir mejoras a la educación, salud e infraestructura. También se pueden redireccionar para apoyar la competitividad e innovación en la industria de energías renovables y eficiencia energética. En cualquier caso, estas medidas se deben comunicar y ejecutar de forma transparente para mantener la confianza en la capacidad gubernamental de liderar una transición energética justa y fortalecer la asociación entre la acción climática y el desarrollo.



## CASO DE ESTUDIO

### Argentina y la segmentación de los subsidios a la electricidad

Las estrategias para implementar medidas de protección social en el subsidio a las reformas varían según el contexto en las que se hacen. En Argentina, por ejemplo, el contexto económico hace muy sensible la ejecución de reformas que podrían percibirse como la eliminación de derechos sociales para cumplir con acreedores internacionales. Esto complica implementar reformas estructurales a los subsidios, aunque sean más eficientes, como el reemplazo de subsidios de consumo de electricidad por transferencias monetarias.

En este caso, los gobiernos pueden buscar maneras de focalizar subsidios que sean consistentes con los objetivos de protección social sin levantar alertas por la eliminación de beneficios sociales. Este es el caso de Argentina, que ha logrado reducir los subsidios netos al consumo eléctrico, aunque aumentó el subsidio para los hogares de ingresos medios y bajos.

Según los datos del FMI, Argentina está entre los países en la región que más subsidia los combustibles fósiles, superando los USD 14 mil millones en el 2022. Mientras el resto de la región tiende a subsidiar mayoritariamente al petróleo, en Argentina destacan los subsidios para el gas natural y la electricidad (French, 2022). El foco de los subsidios argentinos es

el ente coordinador del sistema eléctrico, la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA), que en el 2022 recibió USD 8,8 mil millones en subsidios (EconoJournal, 2023).

La mayoría del consumo de electricidad se genera mediante el uso de combustibles fósiles, por lo cual los subsidios al sistema eléctrico benefician la producción y consumo de estos. Con respecto a las fuentes de energía utilizadas en la generación, el 59% proviene de generación térmica, la cual tiene como principal combustible el gas natural (76%), 25% de las hidroeléctricas y 11% de energías renovables (Ministerio de Economía de Argentina, 2023). Los subsidios al sistema eléctrico son significativos ya que este generó alrededor de 40 Mt CO<sub>2</sub> en el 2022 (CAMMESA, 2023), rodeando un cuarto de las emisiones de CO<sub>2</sub> anuales del país (IEA, 2023a).

El gobierno realizó una reforma a los subsidios para segmentar las tarifas de electricidad y gas para los usuarios según sus ingresos en el 2022. Antes de la segmentación de las tarifas, el subsidio a la electricidad y al gas era universal y por lo tanto regresivo, beneficiando desproporcionadamente a los hogares de altos ingresos que consumen más energía mientras

la tarifa representa un porcentaje más bajo de sus ingresos en comparación al resto de los hogares. Bajo este esquema de subsidios, el gobierno subsidiaba alrededor de un 60% de los costos de energía de los hogares (Ministerio de Economía de Argentina, 2022). La segmentación de tarifas planteó eliminar los subsidios para los hogares de altos ingresos y mantenerlos para los hogares de ingresos medios y bajos, aunque a distintas tasas.

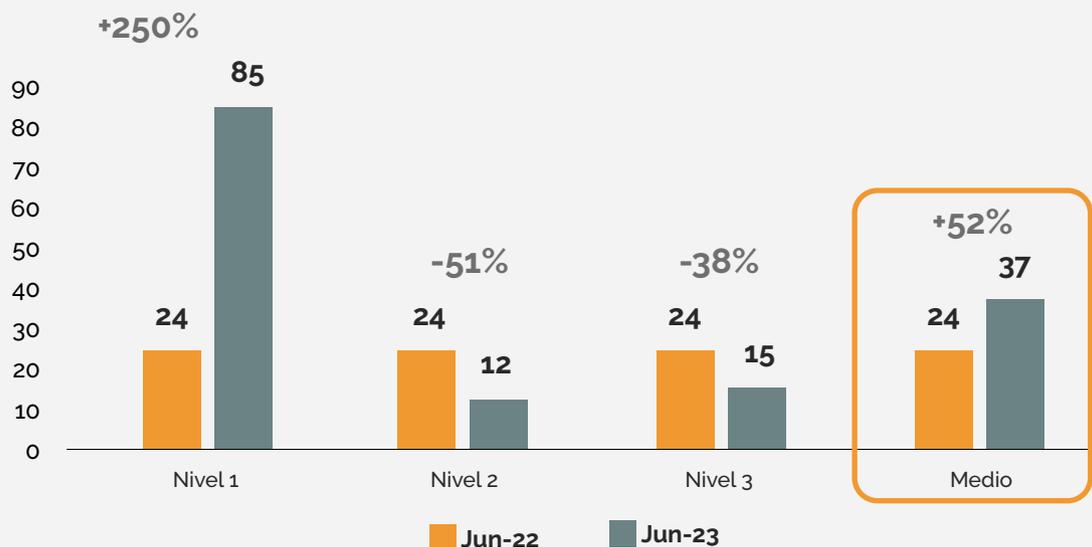
Este es un ejemplo de cómo la reforma a los subsidios puede ahorrar gastos públicos y a la vez ofrecer protección social. Para los hogares de mayores ingresos (nivel 1), aumentó la tarifa por 250% mientras que en los hogares de bajos ingresos (nivel 2) se redujo por 51% y en hogares de ingresos medios se redujo por 38% entre junio 2022, antes

de la segmentación, y junio 2023, como se observa en Imagen 11. Además de proteger a los hogares más vulnerables durante la crisis económica argentina, la política de segmentación podría significar ahorros de unos 702 millones de dólares para el Estado en el 2023 (Del Pozzi, 2023).

