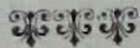


*Coordinación
de Transportes*



FOR EL DR.
GUILLERMO CAMACHO GAMBA

COORDINACION DE TRANSPORTES

CAPITULO I

EL PROBLEMA DE LOS TRANSPORTES

El problema de los transportes es de carácter financiero y su existencia se advierte al considerar la situación en que se encuentran, reflejada por lo que exige el público que los utiliza y por lo que piden los transportadores.

Exigencias del público

El público que se sirve de los transportes está interesado directamente en contar en todo tiempo con un servicio que reúna las siguientes características:

- a). Eficiente, es decir que se preste de acuerdo con las necesidades del interesado;
- b). Seguro, o sea responsable en caso de averías o de pérdida parcial o total de lo que se transporta, y
- c). Al menor costo posible.

Cuando el público está satisfecho del servicio no tiene mayor interés en determinado sistema de transporte, ni si el empresario es el Estado o una sociedad particular. Pero cuando ve deficiencias o cree que por otros medios puede conseguir un servicio más adecuado o ve aspiraciones irrealizadas, bien promueve la competencia pidiendo el establecimiento de nuevas empresas o la construcción de nuevas vías, como carreteras, canales navegables o campos de aterrizaje, o bien pidiendo la intervención del Estado por medio de reglamentación de los transportes o la nacionalización de los mismos.

Solicitudes de los transportadores

En general el transportador pide que se le facilite el modo de desarrollar su empresa sin obstáculos, es decir, sin trato discriminatorio, el que puede llevarse a cabo por medio de reglamentación o de impuestos, y que se le permita cobrar una tarifa remunerada no sólo para poder explotar la empresa en forma eficiente de acuerdo con las necesidades del público, sino también para poder vincular capital a ella.

En el régimen de propiedad privada, es claro que si la empresa no gana un interés justo para el inversionista, no habrá manera de mejorar o ensanchar los servicios, como quiera que no pagan dividendo; es cerrar la fuente de financiación de las empresas de capital privado.

Cuando se trata de empresas de transporte pertenecientes al Estado, bien podrían ganar un interés que sirviera para atender a la financiación de otras vías públicas similares, después de pagar las adiciones y mejoras indispensables para el buen servicio. Pero en todo caso dichas empresas, al menos, deben percibir lo necesario para cubrir todos sus gastos de explotación.

Competencia

Tratando el tema de las solicitudes de los transportadores en forma más concreta, puede afirmarse que hay numerosas discusiones no sólo dentro de los transportadores de un mismo tipo sino entre los de diferentes características. La aparición de otros sistemas de transporte ha creado una nueva faz de la competencia y como el desarrollo de ellos en muchas ocasiones ha llegado a ser superior al del tráfico disponible, surge el problema que al fin y al cabo es de carácter financiero.

En el transporte automotor existen tres o al menos dos clases de transportadores:

- a). El de servicio público, que presta un servicio regular y remunerado;
- b). El privado, que mueve materias primas o productos manufacturados o personal de su propia industria, y
- c). El transportador a contrato, que presta determinados servicios a precios convencionales y que puede considerarse como de servicio público.

Todas estas tres clases de transportadores están en permanente competencia y como quiera que hay quejas contra los procederes de los del tercer tipo, los de servicio público piden una reglamentación efectiva para contrarrestar la injusta competencia, así como también solicitan que sus tarifas sean el límite más bajo a que puedan llegar las de los contratistas.

Las carreteras hacen gran competencia a los ferrocarriles, no sólo a cortas sino también a largas distancias. Este hecho ha sido facilitado por la abundancia de vehículos después de la guerra, por la mejora de las vías y por la dificultad de controlar las tarifas en países como Colombia donde el organismo regulador del transporte no cuenta con los medios para su control efectivo. Esto equivale a una lucha entre los ferrocarriles que tie-

urgente que se transporta por avión. Además se quejan de que los ferros-

Las compañías de navegación fluvial han perdido la carga valiosa y nen tarifas fijas, y los automotores que, aunque legalmente deben someterse a las que hayan sido aprobadas, con todo, en la práctica juegan con ellas carriles tienen algunas tarifas bajas contra las cuales no pueden competir y de que las carreteras les han quitado buen tonelaje.

