

**POLÍTICA ESTATAL COLOMBIANA EN MATERIA DE TRANSPORTE DE
CARGA 1920-1950.**

DAVID GUILLERMO RODRÍGUEZ CÁRDENAS

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

2016

Política Estatal colombiana en materia de transporte de carga 1920-1950.

Estudio de caso

Presentado como requisito para optar al título de

Politólogo.

En la Facultad de Ciencia Política, Gobierno

y Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

David Guillermo Rodríguez Cárdenas

Dirigido por:

Juan Carlos Rodríguez Muñoz

Octubre, 2016

RESUMEN

La presente investigación propone un análisis de la política estatal colombiana en materia de transporte de carga – centrándose en modo ferroviario y carretero – durante el periodo de 1920- 1950, teniendo en cuenta la evolución del sector de transporte de carga ferroviario, así como el nacimiento y la evolución del gremio camionero en Colombia y las diversas coyunturas económicas, sociales y políticas de la época. Dicha investigación busca hacer visible la reorientación de la política estatal colombiana privilegiando la construcción de carreteras en detrimento del desarrollo de los ferrocarriles hasta su decadencia.

Este trabajo se desarrolló con base en conceptos propios de la ciencia política como política estatal, política de gobierno, políticas públicas y gremios. De igual manera aduciendo al carácter multidisciplinario de la ciencia política, se abordó el problema desde lo político a lo histórico, lo económico y lo sociológico. La aproximación se realizó bajo la modalidad de un estudio de caso de carácter cualitativo, con unos objetivos de naturaleza descriptiva, correlacional y explicativa..

Palabras clave: Política Estatal; Política de gobierno; Políticas públicas; Gremio Camionero; transporte de carga ferroviario.

ABSTRACT

This research proposes an analysis of the Colombian State policy on freight transport, – focusing on rail and road modalities – during the period 1920-1950, considering the development of rail freight as well as the beginning and development of the truck driver's union in Colombia and their economic, social and political implications. Such research seeks to make visible the reorientation of the Colombian state policy that resulted in preferential treatment to road construction at the expense of the development of the railways until his decline.

The work was developed based on concepts of political science such as state policy, government policy, public policy and unions. Given the multidisciplinary character of

political science, the issue is addressed from a political point of view, enriched by historical, economic and sociological perspectives. This research is a qualitative case study of a qualitative nature, with descriptive, correlational and explanatory objectives.

Keywords: State Policy; Government policy; public policy; truck driver's union; rail freight.

INTRODUCCION

La revolución industrial, proceso de transformación económica, tecnológica y social desarrollado en sus inicios en Inglaterra a mediados del siglo XVIII, trajo consigo adelantos tecnológicos extraordinarios como la máquina a vapor. De la cual surgieron máquinas complejas como el ferrocarril, el cual transformó la dinámica del transporte de carga y la vida diaria de personas en prácticamente todo el mundo. La adopción de estas tecnologías no se dio de manera simultánea en todos los países del mundo, ya que el sistema internacional aún se encontraba en un proceso de descolonización y la transferencia de tecnología, como continúa siendo el caso aun hoy en día, depende de la disposición de quien la desarrolla y la perfecciona.

En Colombia, el desarrollo de infraestructura y la adopción de estas tecnologías derivadas de la revolución industrial han estado estrechamente relacionados con los contextos económicos, sociales y políticos de cada época. La consolidación de una economía cafetera en la segunda mitad del siglo XIX, en los ejes geográficos del valle del Rio Magdalena y el valle del Rio Cauca, creo la necesidad de la construcción de ferrocarriles como un modo de transporte masivo y más económico que la arriería, principal modo de transporte utilizado en la época (Aponte, 2008). Sin embargo, el alto nivel de endeudamiento y la inestabilidad política hacía que estas iniciativas fueran casi en su totalidad de iniciativa privada.

Colombia comenzó la construcción de su primer sistema de transporte ferroviario en 1843, conocido como el Ferrocarril Interoceánico de Panamá, el cual fue el primer gran ferrocarril de América Latina (Correa R, 2015). Sin embargo, este solo fue un instrumento

comercial al servicio de los intereses de corporaciones extranjeras, especialmente norteamericanas, convirtiéndose posteriormente en un asunto de seguridad para el gobierno de los Estados Unidos, lo cual causó una serie de hechos que contribuyeron a la independencia de Panamá (Correa R, 2015).

Luego de la independencia de Panamá, Colombia vuelve a quedar casi sin infraestructura ferroviaria, dependiendo básicamente de las iniciativas privadas de los exportadores, principalmente los cafeteros. Sin embargo, cuando la industria cafetera se consolida, aumentan los ingresos gubernamentales, que, sumados a los dineros de la indemnización de Panamá, hacen posibles los grandes proyectos ferroviarios de carácter público para el año de 1920 (Aponte, 2008).

Estos proyectos ferroviarios públicos adelantados por el Estado Colombiano fueron contruidos con el propósito de transportar materias primas, principalmente café, desde las regiones productoras hacia los puertos fluviales sobre el río Magdalena y sobre el río Cauca para llegar finalmente a los puertos marítimos y al mercado internacional, omitiendo así la interconexión entre las ciudades y las regiones. Para el año 1919 Colombia tenía alrededor de 1.200 kilómetros de vías férreas, las cuales se habían construido en torno a los dos principales ejes urbanos y productivos del país, la zona del valle del Río Magdalena y la zona del valle del Río Cauca (Aponte, 2008, pág. 11).. La construcción de dichas vías se daba con el aval del Estado, pero partían principalmente de las iniciativas privadas, lo que hacía de esta construcción un proceso lento, desarticulado, fragmentado y disperso.

Debido a que la construcción de los ferrocarriles se centraba en la financiación privada, el valor para la población, fuera del contexto comercial, era muy limitado. En la década de 1920 la construcción de ferrocarriles tuvo un impulso por parte del Estado gracias a su voluntad política soportada por una abundancia de recursos y se construyeron aproximadamente unos 1.300 nuevos kilómetros de vías férreas adicionales (Ministerio de Obras Publicas, 1946).

Paralelamente, con la apertura a nuevos mercados producto de la bonanza cafetera en la década de los 20s, el aumento de exportaciones e importaciones y la llegada del camión como producto de una expansión comercial de la industria automotriz americana, se

da el nacimiento de un nuevo sector socio-económico que tuvo sus inicios en Medellín y en Bogotá: el gremio camionero (Salazar Montoya, 2000).

Es a partir de este momento donde se puede ver el comienzo del cambio en las dinámicas del transporte de carga en el país. Con nuevos empresarios, terratenientes, exportadores e importadores interesados en el negocio del transporte de carga, la importación de vehículos automotores de los Estados Unidos comenzó a crecer y las estadísticas a cambiar. Para 1925 el 75% de la carga era transportada en río y en ferrocarril; Solo en 1947 se importaron 8.217 unidades de camiones; y en 1956 apenas se movilizaba un 8,3% de la carga por ríos y un 20,7% de la carga mediante el ferrocarril, transportando así un 69,5% de la carga en camiones (Salazar Montoya, 2000).

Fue así como comenzó el *transporte de carga carretero*, entendido por la presente investigación como el transporte de mercancías que se efectúa por carretera mediante la utilización de vehículos automotores. Esta modalidad de transporte fue tomando fuerza progresivamente, en paralelo con la iniciativa de empresarios que buscaban independencia y mayores rendimientos económicos. Dichos empresarios se introdujeron también en las construcciones de caminos y puentes y fueron consolidando al gremio camionero. Naturalmente los gremios¹ tienen como objetivo reunir la mayor cantidad de personas que se dediquen a determinada actividad económica y así influir en las políticas públicas de los estados ejerciendo acciones políticas orientadas a perseguir y proteger sus intereses.

En el año de 1929 tiene lugar la “gran depresión” o la “crisis del 29” la cual constituyó un hito histórico mundial que desaceleró las dinámicas económicas en todos los países del mundo. En Colombia la crisis originó lo que se denomina un “Big Grab” (Bignon, Esteves, & Herranz-Loncán, 2015). Esto es, un círculo vicioso en el cual un país que depende de las exportaciones de materias primas (el café en este caso), se vio afectado por la baja demanda internacional, lo que redujo las exportaciones y por ende los ingresos gubernamentales y la inversión en los ferrocarriles, principal modo de transporte de las exportaciones. Es a partir de este momento cuando el ferrocarril decae sin mayores esfuerzos por parte del Estado para evitarlo. Pero entonces ¿Qué se hizo en materia de

¹ “Conjunto de personas que tienen un mismo ejercicio, profesión o estado social” (Real Academia Española, 2014)

política estatal con respecto al transporte de carga? ¿Tomó una opción alternativa para salir del círculo vicioso del “Big Grab”?

Las opciones disponibles para la salir de un “Big Grab” implican una inyección de capital a la construcción de ferrocarriles o a la producción de bienes de exportación (Bignon, Esteves, & Herranz-Loncán, 2015). Lo que hace de Colombia un caso atípico, por cuanto su decisión, como se expone en esta investigación, si bien fue una inyección de capital a la infraestructura de transporte, no fue en el sector ferroviario sino más bien en el sector carretero, causando así una serie de incongruencias dentro de la *política estatal* en materia de transporte de carga.

Dentro de la presente investigación es de suma importancia la noción de *Política estatal*, un concepto utilizado por Mauricio Covarrubias en su artículo “Aproximación a las políticas de Estado en el federalismo”, en el cual señala que una política de Estado está dirigida a atender los asuntos que interesen a la sociedad en su conjunto, y que está en sincronía con las preocupación y urgencias nacionales (Covarrubias, 2007). Por lo anterior, son políticas que no corresponden solo al gobierno sino a la sociedad en general. Se trata de políticas que deben enfocarse en factores estructurales de una sociedad, más que a expresiones coyunturales de la misma.

También es fundamental aclarar la relación que podrían tener las políticas de Estado con las *políticas de gobierno*, así como la necesidad que sean compatibles y vayan en una misma dirección. Las *políticas de gobierno* hacen parte del plan de gobierno de los mandatarios de turno, por ejemplo, en Colombia cada uno de los presidentes implementa su plan de gobierno en su período de mandato y cada uno es único en la medida que plantea distintas políticas para afrontar los problemas de la sociedad. Sin embargo, los planes de gobierno van de la mano, o al menos así debería ser, de una política de Estado o estatal, la cual da unos lineamientos generales de las necesidades de la sociedad en conjunto y de hacia donde se deben dirigir los esfuerzos gubernamentales. Es decir, las políticas estatales se materializan a través de programas de más de un gobierno (Covarrubias, 2007).