Ante la crisis económica e inflacionaria de Argentina, medidas para hacer más eficientes los subsidios para que se alineen con los objetivos de justicia social también pueden crear más espacio fiscal. Para mantener estos beneficios, el estado argentino debe seguir consolidando los procesos de segmentación y focalización de los subsidios. A largo plazo, es importante realizar una transición energética justa para deslindar la producción eléctrica del uso de combustibles fósiles.

### Imagen 11.

Precio estacional de la energía eléctrica abonado por la demanda residencial en todo el país entre junio 2022 y junio 2023. Elaborado por Economía y Energía.



## MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

Las medidas económicas deben estar acompañadas por medidas complementarias que faciliten los objetivos de la reforma a los subsidios en materia de desigualdad económica, protección social, salud, energías renovables y emisiones entre otros ya que un aumento en el precio del combustible fósil no los logra automáticamente. Recordemos el caso hipotético en el que se eliminan los subsidios al GLP en los hogares y, como consecuencia, hogares de bajos ingresos lo reemplazan con opciones más económicas pero contaminantes, como el queroseno.

Las medidas complementarias pueden ir destinadas a cerrar brechas de información, infraestructura, capacidades, financiamiento, entre otros factores limitantes. Por ejemplo, para reducir la contaminación al aire no sólo se pueden

eliminar los subsidios al queroseno en los hogares, la producción del carbón, o el consumo de la gasolina. Una reforma también puede contener medidas para regular la contaminación del aire, imponer el uso de tecnologías

limpias como filtros de aire en vehículos, mejorar estándares de eficiencia energética, capacitar a las empresas sobre las tecnologías limpias disponibles e inversiones en el transporte público (Damiana et al., 2023). Asimismo, la reforma a los subsidios tendrá un impacto positivo sobre las emisiones de GEI cuando los consumidores puedan responder a un aumento a los precios de los combustibles fósiles reduciendo su demanda de estos y aumentando su demanda a alternativas de energías renovables y otras opciones como vehículos eléctricos, con precios competitivos.



**Una reforma puede contener medidas para regular la contaminación del aire, imponer el uso de tecnologías limpias** como filtros de aire en vehículos, mejorar estándares de eficiencia energética, capacitar a las empresas sobre las tecnologías limpias disponibles e inversiones en el transporte público.



## CASO DE ESTUDIO

### **México:** Reforma de los subsidios podría favorecer la soberanía energética y la protección social

México es el país que más subsidia a los combustibles fósiles en la región. Sus altos subsidios a la producción de petróleo corresponden a una política de recuperación de la soberanía energética y protección a la población de los altos precios energéticos. Sin embargo, una reforma podría focalizar los subsidios e implementar medidas complementarias de manera que los objetivos del gobierno mexicano se obtengan de manera más eficiente.

Según el FMI, en el 2021 y el 2022 sus subsidios superaron los USD 14 mil millones, sin incluir los ingresos que dejó de percibir el gobierno por exenciones o créditos a los impuestos. En cambio, el *FFST* sí considera los ingresos tributarios no percibidos y por eso calcula que en el 2021 los subsidios a los combustibles en México superaron los USD 23 mil millones. La mayor cantidad de subsidios se destinan a la producción y consumo del petróleo.

El objetivo principal de los subsidios a la producción petrolera es la recuperación de las tasas de producción ya que el país pasó de ser un exportador neto de energía a un

importador neto a partir del 2016 y, además, PEMEX es la empresa petrolera con mayor deuda en el mundo (OECD, 2023). Para recuperar la soberanía energética y disminuir la dependencia sobre las importaciones, el gobierno del Presidente López Obrador busca rescatar a la empresa mediante la rehabilitación de seis refinerías, la compra de una refinería en Texas y la construcción de la refinería Dos Bocas, apoyo a la cartera de PEMEX mediante reducciones a sus impuestos y créditos fiscales y traspaso de deuda de PEMEX al Estado mexicano (Kühne et al., 2019).

Estas políticas de subsidio han reforzado a la industria de los hidrocarburos mientras deja a un lado la transición energética, clave para construir la soberanía energética a mediano y largo plazo. El país no ha logrado cumplir con sus metas anuales de producción con tecnologías limpias de la electricidad (Solís, 2023) y, de los aumentos en capacidad instalada planificados hasta el 2025, sólo el 15% vendrán de energías renovables (García, 2019). Esto a pesar de que el incremento anual en electricidad requerido para satisfacer el crecimiento de la demanda podría ser per-

fectamente cubierta por renovables, según el experto Víctor Ramírez, de la Plataforma México, Clima y Energía (Ibidem).

El gobierno podría hacer más eficiente la inversión en el sector energético al realizar una reforma que implemente medidas complementarias como resultado de un análisis de costo-beneficio de la estrategia de continuar con la extracción y consumo de combustibles fósiles y destinando más recursos a la transición energética hacia renovables y eficiencia energética. De esta manera, los objetivos de soberanía energética se adaptan a las tecnologías e inversiones más eficientes.

Adicionalmente, la reforma de los subsidios podría proveer mayor espacio fiscal para ofrecer protección social a la población de manera más eficiente. Las reducciones a los impuestos sobre el consumo de la gasolina benefician desproporcionadamente a los sectores más ricos. Según el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, cuando el gobierno subsidia la gasolina, la mitad más pobre de las familias recibe sólo el 20% de los beneficios mientras que la mitad más rica recibe el restante 80% (Patiño, 2022). Las medidas compensatorias u otras inversiones sociales dirigidas pueden generar mayores beneficios a la población más afectada por el aumento de los precios energéticos.



## TIEMPOS, SECUENCIAS Y COORDINACIÓN

La secuencia de la implementación de las medidas de la reforma, que ocurran en un contexto favorable y que estén coordinadas entre los distintos entes gubernamentales con responsabilidades claves, es el último principio que recomienda el Banco Mundial. Los gobiernos se pueden beneficiar de implementar reformas contracíclicas a las tendencias del mercado. Si los precios de los combustibles están bajos y el clima político estable, la eliminación de los esquemas de subsidios tendrá un menor impacto sobre la población. En cambio, si la pobreza va en aumento, los precios de los combustibles están altos y hay un clima político inestable, los gobiernos tendrán mayores dificultades en su implementación.

