

Böhl Gutierrez, Mauricio; Vega Araújo, José; Arond, Elisa

## Research Report

# Hacia una eliminación progresiva y estratégica del subsidio al ACPM en Colombia

IDOS Policy Brief, No. 25/2024

### Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

*Suggested Citation:* Böhl Gutierrez, Mauricio; Vega Araújo, José; Arond, Elisa (2024) : Hacia una eliminación progresiva y estratégica del subsidio al ACPM en Colombia, IDOS Policy Brief, No. 25/2024, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn, <https://doi.org/10.23661/ipb25.2024>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/300631>

#### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

#### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



## Hacia una eliminación progresiva y estratégica del subsidio al ACPM en Colombia

Mauricio Böhl Gutierrez, José Vega Araújo & Elisa Arond

### Resumen

Esta síntesis de recomendaciones políticas aborda la eliminación progresiva del subsidio al ACPM en Colombia y subraya la necesidad urgente de una acción coordinada. El gobierno colombiano considera la eliminación progresiva del subsidio como parte de su estrategia de transición energética y propone inversiones en tecnologías carbono neutrales como sustitución. Sin embargo, el sector del transporte - principal consumidor de ACPM - se muestra escéptico sobre la viabilidad de estos planes.

Los subsidios al ACPM y a la gasolina, procedentes del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), amenazan la sostenibilidad fiscal de Colombia. En 2022, los subsidios representaban el 2,5% del Producto Interior Bruto (PIB) nacional.

Este informe examina los obstáculos para el proceso de eliminación del subsidio al ACPM, con especial atención a las reformas necesarias en el sector del transporte y el escepticismo sobre los planes de transición energética. A partir de estas percepciones, el informe ofrece recomendaciones políticas para el corto y medio plazo. En las observaciones finales, el reporte reitera que el fracaso en eliminar los subsidios podría afectar los esfuerzos más amplios de transición energética en Colombia.

### Recomendaciones para el gobierno nacional (véase p. 6 para más detalles):

#### A corto plazo

1. Retomar con urgencia las reuniones de las partes interesadas en la eliminación de los subsidios a los combustibles, con el liderazgo del Ministerio de Transporte y la participación de otros actores claves como clientes del sector del transporte, los

Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de Trabajo, así como el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

2. Colaborar con estos actores para desarrollar un plan de acción que incorpore medidas de apoyo al sector del transporte, incluyendo mejoras en eficiencia energética y coordinación entre las empresas de transporte.
3. Crear programas sociales específicos destinados a mitigar los efectos socioeconómicos, utilizando el Sistema General de Participaciones (SGP) y fortaleciendo el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén).

#### A largo plazo

4. Revisar los objetivos y estrategias de los documentos de planificación nacional para que reflejen las circunstancias de los camioneros independientes. Se debería considerar la reasignación de fondos relacionados con los subsidios para fortalecer el Fondo de Reposición del Parque Automotor.
5. Reestructurar el sector del transporte para mejorar la resiliencia y promover inversiones en sostenibilidad. Por ejemplo, explorar el modelo de cooperativas del sector de transporte de pasajeros en Colombia, que permite a los camioneros mantener la independencia al tiempo que mitiga los riesgos de inversión.
6. Explorar alianzas estratégicas entre entidades colombianas y extranjeras del sector privado con experiencia en la incorporación de prácticas sostenibles y responsables, instituciones académicas y de investigación, y agencias de desarrollo para acelerar la transición hacia tecnologías más sostenibles en el sector del transporte.

## Introducción

El actual Gobierno colombiano heredó graves problemas económicos tras la crisis energética mundial y la pandemia. Como parte de un esfuerzo para abordar los retos económicos, aumentó los precios de la gasolina en el país para mejorar su sostenibilidad fiscal y reducir la dependencia de los subsidios gubernamentales (Neira, 2023). Su ambición de alinear los precios de los combustibles con los mercados mundiales mediante la eliminación gradual de los subsidios representa una oportunidad para transformar el sector del transporte y, al mismo tiempo, apoyar a los hogares vulnerables ante los efectos socio-económicos de los últimos años. Este informe tiene como objetivo identificar los retos asociados con la eliminación gradual del subsidio al ACPM – un combustible muy utilizado en el sector del transporte colombiano – y ofrecer recomendaciones de política para abordar los intereses y preocupaciones de los distintos actores.

El Fondo Monetario Internacional estima que a nivel mundial los subsidios a los combustibles fósiles destinados a los consumidores costarán a los gobiernos 1,3 billones de dólares en 2022, representando un aumento de más del 400% en comparación con 2015 (Black, Parry, & Vernon, 2023). Desde una perspectiva fiscal, el uso de subsidios a los combustibles fósiles es extremadamente controversial, ya que crean déficits en los presupuestos gubernamentales, benefician principalmente a los hogares de renta alta que consumen más combustible y desincentivan la inversión en tecnologías más limpias y sostenibles. Además de los efectos fiscales y sociales adversos, los subsidios fomentan el uso de combustibles fósiles y contribuyen a las emisiones de gases de efecto invernadero.