Los ferrocarriles ponen de presente que debiendo las tarifas reflejar los costos del transporte, en las del servicio automotor, acuático y aéreo no se han tenido en cuenta todo los costos desde que reciben subsidios. En estas condiciones las tarifas son más bajas de lo que debieran ser y por tanto por este medio se hace una injusta competencia a los ferrocarriles.

Las compañías aéreas que han estado prestando servicio en el interior de los respectivos países se han visto afrontadas a la competencia de numerosas empresas aéreas de post-guerra que pueden poner en peligro la estabilidad de ellas. Tal ha sucedido en Estados Unidos, en donde se han dado facilidades especialmente a los aviadores veteranos de la guerra, muchos de los cuales se han constituido en empresarios de transporte.

En Colombia también ha habido fiebre por esta clase de servicios y así vemos que se han constituido entre 1945 y 1947, siete nuevas empresas de aviación, la mayor parte de las cuales son empresas pequeñas que en un momento dado pueden no afrontar las sucesivas rebajas de tarifas e ir al fracaso por sus altos costos de operación en relación con empresas de una explotación normalizada y que tienen buen volumen de tráfico.

Las compañías americanas que operan líneas internacionales luchan por que se les permita operar en el interior del país, a lo cual se oponen la Comisión de Aeronáutica Civil Americana y las compañías que operan servicios domésticos. También se ha propuesto en Estados Unidos, como medio de poder competir en los transportes internacionales contra compañías extranjeras apoyadas por los respectivos gobiernos y con personal de más bajo costo, que se permita la formación de una sola compañía para tráfico internacional (All American Flag), en la cual estarían representados los transportes aéreos domésticos, los ferrocarriles de primera clase y los transportes marítimos de comercio exterior, cada uno con un 20% de las acciones; de lo contrario sería necesario un subsidio del gobierno para hacer frente a la competencia.

Situación financiera de los transportes

El resultado de la lucha entre los diferentes sistemas de transporte se ha traducido en una débil situación financiera, agravada con los aumentos en gastos de personal y en materiales, los cuales no han sido compensados por el aumento en las tarifas.

Ferrocarriles

Si tenemos en cuenta el caso de los ferrocarriles estadounidenses, que son de propiedad particular, tenemos que en 1946 obtuvieron un rendimiento aproximado del 3% sobre la inversión neta en comparación con el 5.35%

que correspondió al año de 1926, a pesar de que en aquel año se movilizó un 33% más de carga y casi dos veces más de pasajeros que en éste. (1)

Si en total los ferrocarriles obtuvieran utilidad, con todo un 25% de los de primera clase obtuvieran una pérdida de 64 millones de dólares. (2)

Los ferrocarriles de los Estados Unidos estiman que el interés sobre las inversiones no debe bajar del 6% anual para que puedan financiar todas las adiciones y mejoras que requiere el transporte férreo a fin de colocarlo a tono con las necesidades del público. Además, ponen de presente que en otras industrias las utilidades son muy superiores, y en las de teléfonos y electricidad, que son servicios públicos, se obtienen ganancias dobles a las de los ferrocarriles. De esta difícil situación financiera se quejan la mayor parte de los ferrocarriles del continente americano.

En los ferrocarriles nacionales de Colombia se tienen los índices que aparecen en el cuadro de la página siguiente.