Cada ente gubernamental a cargo de implementar cada medida debe formar parte del equipo coordinador de la reforma. Los equipos de comunicación y entes que tengan relaciones con la prensa, actores claves y comunidades vulnerables deben revelar los detalles técnicos y los compromisos asumidos por el gobierno a detalle. Los entes que implementan y financian las medidas de protección social y subsidios a los combustibles deben coordinar los movimientos y desembolsos monetarios con mucha cautela y transparencia. El gabinete ejecutivo y legisladores tienen que asegurar que las demás

medidas complementarias que faciliten los objetivos estatales sean parte de las regulaciones y políticas implementadas, asegurándose que se reinviertan los fondos en el desarrollo sostenible y la transición energética justa.

En la Imagen 12, el Banco Mundial propone un ejemplo de cómo se podrían secuenciar las medidas de la reforma de manera cuidadosa. Ante todo, los gobiernos realizan evaluaciones de los subsidios y diseñan reformas que consultan a los actores con influencia y las poblaciones afectadas. Las reformas propuestas se comunican con claridad para generar aceptación pública

y se ofrecen medidas de compensación y protección social incluso antes de comenzar el aumento de precios a raíz de la primera reducción en los subsidios. A medida que se reduzcan los subsidios y aumenten los ahorros, los gobiernos estarán mejor posicionados para implementar medidas complementarias, algunas de las cuales son necesarias antes de comenzar la reducción de subsidios, y la reinversión y redistribución de los fondos. Los aumentos de precio en los com-

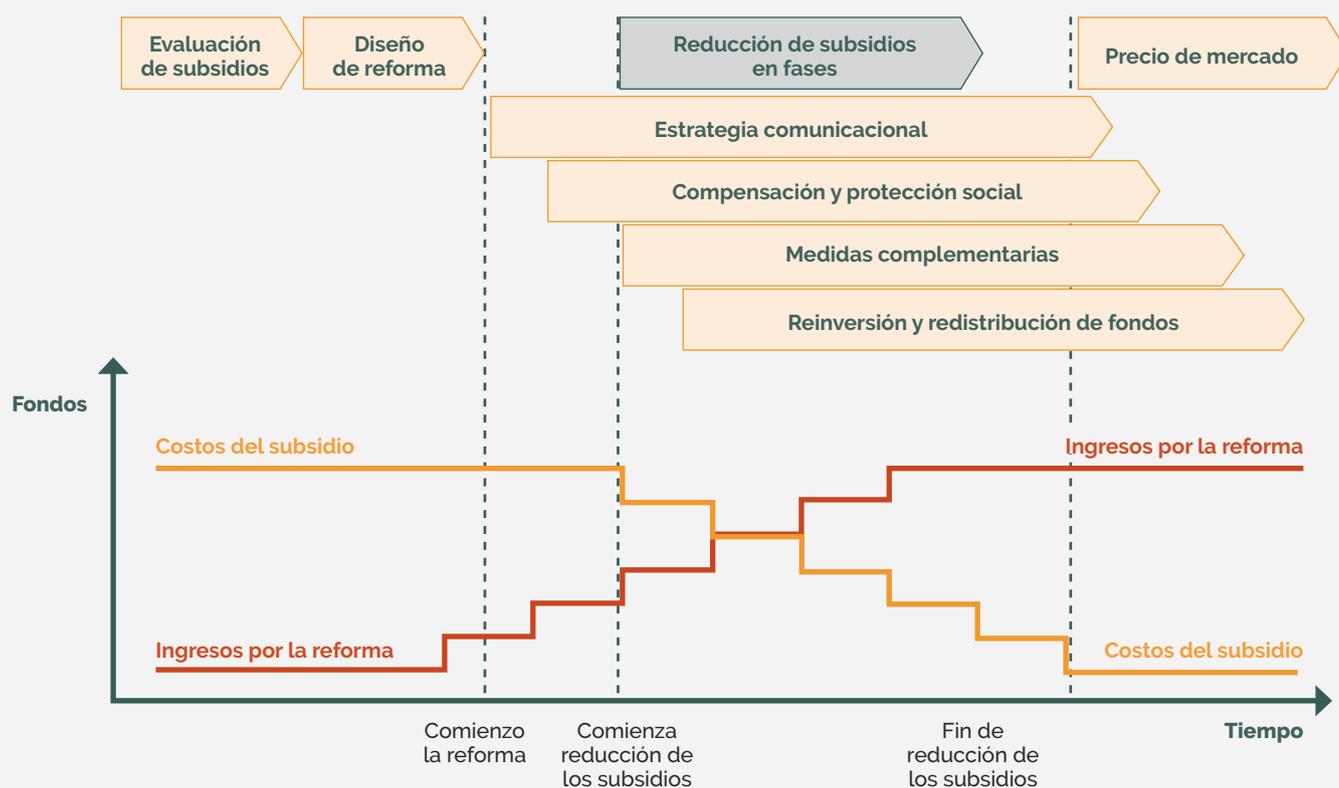
combustibles deben ser paulatinos y se urge no producir aumentos drásticos ya que generan consecuencias sociales, económicas y políticas perjudiciales.



**Si los precios de los combustibles están bajos y el clima político estable, la eliminación de los esquemas de subsidios tendrá un menor impacto sobre la población.**

## Imagen 12.

El tiempo y secuencia de los componentes de la reforma de subsidios a los combustibles fósiles. Del Banco Mundial, adaptado de Rentschler 2018. Traducción propia.