En el presente trabajo es clave este concepto, ya que es necesario tener en cuenta los diversos planes de gobierno que obedecían a una política de Estado y que influyeron en

alguna medida a la transición de un transporte férreo a un transporte de carga carretero. Tanto las *políticas de gobierno* como la *política estatal* se vieron materializadas mediante las *políticas públicas*.

Las *políticas públicas*, como las define Raúl Velásquez son:

“Un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.” (Velásquez, 2009).

En este sentido es necesario decir que el presente proyecto busca analizar la eventual participación de los particulares en el proceso de decisiones, acciones e inacciones del Estado.

Hasta el momento este cambio de política estatal ha sido poco estudiado. Dicho cambio en lo que respecta al transporte de carga, representa un caso anómalo en el contexto latinoamericano, debido a que países como Chile, Argentina y Uruguay no renunciaron a este modo de transporte y actualmente tienen una ventaja comparativa en este sector.

El país tardó más de cincuenta años invirtiendo en el desarrollo de infraestructura de un modo de transporte tan eficaz como el ferrocarril y de un momento a otro cambió radicalmente su orientación hacia la construcción de carreteras y el fortalecimiento del transporte de carga carretero que hoy moviliza el 80% de carga en el país (Pérez v, 2005, pág. 16) . Esto lleva a la pregunta ¿Qué coyunturas económicas, sociales y políticas, en el contexto de la consolidación del gremio camionero, llevaron a la reorientación de la política estatal colombiana encaminada al desarrollo del ferrocarril, hacia una política estatal centrada en el desarrollo del transporte de carga carretero entre 1920-1950?

La presente investigación pretende explorar la siguiente hipótesis: Que el gremio camionero, en busca de sus intereses económicos y políticos influyó en la formulación de políticas públicas del gobierno nacional, con el fin de impulsar el sector de transporte de carga carretero. Así mismo la influencia de dicho gremio se dio dentro de un contexto

colmado de coyunturas económicas, sociales y políticas que confluyeron en la reorientación de la política estatal.

La presente investigación tiene como objetivo reconstruir y analizar la reorientación de la política estatal en materia de transporte de carga ferroviario hacia una política estatal de tipo carretero entre 1920-1950 y la influencia del gremio camionero, así como de las demás coyunturas económicas, sociales y políticas en dicha reorientación. Para esto se trabajarán tres apartados: el primer apartado tiene como objetivo reconstruir y estudiar la evolución del ferrocarril en el periodo determinado para dar cuenta de cómo después de prevalecer sobre los demás modos de transporte, decayó progresivamente ante el auge del transporte por carretera. El segundo se enfoca en comprobar cómo la consolidación y evolución del gremio camionero influyó en el cambio de política estatal en materia de transporte de carga, entre 1920 y 1950. El tercer apartado hace referencia al análisis de la política estatal colombiana en materia de transporte de carga centrándose en los modos ferroviario y carretero, para así evidenciar las coyunturas económicas, sociales y políticas que pudieron causar y que pueden explicar los cambios progresivos que sufrió dicha política entre 1920 y 1950, cambios que hacen que hoy día el transporte de carga por carretera sea el modo de transporte predominante. Con el fin de proporcionar claridad al lector se proporciona una línea de tiempo con los principales hechos que configuraron la transformación de la política estatal².

EVOLUCION DEL TRANSPORTE DE CARGA FERROVIARIO 1920-1950.

Colombia podría ser considerada como un caso atípico en América Latina en lo que concierne al desarrollo del transporte de carga, entre otras muchas cosas. La construcción del ferrocarril de Panamá fue considerado el primer gran proyecto ferroviario en la región. Este fue diseñado de manera excepcional para comunicar al Océano Pacífico y el Atlántico, a diferencia de los demás proyectos latinoamericanos que se pensaban como una manera de conectar regiones productivas con puertos de exportación.

² Ver Anexo 1.

La construcción de dicho ferrocarril se da en el contexto de la expansión norteamericana hacia el oeste y la anexión de nuevos territorios, como California, Nuevo México, Arizona y Texas. Estos nuevos territorios representaban oportunidades para los Estados Unidos, pero también inconvenientes, uno de ellos la comunicación. Por ello la posibilidad de un ferrocarril inter oceánico era bastante atractiva, lo que llevo a la firma del tratado Mallarino-Bidlack entre Colombia y Estados Unidos firmado en 1843. Dicho tratado buscaba la libre circulación de mercancías y de personas estadounidenses por los territorios de la Provincia de Panamá (Correa R, 2015, pág. 31). Motivados por este tratado, varios inversionistas americanos decidieron iniciar la construcción del ferrocarril en el mismo año.

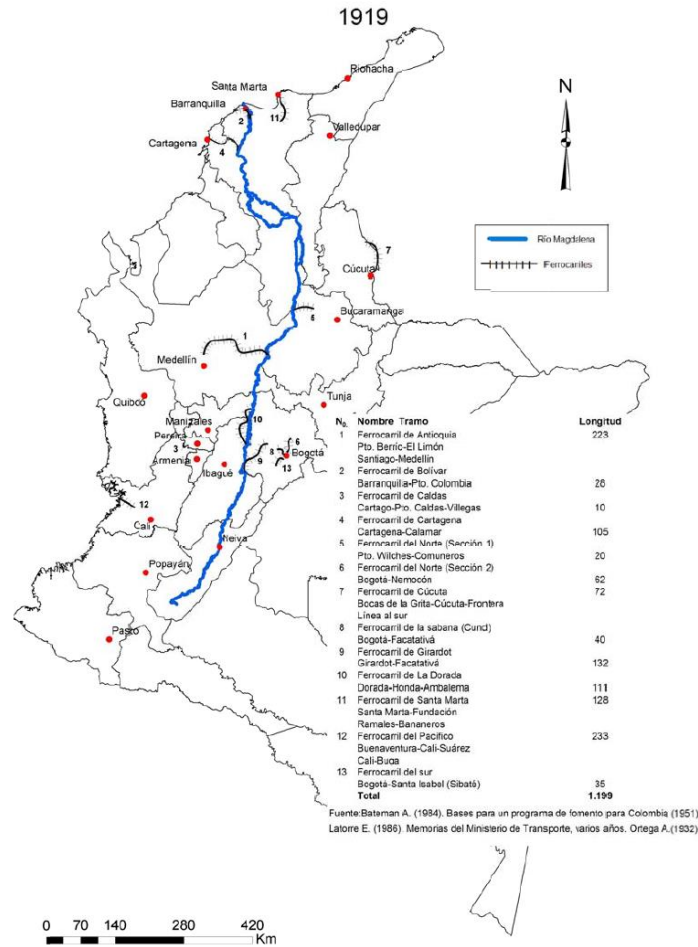
Lo anterior quiere decir que a pesar de que el primer gran proyecto ferroviario tuvo lugar en territorio colombiano, no se puede considerar un hito importante para la construcción de ferrocarriles en el resto del territorio nacional, debido a que fue una idea y un plan de origen extranjero, financiado con capital extranjero, sirviendo a intereses comerciales extranjeros, e incluso usando materia prima importada y mano de obra extranjera (Correa R, 2015). Además, esto comenzó a construirse por lo menos dos décadas antes de la ideación de proyectos férreos para impulsar a la economía nacional. Además de lo anterior la manera como se manejó la concepción, construcción y operación de este proyecto significó una pérdida progresiva de soberanía que aceleró el movimiento separatista panameño que vio además la oportunidad de contar con el apoyo económico, político y militar de los EEUU.

Para el año de 1900 la construcción de ferrocarriles estaba rezagada con respecto a América Latina. Colombia tenía tan solo 643 kilómetros de vías férreas construidas en comparación con países como Brasil que para ese año tenía 15.316 kms, Argentina 16.563 kms y México 13.585 kms (Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base, 2017) El propósito general de la construcción de los primeros ferrocarriles era el de transportar materias primas de exportación, principalmente café, desde las regiones productoras hacia el Rio Magdalena, el Rio Cauca y los principales puertos marítimos, dejando de lado la interconexión entre las principales ciudades del país (Hartwig, 1983).

Que los ferrocarriles tuvieran un propósito general de acuerdo a los objetivos de la sociedad hacía que las construcciones y proyectos se orientaran hacia la optimización de dichos objetivos, se reducía el derroche y la malversación de fondos, la construcción se hacía dentro de los tiempos normales y los sobrecostos eran mínimos. De igual manera, al ejecutar un bajo número de proyectos se evitaba la atomización de los recursos y las obras eran terminadas en su totalidad, lo que quiere decir que los factores políticos no influían de manera determinante en la presentación, aprobación y ejecución de proyectos en materia de transporte de carga. Por el contrario, las obras obedecían a justificaciones económicas y técnicas. Se omitía la inter-conexión entre ciudades porque este no era el objetivo que buscaba la adopción de dicho modo de transporte.

Para el año de 1919 Colombia tenía alrededor de 1.312 kilómetros de vías férreas (Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base, 2017), las cuales fueron construidas teniendo en cuenta la complementariedad con el transporte fluvial y además con la ubicación de las regiones productivas, esencialmente las relacionadas al Río Magdalena y al Río Cauca (Aponte, 2008).

MAPA 1: FERROCARRILES EN COLOMBIA.



Fuente: (Meisel, Jaramillo, & Ramirez, 2014).

A pesar una política estatal que en un principio fomentaba la construcción de ferrocarriles basados en un objetivo claro³ y con criterios técnicos bien definidos, la construcción se hacía a paso lento debido a la ausencia de recursos, en contraste con otros países latinoamericanos. A principio de los años veinte, el país no tenía el sistema ferroviario y de transporte de carga que sirviera de manera proporcional a la expansión económica del momento. El viaje resultaba tedioso para la carga y para los pasajeros por ejemplo un viaje desde Nueva York a Puerto Colombia duraba cinco o seis días, pero entre Puerto Colombia y Bogotá podía durar más de una semana (G. T, 1927, pág. 262).

³ Promover las exportaciones e importaciones.

La bonanza económica del café en la década de 1920 y el dinero proveniente de la indemnización de EEUU por la separación de Panamá, fueron los factores que hicieron posible la verdadera ampliación y expansión del sistema férreo del país. De hecho, la construcción de carreteras estaba pensada como un apoyo para la red férrea que no podía llegar a todos los rincones del país por cuestiones geográficas y económicas (Espejo, S.F.). De igual manera las líneas férreas que se construían se complementaban con el transporte fluvial, y no tenían como objetivo su sustitución, es decir, el desarrollo del transporte de carga desde sus comienzos hasta 1930 tenía como principio la complementariedad de los modos de transporte, con el fin de hacer más económico y eficiente el servicio.