Los datos de este reporte se obtuvieron a partir de entrevistas realizadas para un proyecto de investigación del Institute of Development and Sustainability (IDOS) entre el 12 de febrero y el 24 de marzo de 2024 a 43 actores relevantes de diferentes sectores, incluyendo representantes del gobierno, el sector privado y la sociedad civil, así como a expertos en políticas.

## El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles y su déficit

El actual gobierno colombiano, dirigido por el presidente Gustavo Petro, se comprometió a hacer frente al creciente déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Creado en 2007, el FEPC tiene como objetivo proteger a la sociedad colombiana de la volatilidad de los precios de los combustibles, cubriendo las disparidades entre los precios de venta al público de la gasolina y el ACPM y los del mercado internacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022). El fondo obtiene dinero cuando los precios nacionales superan a los internacionales y gasta cuando caen por debajo, subsidiando el consumo de combustible durante los periodos de precios altos.

### Recuadro 1: Mecanismos automáticos de tarificación de los combustibles

Los mecanismos automáticos de fijación de precios de los combustibles utilizan una fórmula para calcular los precios de estos y ajustarlos periódicamente a los precios del mercado internacional. El mecanismo puede incluir una banda de precios para proteger a la sociedad y a las empresas de la volatilidad de los precios en el mercado internacional. Las bandas de precios utilizan precios máximos y mínimos para evitar que el precio suba por encima de un límite fijo o de un porcentaje preestablecido. Muchos países utilizan instituciones independientes para fijar los precios de los combustibles, de modo que no puedan politizarse, por ejemplo, durante los periodos electorales.

A través de un mecanismo automático de fijación de precios con bandas de precios, el Ministerio de Minas y Energía junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecen mensualmente los precios del combustible. Este sistema permite al gobierno evitar incrementos abruptos en los precios del combustible y suspender aumentos automáticos de los mismos (véase el Recuadro 1).

La Figura 1 muestra el balance del FEPC de los últimos 16 años. Destaca los retos a los que se enfrentó Colombia tras la pandemia y la crisis energética mundial, que condujeron a un déficit equivalente al 2,5% del PIB en 2022. Como los precios de los combustibles derivados del petróleo en el mercado internacional subieron a partir de 2021, el FEPC mitigó el efecto limitando las subidas de precios para los consumidores.

Estas circunstancias supusieron una carga sustancial para el presupuesto gubernamental y contribuyeron al importante déficit, como se ilustra en la Figura 1. Los expertos destacaron que el déficit constituía una enorme amenaza para la sostenibilidad de la deuda colombiana e instaron al gobierno a actuar (Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF], 2022). El FEPC acumulaba un déficit total de 100,3 billones de COP (pesos colombianos), (26,2 billones de dólares) de los cuales el 73% procedía de los tres últimos años. Los expertos financieros advirtieron que las agencias calificadoras internacionales podrían rebajar la calificación de Colombia debido al elevado nivel de deuda.

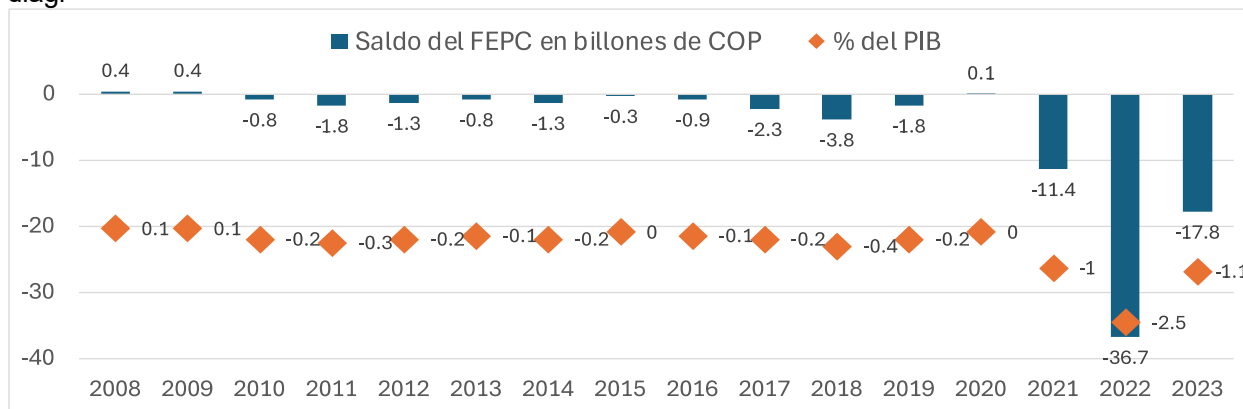
Para abordar parte del déficit, la administración Petro invirtió mucho capital político para implementar una eliminación gradual del subsidio

a la gasolina, iniciada a finales de 2022. Esta medida buscó que los precios de la gasolina alcanzaran los niveles del mercado mundial a principios de 2024 (CARF, 2022; Presidencia Colombia, 2023; Rodríguez Rincón, 2023). Los efectos socioeconómicos de la eliminación del subsidio a la gasolina siguen siendo objeto de debate. Algunos funcionarios del gobierno subrayaron la regresividad del subsidio, argumentando que el aumento de los precios no afectaría gravemente a los hogares de bajos ingresos y vulnerables (Morales Soler, 2022). Otras partes interesadas, incluidos funcionarios del gobierno nacional y regional, enfatizaron que incluso los aumentos marginales de los costos tienen efectos profundos en los hogares vulnerables y de bajos ingresos (Casallas, 2023; Lopera, 2023).