Los seis principios para la reforma a los subsidios que recomienda el Banco Mundial devienen de numerosas experiencias de países en vías de desarrollo alrededor del mundo. Un enfoque exclusivo sobre la corrección de los precios que no incluya las demás medidas tiene más riesgos de fallar y de generar daños a la población. La reforma se debe implementar con respeto a los derechos de la población, inclu-

yendo el derecho a la participación pública y el acceso a la información. Las manifestaciones pacíficas en protesta a los aumentos de precios no deben ser reprimidas. Los gobiernos deben generar espacios de diálogo social para que la transición a una economía que no subsidia a los combustibles fósiles sea una oportunidad para demostrar los beneficios de acelerar la ambición climática.



## CASO DE ESTUDIO

### **Colombia:** Cuando un mecanismo de estabilización de precios se convierte en un subsidio

Colombia está transitando un proceso de reforma a los subsidios a los combustibles fósiles que implica una cautelosa planificación en la secuencia de las medidas. La reforma busca reducir los subsidios para disminuir el déficit fiscal y posibilitar mayores inversiones en programas sociales y la transición energética justa. Sin embargo, esta también requiere el aumento de la gasolina y del diésel en un contexto inflacionario y la planificación de reformas a mediano plazo, lo cual es todo un desafío.

El centro de la reforma en cuestión es el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC). El FEPC, fue creado en el 2007 con el objetivo de atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales de los combustibles al crear un precio local de estos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022). El fondo debe tener un balance neutro y así ser autosustentable, subiendo y bajando con los precios internacionales a un ritmo más atenuado, compensando déficits durante subidas de precios con superávits durante bajadas de precios. Sin embargo, el gobierno colombiano redujo el precio local de los combustibles a partir de la pandemia

en el 2020 y no lo aumentó hasta julio 2022. Durante ese periodo, la brecha entre el precio local y el internacional aumentó de forma significativa, llevando el déficit fiscal del FEPC a representar el 1% del PIB en 2021 y 2,5% en 2022 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023). Así el mecanismo terminó funcionando como un subsidio más que un mecanismo de estabilización de precios. Esto contribuyó a que los subsidios al consumo del petróleo en el país aumentaron de USD 572 millones en 2019 a USD 4,5 mil millones en 2022 (Black et al., 2023).

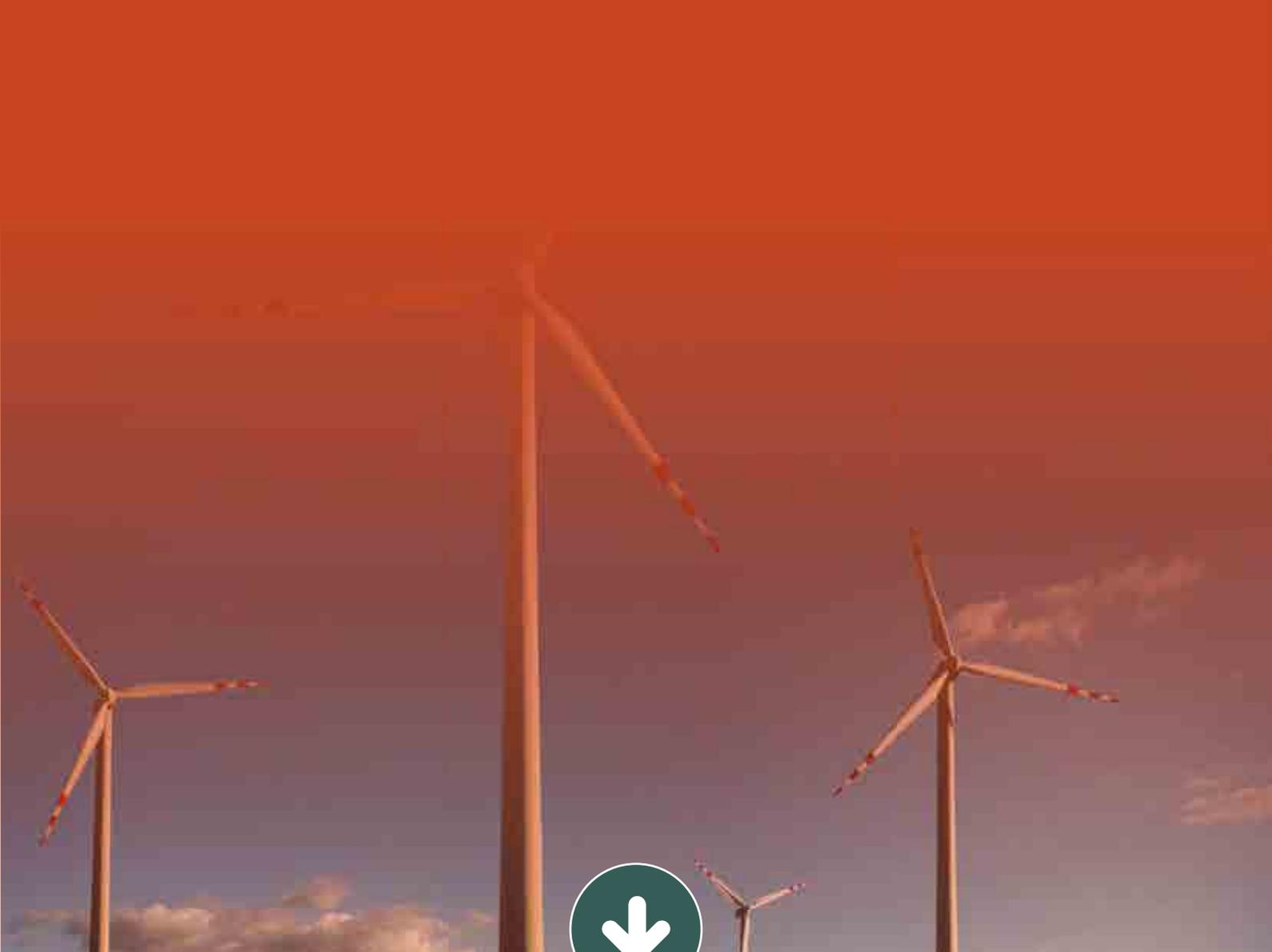
Mediante el FEPC se determina el precio de la gasolina y el diésel (también conocido como ACPM). Para disminuir el déficit fiscal, el gobierno actual decidió comenzar con pequeños aumentos mensuales a la gasolina ya que este subsidio tiene un mayor beneficio para los hogares de altos ingresos. Desde octubre de 2022 hasta junio de 2023 se generaron ahorros de 5 billones de pesos colombianos en el déficit proyectado por el FEPC para 2023, de los cuales 92,2% son por los ajustes al precio de la gasolina y el 7,8% restante por los de diésel (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023). Los precios de la gasolina se manten-