El período comprendido entre 1920 a 1950 fue uno de los más exitosos para la economía colombiana; se denominó la “Danza de los millones” debido a que una cantidad nunca antes vista de capital y de recursos entró al país.

“Cuatro factores principales contribuyeron al ritmo de crecimiento económico durante la primera mitad del siglo XX: el crecimiento de las exportaciones, los préstamos del exterior, la industrialización por sustitución de importaciones y los avances en la infraestructura de transporte” (Meisel, Jaramillo, & Ramirez, 2014, pág. 3).

De estos vale la pena elaborar en este capítulo los dos primeros factores⁴. En el crecimiento de las exportaciones, el bien primario que tuvo más incidencia fue el café. Dado que en el año de 1920 las exportaciones de café tenían un valor de 32.3 millones de dólares, que representaban el 51,2% de las exportaciones totales del país, para 1950 esa participación había aumentado al 77,8% representando un valor de 306.4 millones de dólares (Banco de la Republica, 1999)

En cuanto a los préstamos del exterior, estos solo eran posibles si los bancos americanos tenían confianza en las instituciones económicas del país. Con el fin de fortalecer dicha, se contrató la misión Kemmerer en 1923. La misión llega a Colombia con el fin de asesorar en la reforma del sistema financiero y fiscal colombiano. La necesidad de atraer capital extranjero a los proyectos de infraestructura y a la producción de bienes de exportación fueron las principales motivaciones para realizar estas reformas. De igual

⁴ La sustitución de importaciones y los avances en la infraestructura de transporte jugaron un rol fundamental para la reorientación de la política estatal, esto será profundizado en el tercer capítulo.

manera, el gobierno colombiano necesitaba asesoría en la utilización de los dineros provenientes de la indemnización americana por la separación de Panamá (Rojas Jiménez, 2007).

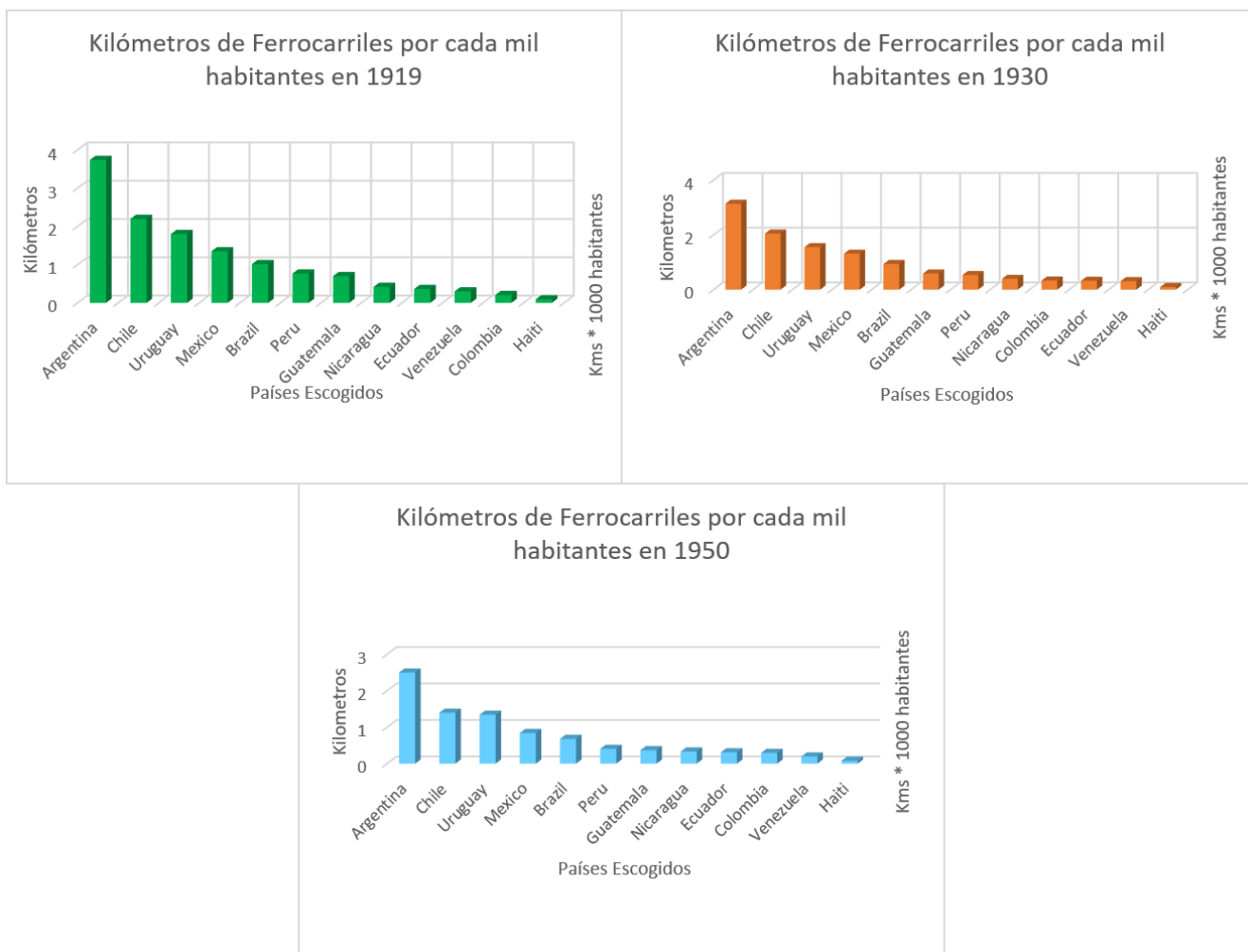
Hasta el momento se tiene que, con el aumento de las exportaciones, los préstamos al gobierno más la indemnización de Panamá, existían para la década de 1920 más de 195 millones de dólares para invertir, entonces ¿que se hizo con estos recursos? La mayor parte de los recursos se invirtieron en obras públicas relacionadas con transporte: canales, carreteras, puentes y, en especial, ferrocarriles. Estas inversiones eran necesarias ya que el atraso de la infraestructura de transporte era evidente si se comparaba con otros países de América Latina, en gran parte debido al bajo nivel de exportaciones que se tenía durante el siglo XIX.

Los abundantes recursos disponibles en la década de los 20s permitieron la expansión del sector del transporte, en especial del ferrocarril. La inversión en transporte llegó a representar el 7.7% en el año de 1928 y dentro de dicha inversión los ferrocarriles se llevaban el 59.6% de los recursos, lo que evidenciaba la preferencia por dicho modo de transporte, sin descuidar los demás modos que recibían los recursos restantes (Pachón & Ramirez, 2006). De igual manera, más del 60% de la indemnización por la separación de Panamá se invirtió en este rubro, además de los préstamos extranjeros que tenían como principal propósito la mejora de infraestructura y la producción de bienes o materias primas de exportación.

Todo lo anterior se vio reflejado en que la longitud de las vías férreas se incrementó de 1.312 kilómetros en 1919 a 2.586 kilómetros en 1929 (Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base, 2017). En aquellos años también se incrementó el volumen de carga y de pasajeros en un 30%. Sin embargo, la inversión realizada tampoco permitió un protagonismo a nivel regional. Aunque Colombia fue mejorando en el periodo de inversión al ferrocarril, en su mejor época, la década de los 30, tan solo llegó a los 0,5

kilómetros de vía férrea por cada mil habitantes, superando solo a Ecuador, Venezuela, y Haití⁵.

GRAFICO 1:



Fuente: Elaboración propia. **Fuente de información:** (Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base, 2017).

La crisis del 29 constituyó un hito histórico que afectó las inversiones en el país incluyendo aquellas dedicadas al ferrocarril. De igual manera disminuyeron los ingresos de las empresas regionales de ferrocarriles, principalmente las cafeteras, debido a la baja

⁵ Ver gráfico 1, donde se muestra el promedio de Km de vía por cada mil habitantes de algunos países de América Latina.

demanda del café producto de la crisis económica. Y a partir de ahí el ferrocarril comienza su declive sin mayores esfuerzos por parte del estado para evitarlo.

La elección del presidente Liberal Enrique Olaya Herrera (1930-1934), junto con la crisis económica del 29, marcan el comienzo de la decadencia del ferrocarril y el inicio de la expansión del sistema de carreteras⁶. El presidente Olaya Herrera creó la comisión administrativa de ferrocarriles como entidad autónoma con el fin de que esta, en virtud de principios técnicos y económicos, manejara todas las vías de ferrocarriles del país. En sus primeros años esta comisión tuvo un éxito rotundo. El servicio había mejorado, las tarifas se habían reducido en un 50%, algunos sistemas se habían expandido y consolidado, y un modelo de beneficios laborales había sido aplicado a los trabajadores (Hartwig, 1983).

Lo que no se consideró fue que la demanda del servicio de ferrocarriles no iba en aumento ni tampoco tenía indicios de mantenerse estable, por lo que la reducción de precios y el control de las tarifas por parte del gobierno comenzó a dejar pérdidas luego de unos años de funcionamiento de la Comisión administrativa de ferrocarriles⁷. Para los inicios de la década de los 40, la comisión ya se encontraba en problemas. La tendencia nacionalizadora significaba la adquisición de las líneas férreas más aisladas y menos productivas. Los empleados se habían convertido en grupo privilegiado. Por ejemplo, a comienzos de 1937, los pagos de seguridad social significaban un quinto del total de los gastos operativos de los ferrocarriles nacionales (Hartwig, 1983).