En 2023, los subsidios al ACPM representaron la mayor carga para el gobierno, alcanzando el 77% de los 17,8 billones de COP (4,7 billones de dólares), como se muestra en la Figura 1. En medio de la notable inflación y el estancamiento del crecimiento económico, el gobierno se encuentra en una posición desafiante para abordar la reforma a los subsidios al ACPM (Sánchez, 2024).

**Figura 1: Balance del FEPC entre 2008 y 2023\* en billones de COP y en porcentaje del PIB**

diagr



Nota: De 2008 a 2019, el saldo del FEPC fluctuó entre COP -2 y +0,4 billones, pero a partir de 2020 experimentó déficits significativos, cayendo a COP -36,7 billones en 2022. Como porcentaje del PIB, el FEPC se mantuvo relativamente estable hasta 2019, cuando experimentó un marcado aumento del déficit a partir de 2020, alcanzando el -2,5% en 2023.

\*Los resultados para 2023 son estimaciones.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a partir de datos del Ministerio de Minas y Energía.

## **Negociaciones con el sector transporte: clave para avanzar en la eliminación de subsidios al ACPM**

El principal consumidor de ACPM es el sector de transporte, que incluye tanto vehículos de carga como de pasajeros. Debido a la ausencia de alternativas como trenes o el transporte fluvial masivo, los vehículos propulsados por ACPM mueven el 96% de las mercancías en Colombia (Hernández & Cantillo-Cleves, 2024). Por lo tanto, el sector representa un reto crucial para el proceso de transición energética en Colombia (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023).

En el centro de las discusiones actuales entre el gobierno y el sector de transporte está la cuestión de quién debe determinar la reasignación de los fondos que cubren las disparidades del precio del ACPM. Para el gobierno, los subsidios amenazan la sostenibilidad fiscal del país, mientras que reorientar los fondos de los subsidios ofrece recursos potenciales para el proceso de transición energética colombiano. Por ejemplo, los fondos que actualmente cubren el subsidio al ACPM podrían reorientarse como inversiones para apoyar al sector del transporte en su adaptación a la transición energética.

Los representantes del sector del transporte sostienen que el gobierno carece de una estrategia clara de aplicación de sus planes de transición energética en el sector de transporte y las inversiones en infraestructura asociadas. Consideran que los planes de transición energética son un sustituto inadecuado del subsidio al ACPM y advierten que el aumento de los precios del ACPM podría causar inflación y afectar a bienes esenciales como los alimentos (Bancolombia, 2023; Fernández, 2024). Para ellos, el subsidio al ACPM debería mantenerse, con cambios menores.

La dependencia de Colombia del transporte por carretera confiere al sector un extraordinario poder de negociación y la capacidad de resistirse a la aplicación de políticas mediante huelgas,

como han demostrado experiencias pasadas. En 2016, las protestas de los camioneros reclamando mejores condiciones laborales provocaron escasez de alimentos en algunas regiones de Colombia (Santiago, Edgardo, Óscar, & Andrés, 2018). Por lo tanto, encontrar una vía aceptable para la eliminación progresiva del subsidio al diésel es crucial para que cualquier iniciativa política en esta dirección tenga éxito.

Los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Transporte, Minas y Energía han mantenido varias reuniones técnicas con la asociación del sector del transporte, UNIDOS, que representa entre el 85% y el 90% de los trabajadores del sector. El objetivo es encontrar una forma eficaz de reducir gradualmente el subsidio al ACPM, al tiempo que se aplican otras medidas para abordar las principales preocupaciones del sector en relación con los subsidios y otras cuestiones.

El 13 de abril de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público anunció que los precios del ACPM aumentarían gradualmente en un futuro próximo. Sin embargo, para esa fecha, el gobierno aún no había llegado a un acuerdo con UNIDOS sobre los precios del ACPM y otras preocupaciones planteadas por el sector de transporte durante las reuniones técnicas (Cárdenas, 2024). Tres retos interconectados complican los diálogos entre el gobierno y el sector del transporte. Estos retos se analizan en detalle a continuación.

### **Retos estructurales en el subsector del transporte de carga**

Según representantes del sector y otros expertos, el subsector de transporte de carga sufre una difícil situación económica, así como una sobreoferta de camioneros. Este problema es en parte consecuencia de las estructuras y modos de funcionamiento del subsector, que han provocado un déficit de inversión a lo largo del tiempo.

El subsector cuenta con tres grupos de actores principales: los clientes que encargan el transporte de carga, las empresas de transporte autorizadas que reciben encargos y los



camioneros, en su mayoría, independientes que trasladan las mercancías. Muchos camiones en Colombia son de propiedad privada y muchas familias dependen de los ingresos que generan los camioneros (Girozero, 2021). La proporción de trabajadores independientes en el sector del transporte ha sido hasta del 63%, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Feria, 2021). Las empresas de transporte con licencia poseen muy pocos vehículos propios y dependen de los camioneros independientes, que ofrecen sus servicios en función de la demanda (Girozero, 2021).