drían relativamente estables durante el 2024 y los precios del diésel comenzarían a aumentar paulatinamente a partir de enero 2024. El objetivo del gobierno es mantener los precios de la gasolina por encima de los precios internacionales para generar un superávit con la que puede subsidiar el consumo del diésel, ya que el uso de este es principalmente en el sector transporte para la distribución de productos como los alimentos y tiene un mayor impacto sobre la inflación, el sector productivo y los hogares de menores ingresos en comparación al precio de la gasolina. De esta manera, el gobierno busca generar un balance fiscal en el FEPC para el 2025 (Íbidem). A mediano plazo, todos estos subsidios deberían desaparecer, ya que el diésel, un combustible con mayor factor de emisión que la gasolina, estaría con precios relativos más económicos.

A la vez, el gobierno nacional ha programado el aumento de transferencias para los presu-

puestos regionales, las pensiones, transferencias monetarias y otros programas sociales. De esta manera, está planificando utilizar el espacio fiscal que libera la eliminación del subsidio al balancear el FEPC para aliviar los efectos directos e indirectos del aumento en los combustibles para los hogares de ingresos bajos (World Bank, 2023). Asimismo, el gobierno colombiano se ha comprometido con la implementación de políticas que favorezcan una transición energética justa en el Plan Nacional de Desarrollo. Finalmente, el gobierno buscaría reformar el FEPC a mediano plazo para evitar tal acumulación de déficits que terminan funcionando como un subsidio. Así el gobierno colombiano busca secuenciar el aumento de precios de los combustibles según su impacto distribucional, implementando medidas complementarias de protección social y transición energética y planificando cambios estructurales que permitieron el subsidio a mediano plazo.





# Conclusión y **recomendaciones**



**Los países de Latinoamérica y el Caribe tienen una oportunidad única para asumir liderazgo global en la transición energética justa al acelerar su eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles. Las reformas a los subsidios pueden crear espacio fiscal para que los gobiernos obtengan sus objetivos de manera más eficiente y focalizada,** con beneficios importantes para la equidad y el alivio a la pobreza, la reducción de emisiones y la eficiencia económica. Además, para llegar a la carbono neutralidad es imprescindible dejar de otorgar beneficios públicos al consumo y producción de los combustibles fósiles.

Se recomienda que los gobiernos de la región tomen los siguientes pasos para acelerar su eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles y ejercer liderazgo en la promoción de las reformas:

# 1

## **Evaluar el esquema de subsidios de manera transparente y regular.**

Para diseñar una reforma a los subsidios, es necesario entender los distintos instrumentos y sus impactos sobre los distintos sectores en el país. Los datos sobre los subsidios deben ser recolectados y publicados al menos anualmente. Los gobiernos pueden utilizar la [metodología](#) que recomienda el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para la medición del ODS 12.c.1: Cantidad de subsidios a los combustibles fósiles por unidad de PIB (producción y consumo) y su proporción del gasto nacional total en combustibles fósiles. Los países también pueden solicitar un *peer review* de alguna entidad multilateral o un país aliado. Finalmente, los gobiernos deben definir lo que significaría un subsidio ineficiente según su contexto, planeando formas de también eliminar estos en el corto plazo.