En adición a lo anterior el sistema se volvió ineficiente: el personal entrenado adecuadamente era escaso, los talleres de reparación eran mal administrados por lo que el equipo se tornó inadecuado, especialmente durante la Segunda Guerra Mundial ya que esta trajo consigo una escasez de repuestos y partes para mantenimiento (Hartwig, 1983). Por otro lado, la construcción de los ferrocarriles en gran parte de la década de los 20s se hizo con base en dos sistemas de rieles distintos: las vías de Yarda y las vías de Metro, las que suponían una complicación adicional para la operación y para el mantenimiento, ya que era

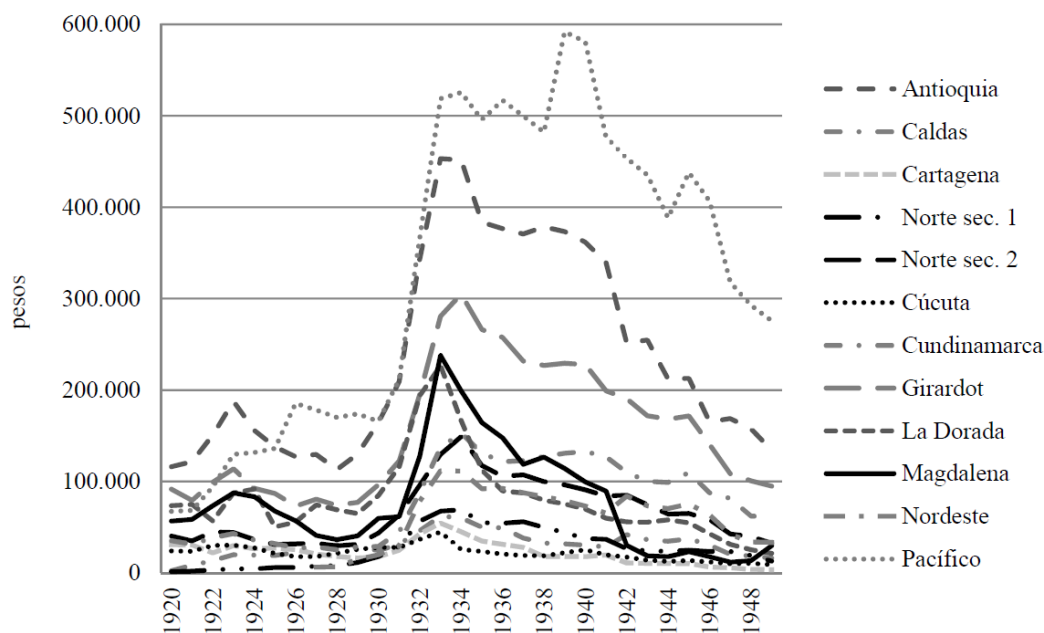
⁶ esta variación de la política estatal será analizada a mayor profundidad en el apartado que corresponde a la política estatal en materia de transporte.

⁷ Ver gráfico 2, ferrocarriles colombianos: ingresos totales con los pesos constantes de 1950. Y gráfico 15, tarifas ferroviarias reales.

necesario hacer múltiples transbordos de mercancías y de pasajeros, lo que aumentaba los costos y también los tiempos. Y así se presentaban casos en todo el país (Hartwig, 1983).

GRAFICO 2:

Los ferrocarriles colombianos: ingresos totales (en pesos constantes de 1950)



Fuente: (Meisel, Jaramillo, & Ramirez, 2014).

Por otro lado, la construcción de carreteras comenzó a ser prioridad para el gobierno y la inversión se vio desplazada poco a poco hacia este novedoso sector. Para 1948 los ferrocarriles nacionales operaban con una gran deuda y ninguno de los objetivos propuestos en 1922 con la Ley Nacional de Ferrocarriles tenía algún futuro prometedor (Hartwig, 1983).

EVOLUCION DEL GREMIO CAMIONERO EN EL PERIODO ESTUDIADO:

Desde la primera década de 1900 el país comenzó a considerar la utilización de los vehículos de transporte carretero para cubrir porciones de territorio que eran inaccesibles con modos de transporte como el ferrocarril, o cubrir rutas que alimentaran los principales puertos fluviales y marítimos de Colombia. La primera regulación que existió en el país sobre transporte de carga carretero fue la Ley 4ª de 1907, por la cual se reglamenta el servicio de la industria del transporte. Sin embargo, solo comenzó a hablarse de empresa después del ingreso de cantidades considerables de camiones al país desde 1922 en adelante (Salazar Montoya, 2000, pág. 80).

Con la aparición del camión, existieron en varias zonas geográficas del país personas interesadas en participar de esta actividad que daba un estatus especial, buenas ganancias económicas y una cierta independencia y flexibilidad comercial en relación con los modos de transporte tradicionales como el ferrocarril y el transporte fluvial. En esa época, algunas regiones del país resultaron tener una mayor atracción hacia este negocio, como, por ejemplo, los Santanderes, Boyacá, Nariño, el suroeste antioqueño, el eje cafetero y el norte del Tolima (Salazar Montoya, 2000).

La industria del transporte por carretera atravesó en su periodo de formación tres etapas: la primera de ellas, de 1925 a 1932, se caracterizaba por el predominio del río y de los ferrocarriles y donde el transporte por carretera significaba un medio accesorio para territorios remotos y para la alimentación de estos modos masivos de transporte, es decir como un complemento. La segunda etapa comprende el periodo entre 1933 a 1940, en la cual el transporte carretero se consolida y comienza a desplazar al ferrocarril y al transporte fluvial como modos predominantes de transporte de carga. La tercera etapa va desde 1941 hasta 1955, la cual coincide con la Segunda Guerra Mundial y la posguerra. En esta época ocurrió el empalme del país con la carretera hacia la Costa Atlántica, cuando se construyeron puentes sobre el Magdalena, se incrementó la capacidad transportadora y de igual manera se promulgaron diversas normas que llevaron a una regulación integral de la actividad de transporte de carga carretero (Salazar Montoya, 2000).

En los inicios del transporte de carga carretero, al ser este un medio complementario, no había normas aplicables a las demandas de transporte de la industria y el comercio (Salazar Montoya, 2000). Los camioneros ofrecían sus servicios en las

estaciones y terminales de ferrocarril y en los puertos y terminales fluviales con el fin de llegar a las poblaciones finales más apartadas donde había acceso de carreteras, o en su defecto a los terminales de arriería donde se hacía un transbordo adicional de la mercancía para que esta llegara a su destino (Salazar Montoya, 2000).

Cuando la actividad del transporte de carga de carretera se fue desarrollando se fueron consolidando grupos dentro de la actividad los cuales aprovechaban el transporte de manera diferente: en primer lugar, estaban los propietarios de los camiones, es decir los camioneros, los cuales manejaban su propia máquina generalmente por rutas de su preferencia (Salazar Montoya, 2000). En segundo lugar, estaban los agentes de transporte que después se convertirían en las empresas de transporte o los “transportadores” lo cuales tenían como principal función administrar la carga y contratar de manera directa a los camioneros para que la transportaran en virtud de las instrucciones del generador de la carga o del propietario de la misma (Salazar Montoya, 2000).

A simple vista la diferencia no es mucha, pero en la práctica sí lo era. En primer lugar, cuando era mucha la cantidad de mercancía, el generador de la carga tenía que ponerse en la labor de conseguir y contratar con cada uno de los camioneros el transporte de acuerdo a la capacidad de cada camión y pagar sumas diferentes a cada uno de acuerdo a la negociación hecha. En segundo lugar, tenía que estar pendiente del monitoreo de cada uno de los camiones y coordinar la llegada de estos al destino de la mercancía. Por último, al ser más las personas responsables de la mercancía, crecía el riesgo de la pérdida o el saqueo de la misma por el hecho de que cada camionero tomara rutas diferentes, a horarios diferentes y con paradas en puntos distintos (Salazar Montoya, 2000). Es por lo anterior que los generadores de carga, exportadores, importadores comenzaron a preferir los servicios de aquellos que se denominaban agentes de transporte que luego se convirtieron en las empresas de transporte. Este grupo ofrecía una intermediación para contratar el transporte de las mercancías y así el generador solo tenía que entenderse con una empresa y no con múltiples camioneros.

En los inicios de la actividad camionera el patrimonio de las empresas o agentes de transporte era limitado, muchas veces desempeñando sus funciones en las pequeñas bodegas del ferrocarril y de los puertos, las cuales les eran prestadas para su gestión

(Salazar Montoya, 2000). La compra de vehículos por parte de los empresarios y de los camioneros se comenzó a realizar sin regulación alguna y se acumularon vehículos sin el personal idóneo para el manejo de estos; la incipiente industria automotriz americana presentaba facilidades para la adquisición de vehículos y se interesó por la construcción de carreteras en toda América latina, ya que las carreteras proporcionaban nichos de mercado (Pérez, 1998). Por otro lado, la importación de gasolina y los precios de esta hacía que el negocio fuera más inestable, y en el mantenimiento de los vehículos había problema para conseguir suficientes mecánicos y repuestos. Lo anterior llevó a muchas de las empresas de transporte a la quiebra, presionando al gobierno para que emitiera normas y para que interviniera en la actividad y así solucionar estos problemas.

En la primera etapa de la actividad camionera(1922-1935) los camioneros iban sirviendo en las carreteras que se iban construyendo paulatinamente. Sin embargo, la sobreoferta de camiones y el creciente flujo de mercancías derivada del aumento de las exportaciones e importaciones en el país, eran algunos factores que presionaban al gobierno para lograr una mayor conectividad entre las ciudades y regiones que demandaban bienes de consumo y las cuales no estaban dentro del alcance de las líneas férreas o los ríos principales. Dicha conectividad era más fácil de lograr construyendo carreteras y dando un mejor mantenimiento a aquellas que ya existían (Pérez, 1998).

Efectivamente, luego de este contexto tan difícil para la actividad del transporte de carga por carretera, el Estado mostró su voluntad de intervenir de manera más activa y publica una vez es elegido en 1930 el presidente Enrique Olaya Herrera y demuestra que su plan para la integración de la nación está basado en la construcción de carreteras. Y es a partir de este momento cuando las vías carreteras muestran un ritmo de crecimiento acelerado⁸

TABLA 1:

Kilometraje de la red de carreteras nacionales	
Año	Kilómetros.
1930	2642

⁸ Ver tabla 1: carreteras nacionales: 1932-1948.

1942	6095
1946	10600

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos: (Ministerio de Obras Publicas, 1946, págs. 3, 11-18.)

Para la planeación, aprobación y ejecución de los proyectos viales existían dos puntos de vista en la época: el primero de ellos el de los ministros, ingenieros y funcionarios del Ministerio de Obras Públicas, los cuales basados en criterios más técnicos planteaban un número de proyectos reducidos con el fin de evitar la dispersión de los recursos y poder tener mejor control sobre la ejecución y los resultados de las obras. El segundo punto de vista era el del Congreso que con un criterio estrictamente político de acuerdo a los intereses de sus votantes o para exhibir su gestión en sus circunscripciones electorales, proponían y aprobaban múltiples frentes de obras, que llevaban a la atomización de los recursos y en la mayoría de los casos a obras inconclusas o de mala calidad (Ministerio de Transporte, 2007).

Estos puntos de vista se hacen evidentes en las Memorias del Ministerio de Obras Públicas donde el ministro en cargo en 1946 manifiesta que: “no debe olvidarse que a partir de la vigencia de la Ley 88 de 1931, se han expedido más de 150 leyes que ordenan la construcción de un numero imponderable de vías de diversa índole, cuyo costo no estaría en capacidad de sufragar la Nación en muchos años.” (Ministerio de Obras Publicas, 1946, pág. 11). Al inicio de la década a causa de la crisis del 29 se aprobó la ley 88 de 1931 donde se planteaba la construcción de cuatro grandes obras a nivel nacional. En 1946 ya existían 105 frentes de trabajo simultáneos (Ministerio de Obras Publicas, 1946, pág. 11).