Carreteras

Datos del 80% de los transportadores de primera clase en Estados Unidos muestran que aunque hubo una mejoría con relación a 1945, con todo, el coeficiente de explotación fue del 95.1%, dejando aproximadamente 4% para pago del impuesto sobre la renta. Los ingresos fueron de US \$ 952.198.235 y los gastos US \$ 915.066.888. A un aumento del 17.8% en los productos correspondió uno de 14.4% en los gastos. Desde el punto de vista financiero el transporte automotor está en la línea límite. De ahí la solicitud de empresarios a fin de que los ferrocarriles aumenten sus tarifas para «lotes menores» (L. C. L.) a fin de poder ellos aumentar sus tarifas también.

Sobre los transportes automotores en Colombia no hay información alguna. Con todo, puede decirse que el resultado muy satisfactorio de los años de la guerra empezó a declinar bastante y hoy se notan numerosos camiones que carecen de carga en forma más o menos permanente; se ha acudido a la baja de tarifas y las perspectivas son pesimistas.

Transportes aéreos

En el servicio de pasajeros las compañías estadounidenses perdieron en 1946 US \$ 10.000.00. Considerada la explotación en conjunto, las 20 compañías certificadas perdieron en 1946 US \$ 5.675.615. En Colombia no hay informes sobre los resultados financieros de la operación de líneas aéreas, pero todos los índices son favorables.

Los transportes acuáticos mediterráneos y los costaneros tampoco muestran una situación envidiable. The Inland Waterways Corporation tuvo una pérdida neta de US \$ 2.383.406 en 1946 y para este año espera tener una pérdida neta de más de un millón de dólares.

Además los transportes marítimos costaneros e intercostaneros tuvieron que seguir manejados por el Gobierno Americano (Maritime Commission) debido a que las empresas particulares que manejaban esas líneas antes de la

(1) Traffic World. Febrero 15 de 1947.

TRANSPORTES EFECTUADOS EN LOS FERROCARRILES NACIONALES Y RENDIMIENTO DEL
CAPITAL INVERTIDO (1937 a 1946)

AÑOS	Toneladas - Kilómetro		Pasajeros - Kilómetro		Utilidades \$	Inversiones \$	Intereses sobre Capital	
	Número	Nros. índices	Número	Nros. índices			%	Nros. índices
1937	142,376.556	100.00	255,342.664	100.00	3,582,461.36	111,343,868.75	3.22	100.00
1938	150,802.402	105.92	256,627.200	100.50	3,165,837.85	112,160,420.84	2.77	86.02
1939	165,098.668	115.96	314,342.218	123.11	2,639,908.22	124,239,270.30	1.64	50.93
1940	183,536.875	128.91	276,346.361	108.23	2,050,001.26	126,081,644.64	1.63	50.62
1941	183,667.943	129.00	284,598.265	111.46	1,642,567.45	126,618,054.18	1.30	40.37
1942	232,939.115	163.61	369,553.075	144.73	4,086,135.85	129,127,680.32	3.13	97.20
1943	284,948.328	200.14	437,022.791	171.15	4,362,622.13	130,346,949.30	3.35	104.03
1944	290,625.987	204.12	494,704.304	193.74	4,053,888.98	131,711,875.07	3.08	95.65
1945	332,112.593	233.26	533,559.109	208.96	5,596,656.54	136,019,185.72	4.11	127.64
1946	382,241.909	268.47	595,024.822	233.03	4,891,663.04	140,349,243.68	3.49	108.38

AÑO	Reservas varias		Utilidades sin reserva		Interés	
	Número	Nros. índices	Número	Nros. índices	%	Números índices
1937	708,353.37	100.00	2,874,107.99	100.00	2.58	100.00
1938	711,853.92	100.40	2,393,983.43	83.33	2.13	82.56
1939	757,051.74	106.88	1,282,856.48	44.63	1.03	39.92
1940	706,540.05	100.00	1,343,461.21	47.23	1.07	41.47
1941	612,291.59	86.54	1,030,275.86	36.48	0.81	31.40
1942	684,565.67	96.63	3,351,570.18	116.67	2.60	100.78
1943	1,070,620.05	150.40	3,292,002.08	114.61	2.53	98.06
1944	2,618,007.62	369.63	1,435,880.76	50.00	1.09	42.24
1945	398,266.81	56.10	5,198,389.73	180.83	3.82	148.06
1946	1,288,008.70	181.85	3,603,654.34	125.39	2.57	99.61