---

# 2

## **Establecer un plan para la eliminación de los subsidios ineficientes mediante un proceso participativo.**

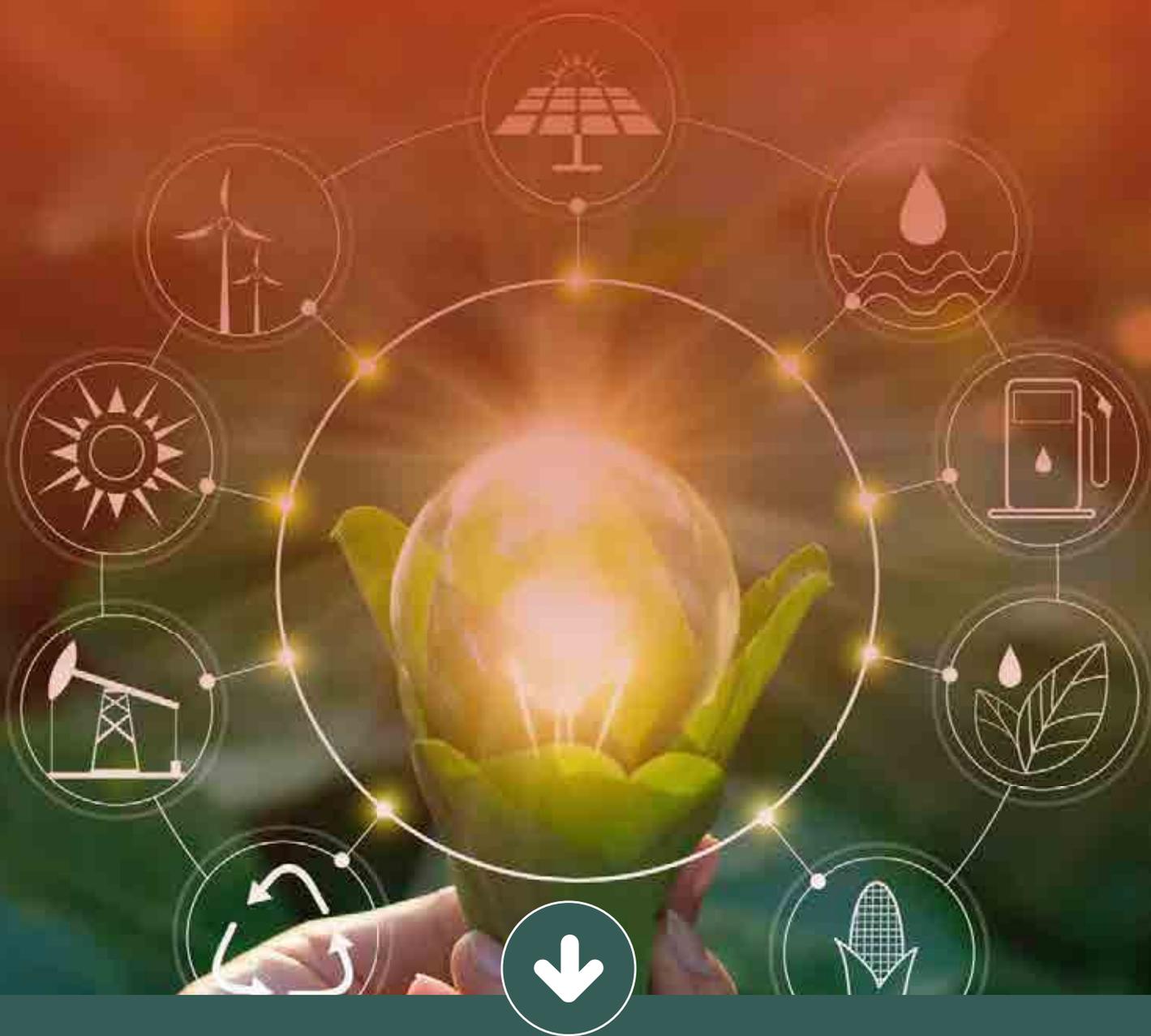
La reforma a los subsidios requiere una planificación cautelosa de medidas económicas, sociales, políticas y comunicacionales para que los gobiernos aprovechen todos los posibles beneficios y mitiguen sus riesgos, con especial cuidado sobre el impacto a las personas vulnerables. El plan debe ser construido mediante un proceso participativo que incluya a todos los actores afectados y que tengan influencia sobre los sectores económicos involucrados. Considerando la urgencia de la transición energética justa, los gobiernos podrían comprometerse a eliminar los subsidios para el 2035 o antes. La actualización de las NDC en el 2025 proveen una oportunidad importante para llevar a cabo procesos participativos que puedan lograr acuerdos y compromisos entre entes gubernamentales y toda la sociedad.

---

# 3

## **Formar una coalición con otros países de la región para promover el liderazgo en la transición energética justa de Latinoamérica y el Caribe, con la eliminación de los subsidios como una bandera.**

Los países desarrollados no han cumplido con sus compromisos con la eliminación de los subsidios ni otros acuerdos de financiamiento climático para países en desarrollo. Para lograr la carbono neutralidad, es necesario que los países desarrollados eliminen sus subsidios a los combustibles fósiles para el 2025 o antes. En el contexto de la COP28 y COP29, los países de la región deben presionar a que los países desarrollados realicen este compromiso en el texto de la resolución. Los países de la región también podrían abogar a que los países en desarrollo también se comprometan con la eliminación de subsidios ineficientes para el 2035. Para esto, sería clave mostrar los beneficios de las reformas mediante casos de éxito en la región.



# Referencias

- APEC Fossil Fuels Subsidy Reforms Peer Review Team. (2015). *Peer Review on Fossil Fuel Subsidy Reforms in Peru*. [http://www.fise.gob.pe/pags/PublicacionesFISE/Reporte\\_Final\\_del\\_Informe\\_APEC.pdf](http://www.fise.gob.pe/pags/PublicacionesFISE/Reporte_Final_del_Informe_APEC.pdf)
- Black, S., Liu, A., Parry, I., & Vernon, N. (2023, July). *Energy Subsidy Template*. International Monetary Fund Fiscal Affairs Department. <https://www.imf.org/-/media/Files/Topics/energy-subsidies/EXTERNALfuelsubsidies-template2023new.ashx>
- Black, Simon, Antung Liu, Ian Parry, and Nate Vernon, 2023. "IMF Fossil Fuel Boisseau-Bouvier, E., & Cameron, L. (2022). *Identifying Inefficient Fossil Fuel Subsidies in Canada*. <https://www.iisd.org/system/files/2022-07/inefficient-fossil-fuel-subsidies-canada-en.pdf>
- Bridle, R., Sharma, S., Mostafa, M., & Geddes, A. (2019). *Fossil Fuel to Clean Energy Subsidy Swaps: How to pay for an energy revolution*. IISD. <https://www.iisd.org/system/files/publications/fossil-fuel-clean-energy-subsidy-swap.pdf>
- CAMMESA. (2023). *Informe Anual 2022*. [https://cammesaweb.cammesa.com/informe-anual/?doing\\_wp\\_cron=1698198896.5770630836486816406250](https://cammesaweb.cammesa.com/informe-anual/?doing_wp_cron=1698198896.5770630836486816406250)
- Carlino, M. (2016). *Subsidios a los combustibles fósiles en América Latina y sus múltiples impactos* [Tesis de maestría]. Universidad Torcuato Di Tella. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/2328>
- Carrasquero Stolk, A., Escovar Alvarado, R., Campos Villalba, M., & Freitas Caruso, V. (2023). Procesos de reestructuración de la deuda soberana: Lecciones aprendidas para Venezuela de Uruguay, Grecia, Puerto Rico y Argentina. In *CEDICE*. <https://cedice.org.ve/ogp/wp-content/uploads/2023/08/Reestructuracion-Deuda-OGP.pdf>
- Coady, D., Flamini, V., & Sears, L. (2015). *The Unequal Benefits of Fuel Subsidies Revisited: Evidence for Developing Countries*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15250.pdf>
- Damania, R., Balseca, E., De Fonteaubert, C., Gill, J., Kim, K., Rentschler, J., Russ, J., & Zaveri, E. (2023). *Detox Development: Repurposing Environmentally Harmful Subsidies*. World Bank Group. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1916-2>
- Del Pozzi, M. (2023, April 6). Gasoducto a Vaca Muerta y segmentación: proyectan una baja en los subsidios. *Diario Río Negro | Periodismo En La Patagonia*. <https://www.rionegro.com.ar/energia/gasoducto-a-vaca-muerta-y-segmentacion-proyectan-una-baja-en-los-subsidios-2836298/>
- EconoJournal. (2023, October 11). En los fondos destinados a Cammesa se prevé un recorte adicional de 10%. *econojournal.com.ar*. <https://econojournal.com.ar/2023/10/el-presupuesto-2024-preve-un-recorte-adicional-de-10-en-los-fondos-destinados-a-cammesa/>