La llegada del camión a Colombia sin duda marcó el punto de inicio para el cambio en las dinámicas del transporte en el país, ya que respondía de manera más flexible y rápida a las demandas de tráfico. La construcción de carreteras era más barata y a su vez permitía más frentes de construcción y esto hacía felices a los dirigentes políticos regionales. De igual

manera las importaciones de vehículos de carga crecían constantemente en los primeros años de la actividad y nunca cesaron de crecer⁹.

Tabla 2: importación de vehículos 1922-1928

AÑOS	VEHÍCULOS ENTRADOS DE PESO DE				
	1 tonelada	1 a 2½ toneladas	Más de 2½ toneladas	Carros de pasajeros	TOTAL
1922.....	21	8	9	172	210
1923.....	85	30	23	414	552
1924.....	128	66	23	680	897
1925.....	265	309	293	1,413	2,280
1926.....	497	112	610	1,645	2,864
1927.....	305	701	96	1,785	2,887
1928.....	409	816	89	2,242	3,556
Totales.....	1,710	2,042	1,143	8,351	13,246

Fuente: (Ministerio de Transporte, 2007)

Todo lo anterior junto con “la identidad que cobró el transporte carretero entre 1930 y 1945, ... imprimió fuerza a la idea de crear una fuerte agremiación que inclusive tuviera figuración política” (Salazar Montoya, 2000, pág. 99). Sin embargo, la primera conformación oficial de un gremio transportador se dio en 1945 y este era inclusivo a todas las modalidades de transporte - férreo, fluvial, marítimo, terrestre y aéreo - (Salazar Montoya, 2000, pág. 131). Sólo hasta 1954 se creó una agremiación llamada Corporación de Transportadores de Carga, compuesta de empresas de transporte o agentes, dejando de lado a los Camioneros (Salazar Montoya, 2000, pág. 133). Estos últimos, sólo hasta 1976 tuvieron una representación gremial seria, la cual se dio con la fundación de la Asociación de Transportadores de Carga- ATC, la cual sigue vigente hoy en día (Salazar Montoya, 2000, pág. 134).

⁹ Ver tabla 2: importación de vehículos 1922-1928.

Como se ve a lo largo de este capítulo, la llegada del camión a Colombia transformó las dinámicas del transporte en varias esferas como la social: transformando familias y creando eventualmente uno de los gremios más influyentes en la actualidad, y a la clase media y media baja del país que se comenzó a dedicar a esta actividad. En la esfera económica, creó oportunidades de empresa y nuevos sectores económicos que contribuyeron al crecimiento del país. En la esfera política, le dio una razón más al gobierno a regular e intervenir la actividad, también brindando una opción para que en sus políticas se diferenciara de gobiernos opositores anteriores, diversificando sus opciones de inversión y dándoles a los políticos regionales aún más recursos para complacer a sus circunscripciones electorales y benefactores principales.

Lo anterior quiere decir que los camioneros y los empresarios del transporte de carga por carretera en la etapa inicial del desarrollo de su actividad influyeron indirectamente en el cambio de política estatal, proveyendo servicios de transporte alternativos, contribuyendo al crecimiento de la economía, y haciendo atractiva la inversión en carreteras que eran más baratas y flexibles que la inversión en ferrocarriles. De igual manera la situación de quiebra de muchos empresarios y la ausencia de regulación llamaron la atención del gobierno a intervenir la actividad. Sin embargo, la conformación de un gremio oficial se dio demasiado tarde para poder influir directamente en la política estatal colombiana con el fin de reorientarla desde el transporte ferroviario hacia el transporte carretero. Pero entonces ¿por qué cambio la política estatal en materia de transporte?

POLITICA ESTATAL EN MATERIA DE TRANSPORTE DE CARGA 1920-1950:

Antes de analizar este periodo específico, es necesario hacer una breve introducción de los antecedentes relacionados con la construcción de infraestructura de transporte en el país. En 1870, cuando se comenzó la construcción de los primeros ferrocarriles, el gobierno implementó lo que se puede denominar “el régimen de concesiones” en conjunto con una serie de subsidios y garantías en cuanto al interés y el retorno de acuerdo al capital invertido, así como también exenciones fiscales y adjudicación de terrenos baldíos a las empresas (principalmente extranjeras) que construyeran ferrocarriles. Este sistema fue aplicado hasta 1905 y no funcionó debido a:

“la falta de condiciones contractuales bien definidas, problemas de derecho de propiedad, y una regulación poco clara, lo cual generó costos adicionales para el gobierno, no sólo debido a los mayores costos de construcción y obras incompletas, sino también a causa de los costos legales asociados a litigios en contra de los contratistas” (Meisel, Jaramillo, & Ramirez, 2014, pág. 12)

Lo anterior deja en evidencia una clara ausencia de una política estatal orientada al desarrollo del transporte de carga en Colombia hasta 1905 cuando toma la presidencia Rafael Reyes, quien sienta las bases para una política estatal en transporte de carga como parte de su política de promoción de las exportaciones agrícolas. Reyes toma la iniciativa de centralizar el desarrollo de los ferrocarriles, desarrollándolos en regiones productivas y facilitando la salida de los productos a los puertos, pero omite la interconexión de las ciudades y regiones, en parte debido a que el objetivo eran la promoción de exportaciones no la integración del mercado interno, lo cual ha sido un gran defecto de los ferrocarriles en Colombia (Arias de Greiff, 2011).

Una vez Reyes termina su periodo presidencial en 1910, el manejo ferroviario retorna a los departamentos, y los presidentes sucesores de Reyes siguieron impulsando proyectos de ferrocarriles en medio de sus distintas coyunturas (Arias de Greiff, 2011). Con el fin de aclarar el papel del Estado y como varió su política estatal con respecto al transporte de carga en el periodo de estudio, se hará un análisis más profundo dividido en periodos de 10 años, comenzando por la década de los 20s, seguido por la década de los 30s y por último la década de los 40s.

Política estatal del transporte de carga en los 20s

En 1922 Pedro Nel Ospina asume la presidencia y hace un primer intento de consolidar la política estatal de transporte de carga enfocándola principalmente a los ferrocarriles, con el objetivo de comunicar la capital colombiana con la costa Atlántica, y por ello presenta al Congreso la Ley 102 de 1922. Dicha ley “autorizo al gobierno para que contrate dentro del país o fuera de él, un empréstito o empréstitos hasta por 100 millones de dólares... destinados a la construcción de las vías férreas, al mejoramiento de los puertos y a las principales vías fluviales de la nación” (Congreso Nacional de Colombia, 1922, pág. Art.1).

De igual manera mediante las leyes 60,62,65,67,69,71,80 y 98 de 1923, Ospina Pérez se apropia de aproximadamente un 60% de la indemnización de Panamá para adelantar las obras de su proyecto férreo, el cual tenía tres troncales principales: Bogotá – Buenaventura, Pasto – Mompos y Bogotá – costa atlántica, sumado a las variantes que alimentarían dichas troncales. Desafortunadamente los proyectos no habían sido estudiados en cuanto a su factibilidad o a su costo. No se fijaron prioridades, y no se dieron garantías técnicas ni financieras ante posibles sobrecostos o desfalcos que se pudieran presentar (Barnhart, 1958, pág. 3).

Durante toda la década de 1920 cada congreso elegido adicionaba proyectos a la lista de acuerdo a sus intereses sin tener una congruencia con lo que se había planteado desde un inicio con la Ley Nacional de Ferrocarriles 102 de 1922. Durante este periodo el Congreso legislaba con un único criterio, el desperdicio; ordenando nuevas construcciones sin método, sin planeación, sin presupuestos estimados, sin estudios y muchas veces sin justificación (Hartwig, 1983).

La construcción de ferrocarriles entre 1885 y 1914 se había hecho para facilitar la exportación de café y otros productos agrícolas. Estos ferrocarriles servían a este propósito general y fueron tan beneficiosos para la economía colombiana como lo fueron los ferrocarriles para la economía norteamericana. Estos proyectos comenzaron y se desarrollaron con un propósito claro (Hartwig, 1983). Sin embargo, las líneas no estaban intercomunicadas y no servían para la integración del país.

En contraste, las políticas públicas en materia de transporte de la década de los 20 comenzaron simplemente en torno a los fondos disponibles, especialmente los dedicados a los ferrocarriles. Sin embargo, la inflación, el desperdicio, y la ineficiencia doblaron el costo de construcción de los ferrocarriles durante la década, y el intento de extender 15 líneas diferentes de manera simultánea en un sistema integrado fracasó (Hartwig, 1983).

Las fallas en la política estatal colombiana en materia de transporte fueron evidentes para los miembros de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, para funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y para un reducido grupo de políticos nacionalistas. Estos hombres conformaron una alianza reformista que llegó a la conclusión que la única manera

de restringir las acciones derrochadoras del Congreso y alcanzar algún resultado era la de remover las decisiones de construcción de la jurisdicción del Congreso y encomendarlas a una comisión autónoma (Hartwig, 1983).

Esta comisión debería estar conformada por expertos extranjeros de primer nivel. En primera instancia se propuso en 1922 que dicha comisión tuviera la facultad de determinar, de manera absoluta, las rutas, especificaciones, costos y tiempos de construcción de todos los proyectos de infraestructura de transporte, lo que de alguna manera daba esperanza para ponerle fin al derroche y para una continuidad y coherencia en la formulación y ejecución de proyectos en materia de transporte de carga (Barnhart, 1958, pág. 5). Sin embargo, dicha propuesta no fue aprobada en el Congreso en primera instancia, en parte porque los mismos congresistas debían renunciar al lucrativo control de los contratos de obras públicas.

Mediante la Ley 89 de 1928 , seis años después, fue creada esta comisión, y se reguló mediante el Decreto 354 de 1929. Dicha comisión tenía ahora la responsabilidad de presentar planes posibles de construcción y reorganización administrativa de las entidades nacionales del transporte (Ministerio de Obras Públicas, 1929). La comisión llamada formalmente El Consejo Nacional de Vías de Comunicación estuvo integrado por Charles Richard de los ferrocarriles franceses; E. W. James de la oficina de caminos públicos de los Estados Unidos; Sir Alexander Gibbs de la compañía Londres y Bombay; y finalmente los colombianos German Uribe Hoyos y Pedro Uribe Gauguín (Barnhart, 1958, pág. 5).