Esta estructura aumenta la dependencia de la subvención del ACPM para disminuir los costos y crea graves ineficiencias, como que los camioneros tengan dificultades para encontrar trabajo y que no se invierta lo suficiente en el mantenimiento, la conservación y la renovación de los camiones. Debido al alto grado de trabajo independiente entre los camioneros, éstos necesitan encontrar continuamente nuevas cargas, lo que resulta muy difícil debido al exceso de oferta. Como resultado, los propietarios de camiones rara vez invierten en vehículos nuevos, lo que ha provocado un déficit de inversión que se refleja en una edad promedio por camión de 26 años (Ospina Henao, 2024).

### Escepticismo sobre las visiones del Plan Nacional de Desarrollo para el sector del transporte

El Plan Nacional de Desarrollo destaca el sector del transporte como clave para el proceso de transición energética de Colombia (DNP, 2023). El plan incluye posibles soluciones para el déficit de inversión, como medidas para mejorar la eficiencia energética y la descarbonización, que podrían apoyar la eliminación progresiva de los subsidios. El gobierno pretende contribuir a la transición hacia vehículos eléctricos y propulsados por hidrógeno ofreciendo exenciones fiscales y préstamos a bajo interés, así como un fondo para el avance tecnológico en el sector del transporte. Estas ideas se han visto reforzadas por la Hoja de Ruta para una Transición

Energética Justa, que incluye un conjunto de estrategias para el sector de transporte (Ministerio de Minas y Energía, 2023).

Los representantes del sector perciben el nivel de incentivos y ayudas gubernamentales como inapropiado para compensar la pérdida del subsidio al ACPM. Plantean dos preocupaciones principales sobre el plan del gobierno para cerrar el déficit de inversión. En primer lugar, la dependencia hacia una tecnología costosa con una disponibilidad y accesibilidad actualmente limitadas en los mercados colombianos, lo que hace que la estrategia parezca inviable. En segundo lugar, el escepticismo histórico debido a los niveles insuficientes de apoyo y a las promesas incumplidas. Consideran que el subsidio al ACPM es uno de los pocos beneficios tangibles proporcionados por el gobierno.

Los actores del sector privado y la academia han reiterado el escepticismo del sector y cuestionan la capacidad del gobierno para poner en práctica las visiones del Plan Nacional de Desarrollo y otros instrumentos de planificación. Los altos niveles de rotación de funcionarios de los ministerios clave y los problemas para aplicar otras reformas han llevado a reforzar esta opinión, provocando un intenso debate público.

En abril de 2024, casi dos años después del inicio de la actual administración, los avances en el desarrollo de nuevas políticas y acciones para cumplir los compromisos han sido limitados, incluyendo la necesaria coordinación entre ministerios y los distintos niveles de gobierno.

### El papel de Ecopetrol en los subsidios a los combustibles

La eliminación progresiva de los subsidios a los combustibles está estrechamente vinculada al proceso de transición energética, como se destaca en el Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2023). Un actor clave en la transición energética es la empresa estatal Ecopetrol, que tiene la ambición de ser carbono neutral para 2050 y lleva varios años invirtiendo en la diversificación de su cartera, aunque su negocio principal sigue

estando fuertemente basado en los combustibles fósiles (Strambo & Arond, 2023). Sin embargo, el aumento del déficit del FEPC desde 2021 plantea retos importantes para Ecopetrol, que ha cubierto temporalmente los costos de los precios desinflados de la gasolina y el diésel, liquidados posteriormente por el gobierno anualmente.

El gobierno tiene una fuerte motivación para eliminar gradualmente los subsidios a los combustibles para proteger su capacidad de sostener la deuda y apoyar a Ecopetrol como aliado clave en el proceso de transición energética. Cambiar la fórmula de fijación de precios para centrarse únicamente en los costos de producción del ACPM, como sugiere UNIDOS, obligaría a Ecopetrol a asumir las pérdidas que genera actualmente el subsidio. Esto se debe a que fijar los precios del ACPM por debajo de los niveles del mercado mundial con la nueva fórmula obligaría a Ecopetrol a vender el combustible a un precio reducido, lo que haría que la empresa incurriera en pérdidas sustanciales que antes cubría el gobierno.

## Recomendaciones para eliminar progresivamente la subvención al ACPM

Aunque la eliminación progresiva del subsidio al ACPM es clave para reducir la deuda y avanzar hacia la transición energética, esta eliminación coloca al gobierno en una posición desafiante y arriesgada. Por un lado, si el sector del transporte decide que la única opción para que se escuchen sus necesidades es entrar en huelga, el país podría enfrentarse a escasez de alimentos, protestas y malestar social, como ha ocurrido en el pasado con los intentos de regular el sector (Ahumada Rojas, 2021; Santiago et al., 2018). Por otro lado, una repercusión de la subida de precios sin medidas paliativas podría avivar la inflación y agobiar a grandes segmentos de la población, provocando también malestar social.

Es necesario que la eliminación progresiva del subsidio al ACPM tenga éxito para reforzar la confianza en el proceso más amplio de transición

energética y demostrar la capacidad del gobierno para dirigir un proceso de reforma complejo. Para mitigar los efectos negativos de la eliminación, el gobierno debe actuar urgentemente creando más espacio para el diálogo que aborde las necesidades de los sectores afectados; mitigando los efectos adversos sobre los hogares vulnerables; y evitando impactos negativos sobre su agenda de transición energética. Para dirigir la eliminación progresiva de los subsidios, el gobierno nacional debería considerar las siguientes recomendaciones.