- EFE. (2023, June 21). Los venezolanos necesitan 108 salarios mínimos para acceder a la canasta básica familiar, dice ONG. *El Economista*. <https://www.eleconomista.net/economia/Los-venezolanos-necesitan-108-salarios-minimos-para-acceder-a-la-canasta-basica-familiar-dice-ONG-20230621-0012.html>
- en tiempo y en compás. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/12/DOC\\_SUBSIDIOS\\_20211-2022-final.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/12/DOC_SUBSIDIOS_20211-2022-final.pdf)
- Financial Tracking Services. (2023). *Venezuela Plan de Respuesta Humanitario 2023 | Financial Tracking Service*. OCHA. <https://fts.unocha.org/plans/1135/summary>
- Fondo de Inclusión Social Energético. (2021). *Memoria Anual de Gestión 2020*. [http://www.fise.gob.pe/pags/PublicacionesFISE/MEMORIA\\_ANUAL\\_FISE\\_2020.pdf](http://www.fise.gob.pe/pags/PublicacionesFISE/MEMORIA_ANUAL_FISE_2020.pdf)
- French, G. (2022). Los subsidios a los combustibles fósiles 2021-2022. Desafinando en tiempo y en compás. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/12/DOC\\_SUBSIDIOS\\_20211-2022-final.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/12/DOC_SUBSIDIOS_20211-2022-final.pdf)
- G20 Research Group. (2009). *G20 leaders statement: The Pittsburgh summit*. <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>
- García, K. (2019, July 11). Falta a plan eléctrico énfasis en energías renovables: industria. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Falta-a-plan-electrico-enfasis-en-energias-renovables-industria-20190711-0021.html>
- Grainger, B. S. (2011, February 28). Victims of Venezuela's Caracazo clashes reburied. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-12593085>
- Huarca, R., Carrasco, I., & Javier, A. (2023). El Fondo para la Estabilización de Precios de Combustibles en Perú. In *Banco Central De Reserva Del Perú*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-194/moneda-194-09.pdf>
- HumVenezuela. (2021). *Escala*. <https://humvenezuela.com/dimension-escala/>
- IEA (2023), *Fossil Fuels Consumption Subsidies 2022*, IEA, Paris <https://www.iea.org/reports/fossil-fuels-consumption-subsidies-2022>
- IEA. (2020). *World Energy Outlook 2020*. [https://iea.blob.core.windows.net/assets/c3de5e13-26e8-4e52-8a67-b97aba17f0a2/Sustainable\\_Recovery.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/c3de5e13-26e8-4e52-8a67-b97aba17f0a2/Sustainable_Recovery.pdf)
- IEA. (2023a). *Argentina*. <https://www.iea.org/countries/argentina>
- IISD & OECD. (2022, December 2). *Methodology*. Fossil Fuel Subsidies Tracker. <https://fossilfuel-subsidytracker.org/methodology/>
- IISD & OECD. (2023, November 8). *Fossil Fuel Subsidies Tracker*. Fossil Fuel Subsidies. <https://fossilfuelsubsidytracker.org/>
- IISD. (2023, July). *Canada's fossil fuel subsidy framework is a big step forward, but gaps must be closed to align with climate commitments*. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/articles/statement/canadas-fossil-fuel-subsidy-framework-big-step-forward-gaps-must-be-closed-align>
- IISD. (2023b, August). *Shifting G20 fossil fuel spending could install enough renewables to align with 1.5°C while tackling global hunger, energy access gaps, and more*. <https://www.iisd.org/articles/press-release/shifting-g20-fossil-fuel-spending>