Las intervenciones y los conceptos de la comisión reflejaban un compromiso entre los miembros que, a pesar de ser muy ilustrados, no satisfacían la naturaleza de la alianza por la reforma. Por ejemplo, Richard de la Compañía Francesa de Trenes privilegiaba la nacionalización y favorecía los proyectos que consideraba de interés público sin importar si estos implicaban un retorno económico. Por otro lado, James y Gibbs solo apoyaban proyectos que prometieran un futuro auto-financiamiento y favorecían la descentralización y el uso de concesiones privadas (Hartwig, 1983). Este ejemplo ilustra cómo a la comisión no le fue posible establecer prioridades y se limitó entonces a proporcionar sugerencias generales de lo que se consideraba necesario y deseable para la ejecución de obras públicas, en este caso las obras de infraestructura del transporte.

La construcción de ferrocarriles y carreteras es en general un desafío para la ingeniería; mientras que obtener el máximo beneficio de estas construcciones es un asunto económico. En la Colombia de los 20s la demarcación entre los aspectos económicos y de ingeniería no estaban del todo aclarados y las elites políticas no creían que los detalles técnicos ni económicos merecieran prioridad sobre otros asuntos (Hartwig, 1983). Es acá donde se identifica el primer gran problema de la política estatal colombiana en materia de transporte para la década de 1920, ya que si bien se hizo un enorme progreso en la infraestructura ferroviaria, la indefinición de la naturaleza de los desafíos, así como la falta de unos objetivos generales claros permitieron la atomización de los recursos y su asignación en función de interés políticos más que con base a criterios de eficiencia, economía y congruencia, todo sustentado en los más de 150 frentes de obra que se han evidenciado anteriormente.

El gobierno tomó la vía fácil y le pidió a la comisión que hiciera recomendaciones sobre de política estatal de transporte de carga lo cual era congruente con la razón por la que se creó el Consejo Nacional de Vías de Comunicación. Sin embargo, las recomendaciones solicitadas no tenían que ver muchas veces con el campo de experticia que tenían los miembros de la comisión. Se pedía que se decidiera sobre la conveniencia de un transporte alternativo, pero sin saber el propósito para los cuales eran construidos los proyectos (Barnhart, 1958). No se sabía si el sistema de transporte sería diseñado para facilitar las exportaciones e importaciones, o para facilitar la integración y el desarrollo económico del país, o si era para llegar a partes del país que no tenían transporte. ¿Bajo qué criterios entonces la comisión podía hacer propuestas? ¿Bajo qué criterios podrían decidir si nacionalizar los ferrocarriles o no? ¿Cómo podrían decidir qué modo de transporte debería ser el dominante?

En retrospectiva, aun cuando era positivo que los miembros de la comisión del 29 fueran de diferentes países, ya que sus contextos diferenciales enriquecían el debate, la ausencia de una guía clara les motivó a rehusarse a hacer recomendaciones a las políticas públicas. Aquí la comisión actuó responsablemente, no excediéndose en sus responsabilidades ni en sus competencias profesionales.

Política del transporte en los 30s y los 40s.

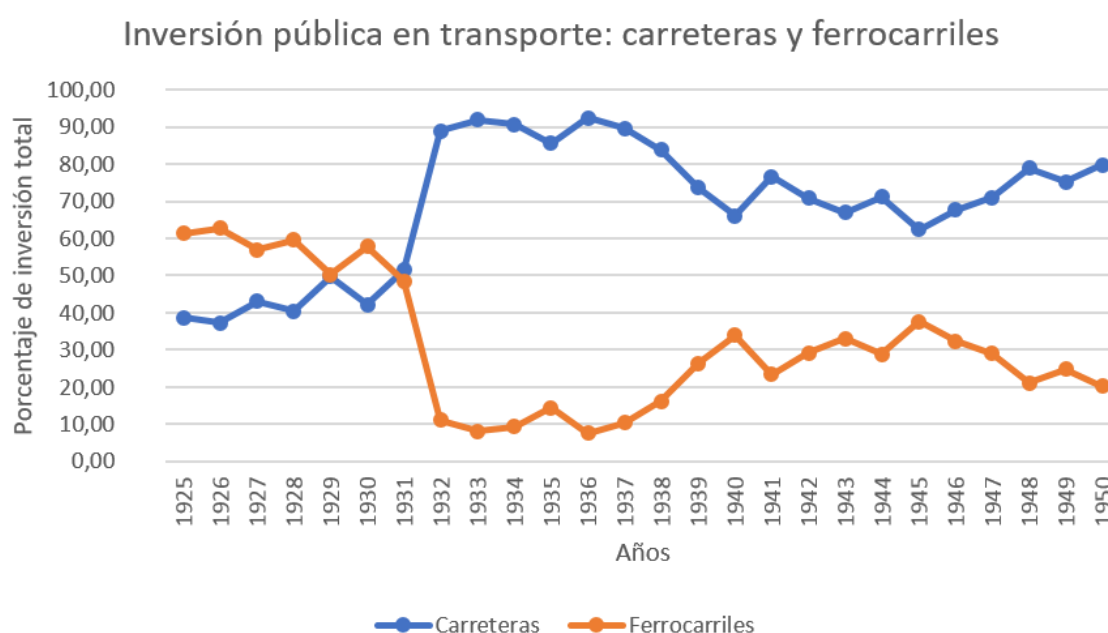
El año 1930 marcó el fin de la hegemonía conservadora. Un partido conservador dividido permitió que el liberal Enrique Olaya Herrera ganara la presidencia. Olaya Herrera, quien tomó partido por los reformistas del transporte nombró en su gobierno a German Uribe Hoyos como Ministro de Obras Públicas. Una vez posesionado, Uribe canceló inmediatamente todos los contratos de construcción y eliminó los subsidios para el transporte de los gobiernos departamentales, subsidios que se habían convertido en una fuente de corrupción en perjuicio de la economía (Barnhart, 1958). Luego propuso reformas sustanciales con respecto al manejo de la política estatal en materia de transporte de carga ante el Congreso, quien se había apropiado de las decisiones en este tema. Uribe hizo esto dándole a los profesionales y técnicos una posición dominante en la toma de decisiones, eliminando casi por completo el impacto y la influencia de los políticos en las decisiones de inversión y construcción de nuevos proyectos.

En su primera ley presentada al congreso, la Ley 88 de 1931, el Ministro Uribe resaltó un sistema de carreteras de 6.204 kilómetros, que consistía en tres rutas de norte a sur, y 26 rutas transversales más cortas. El gobierno nacional tendría completa autoridad para escoger las carreteras, dándole prioridad a las rutas que ya tuvieran segmentos construidos y a las rutas que conectaran grandes ciudades, estaciones de trenes y puertos. El mantenimiento de las carreteras sería responsabilidad del gobierno nacional exclusivamente (Congreso Nacional de Colombia, 1931). El proyecto fue aprobado eventualmente en ambas cámaras del congreso.

En una segunda reforma, el congreso creó mediante la Ley 29 de 1931 la Comisión Administrativa de los Ferrocarriles Nacionales. Esta entidad autónoma debía administrar los ferrocarriles con criterios comerciales. Su poder estaba limitado por la facultad del gobierno de revisar las tarifas, y con la política de que no más del 10% de los ingresos podía ser dedicado a mejoras y a la expansión del sistema (Congreso Nacional de Colombia, 1931).

Para los reformistas, la presidencia de Olaya Herrera era un tiempo de cambios radicales y de innovación. La influencia de los políticos estaba debilitada, y la idea de lo práctico estaba en auge. La política estatal impuesta por Olaya Herrera continuó durante el primer gobierno de Alfonso López, conocido también como “la revolución en marcha”. Se

enfaticizó la construcción de carreteras, mientras la construcción de ferrocarriles fue casi desechada lo que se evidencia en el grado de inversión en los dos sectores¹⁰, en contraste con la tendencia latinoamericana de países como Chile, Argentina y Uruguay quienes no renunciaron a este modo de transporte y siguieron aumentando constantemente la cantidad de kilómetros de vías férreas (Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base, 2017). Estos países actualmente tienen una ventaja comparativa en este sector y en general en la competitividad de la industria.



Fuente: Elaboración Propia. Datos obtenidos: (Pachón & Ramirez, 2006).

Esta decisión contemplaba no solo la voluntad política de los gobiernos y la influencia indirecta de la actividad camionera, sino que también se vio influenciada por múltiples factores económicos y sociales. Dichos factores o coyunturas ofrecen explicaciones alternativas al cambio de política estatal y justifican en cierta medida la reorientación hacia el transporte de carga carretero.

La Primera Guerra Mundial (1914-1919) produjo un estancamiento en el movimiento del mercado externo y esto produjo fortalecimiento de la industria nacional en

¹⁰ Ver gráfico inversión en ferrocarriles y en carreteras

Colombia (Pérez, 1998), en gran medida gracias a la bonanza cafetera y la alta demanda de productos agrícolas y materias primas en el mercado internacional en la década de los 20s. En el año 1929 ocurre la gran depresión estadounidense que se convirtió en una crisis económica de carácter mundial. Colombia, un país que dependía de la exportación de productos agrícolas como el café y otras materias primas, se vio afectado por la baja demanda y los bajos precios de dichos productos en el sistema internacional sumado al progresivo aumento del costo de importaciones de bienes con valor agregado. La reducción de dichas exportaciones hizo que Colombia ingresara al círculo vicioso que se denomina “Big Grab” explicado en la introducción.

Lo anterior derivó en un fenómeno económico que se conoce como “industrialización por sustitución de importaciones”, en el cual, ante la imposibilidad de importar los productos demandados en una economía, sumado al excedente de materias primas que pueden ser usadas para su manufactura, resulta en la creación de industrias orientadas a suplir el mercado interno de un país. Este fenómeno viene acompañado de subsidios; dirección por parte del Estado para la producción de ciertos bienes; elevados aranceles a la importación para promover el consumo de bienes nacionales; y un cambio elevado para proteger la moneda nacional ante los cambios del mercado (Valpy, 1998). El primer mecanismo proteccionista para promover la sustitución de importaciones se dio con la Ley 62 de 1931 donde se imponían aranceles a productos industriales importados.

Esta cadena de sucesos económicos e industriales contribuyeron también al cambio de política estatal. La existencia de un mercado interno y de una industria nacional incipiente creó la necesidad de comunicar las regiones productivas con los puertos de exportación y el mercado externo; así como también la necesidad de comunicar entre sí a las grandes ciudades, centros industriales y las zonas agrícolas (Pérez, 1998).

A pesar de que al final de los años 20 la extensión de los ferrocarriles superaba la de las carreteras, la necesidad de integrar el país crecía de manera acelerada a causa de la crisis económica y de la sustitución de importaciones. Sin embargo, debido a que la construcción de ferrocarriles crecía a un ritmo demasiado lento y era costoso, las carreteras ofrecían un modo de transporte que se podía construir de manera más rápida y económica, y a su vez capaz de responder de manera más flexible ante los cambios del mercado.