### Acciones a corto plazo para eliminar progresivamente el subsidio al ACPM

**Retomar las reuniones técnicas:** El gobierno debe reanudar inmediatamente las reuniones quincenales para debatir la reforma de los precios hasta el final de su periodo legislativo.

- Para atender mejor las necesidades del sector del transporte, el Ministerio de Transporte debería tomar la iniciativa y recibir más autonomía de negociación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- En las reuniones deberían participar otros actores del gobierno, Ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de Trabajo, así como el Departamento Nacional de Planificación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y actores del sector privado, incluidos los clientes del sector del transporte.

**Establecer un plan de acción:** El gobierno y las principales partes interesadas deben elaborar conjuntamente un plan de acción para eliminar progresivamente el subsidio al ACPM. El plan de acción debe abordar las siguientes prioridades:

- *Apoyo inmediato al sector del transporte en sus áreas prioritarias:* Junto con el sector privado, el gobierno debería identificar oportunidades de reducción de costos a corto plazo para aumentar la confianza del sector de transporte en las acciones del gobierno y proteger su rentabilidad a corto plazo. Por ejemplo, la formación para reducir el uso de

combustible y mejorar la coordinación entre las empresas de transporte y sus clientes a través de aplicaciones u otras plataformas podría ayudar a los camioneros a corto plazo.

- **Programas sociales para mitigar los efectos socioeconómicos:** Organismos gubernamentales como el Ministerio de Salud y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, así como el Departamento Nacional de Planificación, deberían sugerir medidas de mitigación que la eliminación de las subvenciones podría financiar.
  - El gobierno podría invertir en el Sistema General de Participaciones (SGP), que proporciona fondos para gastos sociales como la educación y la salud (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2021). Otros países han aplicado con éxito transferencias monetarias que ayudaron a los hogares con el aumento de los precios (Mukherjee et al., 2023).
  - La base de datos del Sistema de Identificación de Beneficiarios Potenciales de Programas Sociales (Sisbén) podría beneficiarse del enfoque de transferencias monetarias si los beneficiarios potenciales se registran y se amplía la base de datos.
  - Las partes también deberían evaluar las presiones socioeconómicas de la eliminación gradual del subsidio a la gasolina y otros aumentos de precios del pasado para obtener una visión global de las vulnerabilidades actuales de la sociedad.
- **Ritmo de la subida de precios:** El gobierno debe gestionar con prudencia el ritmo de la subida de precios y otros elementos de transición para coordinar estratégicamente los ajustes con otras políticas y normativas, como el desarrollo de infraestructuras, la introducción de nuevas tecnologías y la formación de la mano de obra.
  - Evaluar la dinámica del mercado y las preferencias de la sociedad es imprescindible para garantizar que la sociedad y la

economía puedan adaptarse a los cambios (Rentschler & Bazilian, 2017).

- Un calendario estructurado ayudaría a todas las partes interesadas, así como al público en general, a prepararse para los cambios.
- El calendario debe incluir indicadores que guíen el aumento de los precios a lo largo del tiempo para proteger a los trabajadores del sector del transporte y a los hogares vulnerables. Sólo cuando los indicadores permitan un aumento de los precios, el gobierno deberá subir los precios del ACPM.

### Medidas que deben adoptarse en el periodo legislativo restante

**Revisar los objetivos y estrategias de los documentos nacionales de planificación:** Los responsables políticos deben reconocer que la eliminación progresiva del subsidio al ACPM requiere una reforma del sector del transporte más amplia de lo que se ha propuesto hasta ahora. Para reflejar las realidades de los camioneros independientes, el gobierno debe redefinir las medidas para cerrar la brecha de inversión existente, permitiendo que el sector participe en los planes de transición energética. La Hoja de Ruta de la Transición Energética Justa, prevista para 2024, brinda la oportunidad de esbozar esta reforma.

- El gobierno debería redirigir parcialmente los fondos del subsidio al ACPM al Fondo de Sustitución del Parque Automotor, al tiempo que se deberían impulsar los términos y condiciones de este fondo para ayudar a facilitar una transición que incorpore vehículos eléctricos y un parque automotor más limpio y sostenible en general.
- A corto plazo, analizar las ventajas y desventajas de dar prioridad a tecnologías con mayor disponibilidad en el país, como motores diésel más eficientes que reduzcan el consumo de combustible, frente a tecnologías menos



accesibles, pero más limpias (por ejemplo, vehículos eléctricos).

- A largo plazo, el gobierno y el sector del transporte deberían explorar conjuntamente nuevas tecnologías como los vehículos eléctricos o el hidrógeno, y definir una estrategia para crear la infraestructura energética necesaria para su despliegue.
- Las pruebas sobre los beneficios colaterales (impactos sobre la salud y el clima) de la eliminación progresiva del ACPM y las mejoras en la eficiencia energética de la flota de transporte deberían formar parte de las comunicaciones públicas en torno a estos cambios.