- IMF. (2019, September 20). *Fossil fuel subsidies*. <https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/energy-subsidies>
- Inesc. (2022). *Fossil Fuel Subsidies in Brazil: Know, Assess, and Reform*. [https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/11/INGLES\\_ESTUDO-COMBUSTIVEIS.pdf?x96134](https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/11/INGLES_ESTUDO-COMBUSTIVEIS.pdf?x96134)
- IPCC. (2019). *Resumen para responsables de políticas*. [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf)
- Klaiber, C., Rentschler, J., & Dorband, I. (2023). *Distributional and Health Co-Benefits of Fossil Fuel Subsidy Reforms: Evidence from 35 Countries*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/a6ca75d6-985e-4d7c-9768-3f90ea9c1eb0/content>
- Kühne, K., Sánchez, L., Roth, J., Tornel, C., & Gerasimchuk, I. (2019). *Más allá de los combustibles fósiles: Transición fiscal en México*. Global Subsidies Initiative. <https://www.iisd.org/system/files/publications/combustibles-fosiles-transicion-fiscal-en-mexico.pdf>
- López-Maya, M. (2002). Venezuela after the Caracazo: Forms of Protest in a Deinstitutionalized Context. *Bulletin of Latin American Research*, 21(2), 199–218. <http://www.jstor.org/stable/3339453>
- Methodology - fossil fuel subsidies*. (2022, December 2). Fossil Fuel Subsidies. <https://fossilfuelsubsidytracker.org/methodology/>
- Ministerio de Economía de Argentina. (2022). *1 Lineamientos para el desarrollo integral y sostenible del sector eléctrico al corto y mediano plazo*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/lineamientos\\_para\\_el\\_desarrollo\\_integral\\_del\\_sector\\_electrico\\_a\\_mediano\\_plazo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/lineamientos_para_el_desarrollo_integral_del_sector_electrico_a_mediano_plazo.pdf)
- Ministerio de Economía de Argentina. (2023). *Plan Nacional de Transición Energética*. <https://www.energiaestrategica.com/wp-content/uploads/2023/07/Plan-Transicion-Energetica-ARG-2030.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022*. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-197963%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-197963%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023*. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-223865%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-223865%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Muta, T., & Erdogan, M. (2023, February 16). *The global energy crisis pushed fossil fuel consumption subsidies to an all-time high in 2022 – Analysis - IEA*. IEA. <https://www.iea.org/commentaries/the-global-energy-crisis-pushed-fossil-fuel-consumption-subsidies-to-an-all-time-high-in-2022>
- Noticias RCN. (2023, June 27). *Las mafias detrás del subsidio de la gasolina: Casi 5 millones de galones al mes están fluyendo donde no deben*. *noticiasrcn.com*. <https://www.noticiasrcn.com/colombia/mafias-detras-del-subsidio-de-la-gasolina-en-colombia-448770>
- OECD (2023). *OECD Inventory of Support Measures for Fossil Fuels: Country Notes*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5a3efe65-en> (obtenido el 20 de noviembre 2023).
- Oliveros, L. (2020). *Impacto de las sanciones financieras y petroleras sobre la economía venezolana*. In *WOLA*. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/10/Oliveros-informe-completo-2.pdf>

- Oswald, Y., Owen, A., & Steinberger, J. (2020). Large inequality in international and intranational energy footprints between income groups and across consumption categories. *Nature Energy*, 5(3), 231–239. <https://doi.org/10.1038/s41560-020-0579-8>
- Patiño, D. (2022, April 21). ¿Quiénes ganan y quiénes pierden con el subsidio a la gasolina? Expansión. <https://expansion.mx/economia/2022/03/30/subsidio-gasolina-mexico-2022>
- Sdrulevich, M. A., Sab, M., Zouhar, M., & Albertin, M. (2014). *Subsidy reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2014/1403mcd.pdf>
- Singer, F. (2022, March 18). La eliminación progresiva del subsidio a la gasolina golpea a los venezolanos. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2022-03-18/la-eliminacion-progresiva-del-subsidio-a-la-gasolina-golpea-a-los-venezolanos.html>
- Socorro, M. (2020, May 20). Nosotros aumentamos la gasolina en 30 céntimos y nos acusaron de querer matar de hambre al pueblo. La Gran Aldea. <https://lagranaldea.com/2020/05/20/nosotros-aumentamos-la-gasolina-en-30-centimos-y-nos-acusaron-de-querer-matar-de-hambre-al-pueblo/>
- Solís, A. (2023, June 29). Exclusiva: México alcanzará meta de energías limpias con planta solar e hidroeléctricas de CFE, dice Sener. *Bloomberg Línea*. <https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/mexico/exclusiva-mexico-alcanzara-meta-de-energias-limpias-con-planta-solar-e-hidroelectricas-de-cfe-dice-sener/>
- Subsidies Data: 2023 Update." Working paper, IMF, Washington, DC. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/08/22/IMF-Fossil-Fuel-Subsidies-Data-2023-Update-537281>
- Transparencia Venezuela. (2022). *Economías ilícitas al amparo de la corrupción entre el contrabando de oro, drogas, combustible y la extorsión en los puertos*. <https://transparenciave.org/economias-ilicitas/wp-content/uploads/2022/06/Economia-Illicitas.pdf>
- UNEP. (2019). *Measuring fossil fuel subsidies in the context of the sustainable development goals*. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28111/FossilFuel.pdf>
- UNFCCC Secretariat. (2023). *Technical dialogue of the first global stocktake. Synthesis report by the co-facilitators on the technical dialogue*. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2023\\_09\\_adv.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2023_09_adv.pdf)
- UNFCCC. (2021, November). *Glasgow Climate Pact*. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3\\_auv\\_2\\_cover%20decision.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_2_cover%20decision.pdf)
- Wooders, P., Kuehl, J., Sumarno, T. B., & Gass, P. (2021). *Options for Taking Forward a Potential Voluntary Standstill Commitment on Inefficient Fossil Fuel Subsidies*. [https://www.apec.org/docs/default-source/publications/2021/11/standstill-options-for-apec-economies-on-ffs/221\\_cti\\_standstill-options-for-apec-economies-on-ffs\\_rev.pdf?sfvrsn=9088c2ed\\_2](https://www.apec.org/docs/default-source/publications/2021/11/standstill-options-for-apec-economies-on-ffs/221_cti_standstill-options-for-apec-economies-on-ffs_rev.pdf?sfvrsn=9088c2ed_2)
- World Bank. (2023). *Equitable and Green Path Development Policy Financing (P180566)*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099052323161545969/pdf/BOSIB0570b5e8e0540a-d87093a38d4326c4.pdf>
- World Health Organization. (2022). Ambient (outdoor) air pollution. *www.who.int*. [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health#:~:text=The%20combined%20effects%20of%20ambient,premature%20deaths%20worldwide%20in%202019.](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health#:~:text=The%20combined%20effects%20of%20ambient,premature%20deaths%20worldwide%20in%202019.)



TRANSFORMA

5 de diciembre del 2023

El presente **policy brief** fue coordinado y elaborado por Daniel Cooper Bermúdez con contribuciones de Alejandra López, Ana María Mogollón, Jose Luis Díaz Ramos, Laura Flechas, Giovanni Pabón y Álvaro Daniel Pinzón. Agradecimientos especiales para German David Romero de Diorama Consulting por su peer review.