Pero no solo los sucesos económicos reforzaron la voluntad del Estado para la reorientación de la política estatal hacia el transporte carretero. También lo hizo la organización urbana del país que se dio alrededor de la zona andina y occidental, y tuvo como ejes centrales el Río Magdalena y el Cauca. La infraestructura de transporte había sido construida con el claro objetivo de comunicar las regiones productivas especialmente las cafeteras con estos dos ríos principales y así con el mercado internacional. Pero la omisión en la interconexión de las ciudades y regiones era evidente y dificultaba la integración del país.

Las dinámicas de urbanización, y de comercio regional y nacional, se veían obstaculizadas por un sistema de transporte que beneficiaba principalmente a los intereses comerciales extranjeros. La necesidad de la integración del país entonces iba más allá de una necesidad económica, a una necesidad social de crear unidad e integración. El vehículo automotor como modo de transporte, flexible, práctico y accesible a una mayor porción de la población servía como mecanismo eficaz para la integración del mercado interno y para la mayor articulación entre las diferentes regiones del país (Pérez, 1998).

A pesar de que lo anterior puede justificar la reorientación de la política estatal en materia de transporte no justifica la manera en la que dicha reorientación tuvo lugar. Los gobiernos de la década de los 30 equivocadamente asumieron una postura de sustitución de modos de transporte en vez de considerar la complementariedad entre ellos. Los proyectos viales propuestos en la Ley 88 de 1931 ilustrados en el siguiente mapa, demuestran que los gobiernos desestimaron totalmente los avances logrados en infraestructura de transporte y simplemente se dedicaron a construir carreteras por donde ya había ferrocarriles, o paralelamente a los cauces de los ríos, colocando en competencia a estos modos de transporte en lugar de explotar de manera eficiente su sinergia.



Fuente: (Ministerio de Obras Públicas, 1934).

Las líneas rojas del mapa hacen referencia a las vías aprobadas por la Ley 88 de 1931 y se ve claramente cómo en muchos de sus tramos compiten con vías de transporte fluvial y férreo. El caso quizás más preocupante es el de la carretera entre Popayán y Manizales seguida por la vía entre Bogotá y Sogamoso.

Ya para la década de los 40 era evidente que el país se dedicaría exclusivamente al desarrollo del transporte carretero. Sin embargo, los problemas para regular la industria automotriz estaban causando inconvenientes. Para mediados de la década, más o menos 250 compañías estaban activas en el negocio de transporte carretero. El servicio era pobre e impredecible y la competencia muchas veces ruinosa, tanto para los camioneros como para los ferrocarriles. La escasez que trajo consigo la Segunda Guerra Mundial, limitó drásticamente los suministros de llantas y repuestos y llevó eventualmente a que el gobierno regulara la industria (Hartwig, 1983).

En 1943, mediante el Decreto 2313, se creó la Comisión Nacional del Transporte con el fin de consolidar la industria del transporte carretero, fijar rutas, tarifas y prioridades (Ministerio de Obras Públicas, 1943). En 1946, el nuevo gobierno conservador removió los controles nuevamente, con el resultado de que 592 compañías legalmente reconocidas estuvieran en operación para 1948 (Hartwig, 1983, pág. 108); demostrando la supremacía del transporte de carga carretero, la cual ostenta hasta el día de hoy cuando coyunturas como los paros camioneros y la falta de competitividad en costos y tiempos logísticos hacen replantear la necesidad de rehabilitar modos masivos y complementarios de transporte.

CONCLUSIONES

Es innegable que hubo un cambio drástico de política estatal en materia de transporte de carga entre 1920 y 1950. El Estado tuvo una preferencia clara por el ferrocarril desde 1870 hasta 1930, adecuando toda la infraestructura en torno al Río Magdalena y al Cauca, y a las vías férreas y usando las carreteras como un medio complementario para llegar a los rincones más apartados del país.

Sin embargo, el periodo centrado en los ferrocarriles, como se hizo evidente, tuvo como protagonistas factores como la mala planeación y el derroche de los abundantes recursos que poseía el país producto de la bonanza cafetera, la llegada de préstamos extranjeros al país y otros ingresos como la indemnización por la separación de Panamá.

Ahora bien, la llegada del camión en el año de 1917 generó actividades novedosas como el transporte de carga carretero el cual involucraba ventajas para la articulación del país y la integración del mercado interno, así como también para la creación de empleo y la construcción económica de vías de transporte. A esta actividad ingresaron personas con la expectativa de generar más ingresos y comerciar de manera más flexible que con los modos de transporte tradicionales. Sin embargo, la constitución del primer gremio camionero y el de transportadores sucedió de manera posterior al cambio de política estatal, por lo que no es posible que hayan tenido influencia directa sobre este cambio.

El hallazgo más importante de esta investigación es que las condiciones exógenas de la actividad camionera, en confluencia con la sustitución de importaciones y el desarrollo regional y urbano del país, influyeron en el cambio de política estatal. La consolidación del mercado y de la industria colombiana producto de la Primera Guerra Mundial, la bonanza cafetera y la crisis del 29, llevaron a un cambio de horizonte en lo que concierne a la infraestructura de transporte de carga. La integración regional y articulación de las grandes urbes con las zonas industriales y agrícolas era el objetivo que demandaban las circunstancias económicas mundiales y las circunstancias sociales nacionales de la década de los 30. Por otro lado, el trabajo se sustenta en algunas fuentes primarias como la recolección de datos en archivo históricos y bases de datos, y también en abundancia de fuentes secundarias como diversa bibliografía y estudios previos realizados sobre el tema. El desarrollo del trabajo se ve condicionado por la ausencia de entrevistas sin embargo estas no hacían parte de la propuesta de investigación inicial.

Con respecto a la política estatal colombiana en materia de transporte de carga es pertinente decir que no es coincidencia que los mayores logros en la historia del transporte en Colombia vinieron de periodos en los cuales las dinámicas políticas fueron temporalmente alteradas. La administración de Olaya Herrera (1930-1934) fue uno de estos periodos. El cambio de partido en el gobierno hizo que se reemplazara casi la totalidad de

los funcionarios y las prácticas corruptas de estos se bloquearán, por lo que en los primeros años instituciones como la Comisión de Ferrocarriles funcionaban prestando un buen servicio y dejando importantes beneficios al país. Los proyectos de infraestructura eran pocos, tenían bases técnicas y sustento financiero. Sin embargo, como lo manifestaron los ingenieros y funcionarios del Ministerio de Obras Públicas, el problema no era el régimen conservador sino los políticos en general.

Lo que se vio después de 1934 fue la repetición del patrón de la década de los 20s: las políticas en materia de transporte estaban siendo politizadas nuevamente. Las bases regionalistas del sistema político colombiano se estaban manifestando en la forma de proyectos con “micos” relacionados con la construcción de carreteras, lo cual tuvo un efecto devastador en el número de frentes de construcción y en el decrecimiento del progreso en las construcciones, así como en la calidad de estas.

Es importante resaltar que los 11.607 kilómetros de la red de carreteras y los casi 3.000 kilómetros de vías férreas que el país tenía en 1948 eran un gran ejemplo de progreso. Después de 1950 el país había construido carreteras conectando todas las ciudades del interior, algo muy significativo para una topografía como la colombiana. Sin embargo, la calidad y cantidad de construcciones no era proporcional con los esfuerzos y los recursos invertidos. La construcción atomizada de carreteras secundarias y terciarias retrasaron la construcción de las vías principales, a pesar de que estas estaban, en teoría, priorizadas por la ley. Si bien el sistema de carreteras se desarrolló a costa de la decadencia del transporte ferroviario no fue sobre la base de estudios adecuados o potencial económico y de tráfico, sino más bien se hizo en función de las presiones políticas y en respuesta a las coyunturas sociales y económicas de la época.

El ejecutivo y el Congreso nunca fueron capaces de planear y ejecutar un programa de desarrollo en transporte a largo plazo. La decadencia del transporte de carga ferroviario fue producto de una planificación reducida que omitía la integración de los distintos modos de transporte, enfocándose más bien en la sustitución de los mismos. La dedicación de los gobiernos colombianos desde la década de los 30 hasta el presente en la construcción de carreteras ha llevado al abandono de los demás modos de transporte, especialmente del ferrocarril. La mentalidad cerrada y simple de los gobiernos en la planificación del

transporte es clara y evidente en el trazado de las carreteras en paralelo a los ferrocarriles y a los ríos principales del país. No solo hubo ausencia de una política estatal coherente, sino que las políticas de gobierno entre 1920 y 1950 no fueron integrales y obedecieron simplemente a objetivos de corto plazo, como continúa siendo el caso en la actualidad.

Bibliografía

Aponte, J. (2008). Ferrocarriles y población en Colombia, influencias de la economía cafetera de inicios del siglo XX. *Estudios Geográficos*, 7-22.

Arias de Greiff, P. (01 de Abril de 2011). *Banco de la Republica*. Recuperado el 23 de 03 de 2016, de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/mayo2011/ferrocarriles-en-colombia-1836-1930>

Banco de la Republica. (1999). Obtenido de Banco Central de Colombia: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra163.pdf>

Barnhart, D. (1958). Colombian transport and the reforms of 1931: An Evaluation. *The Hispanic American Historical Review*, 38, 1-24. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/2510352> doi:1

Bignon, V., Esteves, R., & Herranz-Loncán. (2015). Big Push or Big Grab? Railways, Government Activism and Export growth in Latin America, 1865-1913. *Economic History Review*, 68, 1277-1305.

Chalmers, D. (1985). Corporatism and comparative politics. En H. Wiarda, *New directions in comparative politics*. westview press.