**Reestructurar el sector del transporte:** El sector del transporte requiere una reforma para abordar los retos estructurales que agravan su dependencia de los precios bajos del ACPM. La fragmentación y la falta de economías de escala debido al pequeño tamaño de la empresa promedio del sector transporte plantean retos a su potencial de reforma y desarrollo.

- El sector del transporte de pasajeros ha tenido éxito en su experiencia de organización en cooperativas en el pasado, abordando eficazmente los retos a los que se ha enfrentado este sector (véase el Recuadro 2).
- Las cooperativas podrían ser una oportunidad para reestructurar el subsector del transporte de mercancías, protegiendo la autonomía de los camioneros independientes y fomentando una mayor formalización. El gobierno debe ofrecer incentivos claros a las cooperativas que faciliten una flota más limpia, como beneficios fiscales y regímenes de seguridad social.

## Recuadro 2: Cooperativas en Colombia

Las cooperativas son empresas propiedad de sus empleados en las que todos los socios se benefician por igual y comparten los riesgos de la inversión. En muchos casos, contribuyen al desarrollo de la comunidad y se caracterizan por sus estructuras democráticas, que proporcionan a todos los socios un voto en las decisiones empresariales. Sin embargo, las cooperativas individuales pueden variar en sus prácticas y prioridades en función de sus objetivos y circunstancias específicas. Varias cooperativas llevan muchos años operando en el subsector colombiano del transporte de pasajeros. Las cooperativas ayudaron a resolver la "guerra del centavo", refiriéndose a la feroz competencia entre los conductores de autobuses por los pasajeros que a menudo conducía a rivalidades perjudiciales (Shaw & Alldred, 2015).

**Colaborar con los actores de Cooperación Internacional y la industria:** Varios actores del Cooperación Internacional y la industria están colaborando con el gobierno colombiano en la transición energética, especialmente para explorar el potencial del país para producir formas de energía más limpia. Estos actores deberían tomarse en serio la eliminación de los subsidios, ya que las huelgas del sector del transporte podrían afectar a sus planes de inversión y desarrollo en Colombia.

- Para acelerar la transición hacia energías y tecnologías más limpias en el sector del transporte, el gobierno debería discutir con estos actores la necesidad de desarrollar – y posteriormente fabricar – tecnologías de transporte sostenibles a nivel nacional en Colombia, aprovechando las capacidades existentes en las industrias productoras. Por ejemplo, Uruguay cuenta con un proyecto piloto para camiones de hidrógeno en el sector forestal, que podría servir como caso de uso para Colombia (H2LAC, 2023). Además, la alianza estratégica para el hidrógeno verde entre Brasil y Colombia podría fomentar más oportunidades para el desarrollo económico (Mejía, 2024).

- El gobierno podría buscar alianzas estratégicas entre las empresas privadas internacionales y el sector privado colombiano para identificar dónde podrían generar beneficios mutuos. Por ejemplo, a medida que los países industrializados tratan de ecologizar su industria pesada con hidrógeno de bajas emisiones, ¿qué oportunidades existen para que Colombia desarrolle una industria del hidrógeno, no sólo para la exportación, sino también para apoyar y transformar el sector del transporte colombiano, garantizando al mismo tiempo los beneficios locales y minimizando los impactos negativos (Ministerio de Minas y Energía, 2022)?
- El establecimiento de una industria del hidrógeno en Colombia se enfrenta a sus propios retos debido al limitado desarrollo normativo, la posible dependencia del hidrógeno gris y marrón, los riesgos en torno al desarrollo de infraestructuras, los acuerdos con las comunidades afectadas y otros problemas (Aldana Rivera & León Peñuela, 2022).

## Conclusiones

El gobierno y el congreso colombiano deberían dar prioridad a la eliminación progresiva de los subsidios en lo que queda de legislatura. La eliminación gradual ofrece la oportunidad de elevar el proceso de transición energética de una política gubernamental temporal a una política de Estado reconocida por una amplia coalición de partidos políticos y actores sociales. Sin embargo, si la eliminación progresiva fracasa, el país podría enfrentarse a huelgas y protestas, lo que afectaría negativamente a la confianza en los planes de transición energética del gobierno y al apoyo a los mismos.

Tanto la industria nacional e internacional como los actores de la cooperación internacional al desarrollo que tienen intereses en la transición energética colombiana deberían comprometerse con la eliminación progresiva de los subsidios a los combustibles, ya que podría afectar a sus esfuerzos en el proceso de transición energética. Su apoyo podría acelerar la eliminación de los subsidios y aumentar la confianza en las capacidades del gobierno. Por ejemplo, el gobierno alemán organiza consultas interministeriales, y el proceso de eliminación de los subsidios debería convertirse en un tema central del intercambio. Alemania ha tenido sus propias experiencias negativas con la eliminación progresiva de subsidios, y los dos países podrían aprender el uno del otro (Martínez, 2024).

En estos momentos, el gobierno está perdiendo capital político, ya que la eliminación progresiva de los subsidios a los combustibles está afectando a la confianza de los principales interesados en la capacidad de la administración para llevar a cabo reformas complejas. El curso actual del gobierno para eliminar progresivamente el subsidio al ACPM sin tener un acuerdo definitivo con el sector del transporte refuerza las sospechas del sector de que las negociaciones carecen de sinceridad. Otros sectores siguen de cerca las negociaciones entre el gobierno y el sector del transporte. Los resultados podrían afectar a las futuras negociaciones, entre estos sectores y el gobierno, sobre su contribución a la transición energética. Por otro lado, el éxito de la eliminación gradual podría aumentar el capital político del gobierno y la confianza de la sociedad en su capacidad para llevar a cabo la transición energética. El tiempo apremia, y la confianza podría disuadir si las negociaciones siguen estancadas.