En la columna «Utilidades» figura la diferencia entre los productos y los gastos. Pero si de estas utilidades se deducen las reservas por concepto de depreciación, de prestaciones sociales y de cuentas por pagar, entonces los índices se modifican de la manera siguiente:

guerra no quisieron hacerse cargo de ellas por temor a las pérdidas. Efectivamente, según datos del Presidente de dicha comisión, el servicio de las líneas ha dado pérdidas considerables, pues ni siquiera se han pagado los gastos directos de operación (cut of pocket expenses) y esperan que los ferrocarriles suban las tarifas en el tráfico competitivo. La operación de dichas líneas dio un déficit sobre los gastos directos de US \$ 6.640.000 en un periodo de 11 meses.

La Naviera Colombiana, la empresa más importante en la navegación fluvial colombiana, obtuvo una utilidad un poco inferior al 5% en el año 1946 sobre un capital pagado de \$ 4.060.000, lo que representa un descenso en relación con 1945. Este porcentaje es relativamente bajo en Colombia, donde la mayor parte de las industrias da mejores dividendos.

Gravámenes y Subsidios

Los diferentes sistemas de transporte no son tratados en igual forma en cuanto a impuestos y subsidios. Efectivamente unos tienen más gravámenes que otros y a algunos de ellos se les ayuda en tal o cual forma, privilegio que no los cobija a todos por igual.

Indudablemente este proceder constituye una discriminación que sólo en casos especiales puede aceptarse. Cuando un medio de transporte está en la infancia es justo que se le ayude a desarrollarse para que el público pueda beneficiarse de sus ventajas inherentes. Pero cuando tal medio de transportes haya llegado a consolidar su situación, es necesario retirarle los auxilios especiales, pues de lo contrario equivaldría a promover un sistema de transportes a expensas de los demás.

En materia de impuestos o de gravámenes hay que distinguir dos clases: los de carácter general que todos los ciudadanos deben pagar como contribución a los gastos generales del Gobierno, por ejemplo, ejército, policía, juzgados, escuelas, etc., y aquellos destinados a pagar un servicio especial, como el de correos, uso de vías públicas, etc. Quien pague un gravamen por esta clase de servicios especiales no puede considerarse exento de contribuir también a otros servicios generales que el Gobierno en forma directa o indirecta le presta.

Un análisis de los diferentes sistemas de transporte nos hará ver la condición en que se encuentran.

Impuestos

En Estados Unidos las empresas de transporte pagan impuestos municipales sobre las propiedades. Los Estados también gravan a éstas y además cobran impuesto por la licencia necesaria para explotar el negocio de transportes. Por otra parte, el Gobierno Federal recibe el impuesto sobre la renta que es el más importante con que grava a los transportadores.

Con todo, son los ferrocarriles los que pagan proporcionalmente más elevados impuestos que los otros sistemas de transporte. Si consideramos el aspecto social tendremos que de acuerdo con la ley se requiere una contribución del 1% por cuenta del patrón y otro 1% por cuenta del empleado sobre el valor del salario para la formación de un fondo de seguridad social. Esta

ley se aplica en general a todas las industrias. Pero la del transporte férreo tiene condiciones más gravosas. En efecto, desde 1937 cada una de las partes empezó a contribuir con 2.75% aumentando gradualmente año por año. Para 1947 la contribución se señaló en 8.75% para el patrón y el 5.75% para el empleado u obrero, porcentajes que en 1952 deben ser del 9¼ y 6¼, respectivamente.