Congreso Nacional de Colombia. (Diciembre de 1922). LEY 102 DE 1922. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1636871>

Congreso Nacional de Colombia. (18 de Febrero de 1931). Ley 29 de 1931. Bogotá. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1585322>

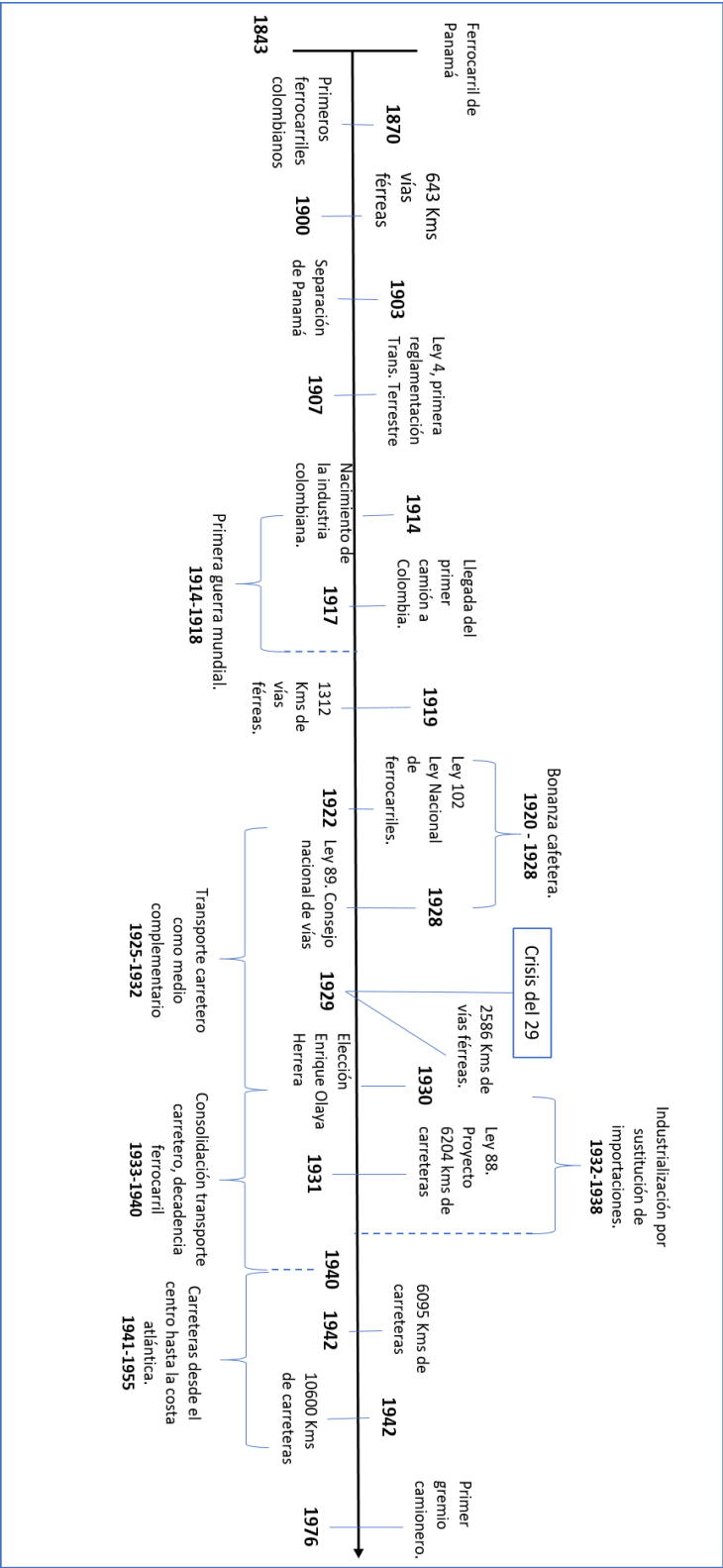
Congreso Nacional de Colombia. (02 de Julio de 1931). Ley 88 de 1931. Bogotá. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1630074>

Correa R, J. S. (2015). Ferrocarriles y Soberanía: El ferrocarril de Panamá, 1850-1903. *América Latina en la historia económica*, 28-49.

- Covarrubias, M. (2007). Aproximacion a las políticas de Estado en el federalismo. *IAPEM*, 51-109.
- Espejo, N. (S.F.). Proyecto "Tren de la Libertad". Boyaca, Colombia: Universidad Nacional De Colombia.
- G. T, R. (1927). Colombia's Internal Development. *Economic Geography*, 3, 259-264.
- Hartwig, R. (1983). *Roads to Reason*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Meisel, A., Jaramillo, J., & Ramirez, M. T. (2014). *Muy tarde pero rentables. Los ferrocarriles en colombia durante el periodo 1920-1950*. Obtenido de <http://publicaciones.amhe.mx/textos-pdf/Muy-tarde-pero-rentables-Los-ferrocarriles-en-Colombia-durante-el-periodo-1920-1950.pdf>.
- Ministerio de Obras Públicas. (26 de Febrero de 1929). Decreto 354 de 1929. Bogotá. Obtenido de [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1080244?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1080244?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0)
- Ministerio de Obras Públicas. (1934). Esquema general de vias del pais. Obtenido de <http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll13/id/168/rec/1>
- Ministerio de Obras Públicas. (26 de Noviembre de 1943). Decreto 2313 de 1943. Bogotá.
- Ministerio de Obras Publicas. (1946). *Memoria de obras publicas: 1946*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de transporte. (2007). *Historia del transporte y la infraestructura en Colombia, 1942-2007*. Bogotá: Republica de Colombia, Ministerio de Transporte.
- Ministerio de Transporte. (2008). *Diagnostico del sector transporte*. Bogota .
- Ministerio de Transporte de Colombia. (2014). *Transporte en cifras - Estadísticas 2014*. Bogotá DC: Ministerio de Transporte. Obtenido de <https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?idFile=12621>
- Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base. (02 de 02 de 2017). *MOXLAD*. Recuperado el 02 de 02 de 2017, de <http://moxlad-staging.herokuapp.com/home/es>
- Pachón, Á., & Ramirez, M. T. (2006). *La infraestructura de transporte en Colombia durante el siglo XX*. Bogotá: Banco de la República.
- Pérez v, G. J. (2005). *La infraestructura del transporte vial y la movilizacion de carga en Colombia*. Cartagena de Indias: Banco de la Republica.

- Pérez, E. (1998). Los ferrocarriles y el desarrollo regional y urbano de Colombia. *Bitacora urbano territorial*, 8-19.
- Ramírez, M. T. (2001). Los ferrocarriles y su impacto sobre la economía colombiana. *Revista de Historia Económica Año XIX invierno 2001*, 81-122.
- Rodríguez Hernández, J. Y. (2010). *Sistema normativo de transporte terrestre en Colombia*. Bogotá: Adi.
- Rojas Jiménez, H. H. (Junio de 2007). Made in the world is better: las misiones económicas en Colombia y nuestro descreimiento ancestral. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, XV, 77-90. Obtenido de http://www.unimilitar.edu.co/documents/63968/69921/4.MISIONESECONOMICA_S.pdf
- Salazar Montoya, J. (2000). *De la mula al camion, Apuntes para una historia del transporte en Colombia*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo.
- Valpy, F. (1998). La CEPAL y la teoría de la industrialización. *Revista de la CEPAL*, 40, 47-61. Obtenido de CEPAL: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/19229/valpy.htm#1/> Por razones de espacio,
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 149-187.
- Winfrey, R., & Zellner, C. (1971). *Summary and evaluation of economic consequences of highway improvements, national cooperative highway research program report No.122*. Washington DC: Highway research board.

Anexo 1: Línea del tiempo.



Anexo 2:

Actores	Influencia en la reorientación de la política estatal en materia de transporte de carga.
Gremio Camionero	Como gremio formalmente consolidado no pudo haber influido en la reorientación de la política estatal debido a que se constituyeron de manera posterior al cambio de política estatal en materia de transporte. Sin embargo, las personas dedicadas a esta actividad influyeron de manera indirecta con la oferta de servicios de transporte novedosos para la época y sirvieron como mecanismo de integración nacional ofreciendo interconexión entre ciudades especialmente en el tráfico de mercancías
Estado Colombiano 1870-1929	El Estado Colombiano en esta época impulso de manera evidente el desarrollo de la infraestructura de transporte teniendo como modo principal el ferrocarril y los ríos Magdalena y Cauca. El desarrollo del ferrocarril en este periodo fue constante. Y en la década de los 20 aparte de ser constante fue acelerado gracias a la abundancia de recursos económicos producto de la bonanza cafetera, los préstamos del exterior y la indemnización por la separación de Panamá.
Enrique Olaya Herrera 1930-1934	Elegido presidente en 1930, fue el primer presidente del partido liberal luego de varios años de hegemonía conservadora fue un actor político importante que reorientó la política estatal colombiana en materia de transporte privilegiando la construcción de carreteras en detrimento de los demás modos de transporte, en especial del ferrocarril. durante su gobierno se crearon múltiples leyes mencionadas en el trabajo, las cuales implicaron un desarrollo de las carreteras sustituyendo los demás modos de transporte, en contraste con el desarrollo en complementariedad de la infraestructura existente lo cual habría sido lo ideal.
Industria Nacional	El nacimiento de la industria nacional en la primera guerra mundial (1914-1918) se fortaleció después de la crisis del 29 cuando a causa la baja demanda de bienes a nivel internacional, se dio la necesidad de comenzar a producir bienes básicos dentro del país para disminuir las importaciones. la infraestructura de transporte estaba diseñada para las dinámicas importadoras y exportadoras comunicando las regiones productivas con los puertos internacionales. La nueva industria demandaba una infraestructura que comunicara entre si las grandes ciudades y las zonas industriales y agrícolas para consolidar un mercado interno.
Entidades territoriales del nivel departamental y municipal	Las dinámicas de urbanización centradas en la producción de bienes de exportación en primera instancia, y en segunda instancia centradas en la producción de bienes de demanda interna influyeron en la reorientación de la política estatal en materia de transporte de carga por cuanto necesitaban modos de transporte más flexibles y que comunicaran las ciudades y las zonas industriales y agrícolas del país. Aunque se diseñó un plan para que el ferrocarril fuera el protagonista en dicha integración la construcción de dicho modo de transporte se daba a un ritmo muy lento que no soportaba la creciente necesidad de integración.

Estado Colombiano 1930-1950	El Estado Colombiano en este periodo como se evidencio en el trabajo adopto políticas en favor del transporte por carretera, gracias a la influencia de diversos factores, como la crisis económica del 29, la sustitución de importaciones, la necesidad de integración nacional, la influencia indirecta de las personas dedicadas al transporte carretero y por supuesto la voluntad política de los gobernantes de dicho periodo.
Congreso Nacional de la Republica	Fue un actor fundamental tanto en el desarrollo de la infraestructura de transporte como en muchos de los vicios del desarrollo de dicha infraestructura. Entre 1870 y 1929 el congreso era la autoridad máxima en la creación de proyectos de infraestructura vial. si bien se desarrollaron los ferrocarriles el congreso aprobó aproximadamente 150 frentes de obra simultáneos que generaron una atomización de los recursos y múltiples obras inconclusas y de baja calidad. Entre 1930 y 1950, se dio el mismo fenómeno progresivamente se ideo un plan ambicioso de construcción de carreteras pero que se centraba en las troncales más importantes, posteriormente crearon proyectos múltiples que atomizaron los recursos, que no tenían una visión de complementariedad con lo ya existente y que además dificultaba el seguimiento por parte del Ministerio de Obras Públicas.