## Referencias

- Ahumada Rojas, O. G. (2021, 15 de febrero). En 8 ciudades se adelantan movilizaciones de transportadores de carga. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/protesta-de-camioneros-movilizacion-en-8-ciudades-por-alza-de-costos-de-peajes-en-colombia-567053>
- Aldana Rivera, S., & León Peñuela, F. A. (2022). *Hidrógeno en Colombia: SI SE HACE MAL, PODRÍA SER PEOR*. <https://co.boell.org/es/2023/01/19/hidrogeno-en-colombia-si-se-hace-mal-podria-ser-peor>
- Bancolombia. (2023, 5 de diciembre). *Impacto del alza de precios del ACPM en Colombia para el 2024*. <https://www.bancolombia.com/empresas/capital-inteligente/actualidad-economica-sectorial/incremento-acpm-2024>
- Black, S., Parry, I., & Vernon, N. (2023, 24 de agosto). Fossil fuel subsidies surged to record \$7 trillion [Blog post]. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/08/24/fossil-fuel-subsidies-surged-to-record-7-trillion>
- Cárdenas, H. (2024, 14 de abril). *Alerta en gremio de transporte de carga por aumento del ACPM en Colombia*. <https://caracol.com.co/2024/04/14/alerta-en-gremio-de-transporte-de-carga-por-aumento-del-acpm-en-colombia/>
- CARF (Comité Autónomo de la Regla Fiscal). (2022). *Análisis sobre el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)*.
- Casallas, S. (2023, 9 de febrero). Análisis: ¿el subsidio al Acpm es efectivo para frenar la inflación? *Noticias RCN*. <https://www.noticiarscn.com/economia/analisis-el-subsidio-al-acpm-es-efectivo-para-frenar-la-inflacion-439702>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida*.
- Feria, E. (2021, 11 de agosto). Colombia es el país de la Oede con el mayor número de trabajadores independientes. *LaRepublica*. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-es-el-pais-de-la-ocde-que-con-mayor-numero-de-trabajadores-independientes-3215200>
- Fernández, J. E. (2024, 7 de mayo). Expertos asustan a los colombianos: Le ponen fecha de inicio a inevitable alza en el precio del ACPM. *infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/05/07/expertos-asustan-a-los-colombianos-le-ponen-fecha-de-inicio-a-inevitable-alza-en-el-precio-del-acpm/>
- Girozero. (2021). *La industria del Transporte Automotor de Carga: Brechas y tareas pendientes en Colombia* (Policy Brief). <https://girozero.uniandes.edu.co/la-industria-del-transporte-automotor-de-carga>
- H2LAC. (2023, 30 de mayo). *Conoce el Proyecto H24U que se adjudicó US\$ 10 millones para descarbonizar el transporte de carga pesada en Uruguay*. Plataforma para el desarrollo del hidrógeno verde en Latinoamérica y el Caribe. <https://h2lac.org/noticias/conoce-el-proyecto-h24u-que-se-adjudico-us-10-millones-para-descarbonizar-el-transporte-de-carga-pesada-en-uruguay/>
- Hernández, C. E., & Cantillo-Cleves, S. (2024). Un conjunto de herramientas para fijar y evaluar los precios mínimos. *Journal of Public Economics*, 232, 105084. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2024.105084>
- Lopera, J. D. (2023, 3 de mayo). ¿Alzas de gasolina no golpean a pobres, como dice Petro? La gente responde. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/alza-de-la-gasolina-en-colombia-que-dice-petro-sobre-subsidio-764977>
- Martínez, M. (2024, 4 de enero). El ahorro presupuestario alemán se reduce al retrasarse los recortes de las subvenciones agrícolas. *Reuters*. <https://www.reuters.com/markets/europe/german-coalition-dilutes-2024-subsidy-cuts-after-farmer-backlash-2024-01-04/>
- Mejía, M. (2024, 18 de abril). Gustavo Petro anunció que buscará alianza con Brasil para producir hidrógeno verde. *infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/04/18/presidente-gustavo-petro-busca-alianza-con-brasil-para-produccion-de-hidrogeno-verde/>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Fondo de Estabilización de Precios de Los Combustibles-FEPC*. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-192817%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-192817%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Ministerio de Minas y Energía. (2022). *Hoja de ruta del hidrógeno en Colombia*. [https://www.minenergia.gov.co/documents/5861/Hoja\\_Ruta\\_Hidrogeno\\_Colombia\\_2810.pdf](https://www.minenergia.gov.co/documents/5861/Hoja_Ruta_Hidrogeno_Colombia_2810.pdf)

Ministerio de Minas y Energía. (2023, 24 de septiembre). *Documentos de la Hoja de Ruta de la Transición Energética Justa*. <https://www.minenergia.gov.co/es/servicio-al-ciudadano/foros/documentos-de-la-hoja-de-ruta-de-la-transici%C3%B3n-energ%C3%A9tica-justa/>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2021). SGP - Sistema General de Participaciones (Abecé). Author. [https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/abc\\_sgp.pdf](https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/abc_sgp.pdf)

Morales Soler, D. (2022, 2 de junio). Lo que debe saber sobre el subsidio para los combustibles y las cuentas del Gobierno. *Diario La República*. <https://www.larepublica.co/economia/lo-que-debe-saber-sobre-el-impuesto-a-los-combustibles-y-las-cuentas-del-gobierno-3375727>

Mukherjee, A., Okamura, Y., Gentilini, U., Gencer, D., Almenfi, M., Kryeziu, A., ...Umapathi, N. (2023). *Las transferencias de efectivo en el contexto de la reforma de los subsidios energéticos: Insights from recent experience* (Informe técnico ESMAP). Banco Mundial.

Neira, P. S. (2023, 14 de diciembre). Gobierno Petro aseguró que acabó con el subsidio a los combustibles, ahora se cotizarán con los precios internacionales: "Nos espera un último incremento". *infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/12/14/gobierno-petro-aseguro-que-acabo-con-el-subsidio-a-los-combustibles-nos-espera-un-ultimo-incremento-y-a-partir-de-alli-el-precio-fluctuara-con-los-vaivenes-del-precio-internacional/>

Ospina Henao, D. A. (2024, 5 de abril). La edad promedio del parque automotor en Colombia se sitúa alrededor de 21 años. *La República*. <https://www.larepublica.co/empresas/edad-promedio-del-parque-automotor-con-corte-a-2023-3834137>

Presidencia Colombia. (2023, 14 de diciembre). *Hemos logrado cerrar la brecha de precio y acabar el subsidio a la gasolina": Presidente Petro*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Hemos-logrado-cerrar-la-brecha-de-precio-y-acabar-el-subsidio-a-la-gasolina-presidente-Petro-231214.aspx>

Rentschler, J., & Bazilian, M. (2017). La reforma de las subvenciones a los combustibles fósiles: Impulsores, barreras y estado de los avances. *Climate Policy*, 17(7), 891-914. <https://doi.org/10.1080/14693062.2016.1169393>

Rodríguez Rincón, D. F. (2023, 13 de noviembre). ¿Llegó la hora de "quitarle las cadenas" al precio de la gasolina en Colombia? *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/economia/liberar-el-precio-de-la-gasolina-el-camino-para-acabar-el-deficit-del-fepc-noticias-colombia/>

Sánchez, S. T. (2024, 9 de mayo). La inflación en Colombia llega al 7,16% en abril y sigue con su tendencia descendente. *El País América Colombia*. <https://elpais.com/america-colombia/2024-05-09/la-inflacion-en-colombia-llega-al-716-en-abril-y-sigue-con-su-tendencia-descendente.html>

Santiago, C. R. J., Edgardo, C.-F., Óscar, C. A., & Andrés, V. C. (2018). *El paro nacional camionero del 2016: Un estudio de caso sobre el impacto en precios* (1a ed.). CESA - Colegio de Estudios Superiores de Administración. <http://hdl.handle.net/10726/2427>

Shaw, L., & Alldred, S. (2015). *Construyendo empresas centradas en las personas en América Latina y el Caribe: Estudios de caso de cooperativas*. Cooperatives Europe.

Strambo, C., & Arond, E. (2023, 23 de noviembre). ¿Una "transición" de los combustibles fósiles a los combustibles fósiles? [entrada de blog]. <https://www.sei.org/perspectives/transition-fossil-fuels-ecopetrol-diversify/>

**Mauricio Böhl Gutierrez** es investigador del programa “Transformación de los sistemas económicos y sociales” del Instituto Alemán de Desarrollo y Sostenibilidad (IDOS) de Bonn.

Correo electrónico: mauricio.boehl@idos-research.de

**José Vega Araújo** es investigador asociado del Stockholm Environment Institute (SEI) América Latina en Bogotá, Colombia.

**Elisa Arond** es investigadora del Stockholm Environment Institute (SEI) América Latina en Bogotá, Colombia.

*Publicado con el apoyo financiero del Ministerio Federal de Educación e Investigación (BMBF).*

SPONSORED BY THE



Citación sugerida:

Böhl Gutierrez, M., Vega Araújo, J., & Arond, E. (2024). *Hacia una eliminación progresiva y estratégica del subsidio al ACPM en Colombia* (Policy Brief 25/2024). IDOS. <https://doi.org/10.23661/ipb25.2024>

Descargo de responsabilidad:

Las opiniones expresadas en este documento son las de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los puntos de vista o las políticas del German Institute of Development and Sustainability (IDOS).



Salvo que se indique lo contrario, esta publicación está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento (CC BY 4.0). Usted es libre de copiar, comunicar y adaptar esta publicación, siempre que cite al German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH y a su(s) autor(es).

IDOS Policy Brief / German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

ISSN (Print) 2751-4455

ISSN (Online) 2751-4463

DOI: <https://doi.org/10.23661/ipb25.2024>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

Email: [publications@idos-research.de](mailto:publications@idos-research.de)

<https://www.idos-research.de>

Impreso en papel ecológico certificado.