Desde el punto de vista de los impuestos, los transportadores por carretera, agua y aire, además pagan proporcionalmente menos impuestos que los ferrocarriles, especialmente en lo referente al impuesto sobre propiedades (predial), pues éstas son en menor número en aquellos sistemas que en los ferrocarriles. En efecto, mientras que éstos son dueños de la zona de la vía, las carreteras y vías fluviales pertenecen al Estado, y en la aviación los campos de aterrizaje ordinariamente pertenecen a los gobiernos locales de los Estados y del Gobierno Federal.

En países como Colombia, donde la mayor parte de los ferrocarriles pertenecen al Estado, están exentos de pagar impuestos sobre propiedad (catastro) y sobre la renta. Con todo, los ferrocarriles nacionales prestan al Gobierno servicios, unos gratuitos y otros a tarifa rebajada, que pueden compensar los subsidios que por este motivo reciben.

El cuadro siguiente da idea de la cuantía del valor de los servicios que el Gobierno Nacional de Colombia, los departamentos y la beneficencia reciben en forma gratuita de los ferrocarriles nacionales. En los últimos años la mayor parte de los servicios al Gobierno Nacional fueron cobrados a la tarifa rebajada y su pago está pendiente. Por el momento no hay datos disponibles para hacer el cálculo de lo que representa la rebaja.

RESUMEN DE VALORES DEJADOS DE COBRAR AL GOBIERNO Y OTRAS ENTIDADES

	1937	1938	1939	1940
Por pasajeros.	108.702.72	113.700.30	111.154.88	102.165.78
Por carga (Dif. Tarif.)			73.678.88	35.977.83
Por carga libre.	397.514.27	175.333.11	180.683.33	216.732.10
Por servicios especiales	10.022.37	8.401.08	9.839.19	3.124.82
	1941	1942	1943	1944
Por pasajeros.	88.572.18	73.398.75	57.423.52	65.904.12
Por carga (Dif. Tarif.)	7.903.26	3.328.12	1.243.51	
Por carga libre.	114.972.10	118.460.76	90.817.63	1.835.08
Por servicios especiales	5.625.85	2.893.55	98.02	
	1945	1946		
Por pasajeros.	67.318.38	69.879.85		
Por carga (Dif. Tarif.)				
Por carga libre.	525.22	74.70		
Por servicios especiales				

	516.239.36
1937	297.434.49
1938	375.356.23
1939	358.000.53
1940	247.073.30
1941	193.081.18
1942	149.562.68
1943	67.739.20
1944	67.843.60
1945	69.954.55
1946	Gran total 2.347.305.12

Nota. En los años de 1944, 1945 y 1946 no están completos los datos de transporte de carga oficial.

Los servicios gratuitos de transporte o los de tarifa rebajada sólo son prestados por los ferrocarriles nacionales, de modo que los otros sistemas de transporte no hacen concesiones de esta clase ni a los gobiernos ni a la beneficencia.

Subsidio en general

Los subsidios o ayudas de los gobiernos a los diferentes sistemas de transporte pueden ser directos o indirectos. A los primeros pertenecen los pagos que se hacen por servicios a precios superiores a los de las tarifas ordinarias y los segundos a la exención de impuestos o cargas.

En Estados Unidos los ferrocarriles recibieron en los tiempos de su iniciación, donaciones de terrenos. A más de que éstos fueron utilizados en el desarrollo de riqueza, los ferrocarriles han venido pagando su valor por medio de tarifas rebajadas en un 50% tanto en carga como en pasajeros y 20% en correos.

En Colombia casi todos los ferrocarriles se iniciaron por concesión. La Ley 104 de 1892 autorizó este sistema para construir ferrocarriles otorgando el Gobierno un subsidio por kilómetro y cierto número de hectáreas de terrenos baldíos, a cambio de que al final de la concesión el Gobierno quedara dueño del ferrocarril sin pagar indemnización alguna.

El transporte marítimo en barcos de bandera estadounidense es subvencionado por el Gobierno Federal, al menos por medio de contratos de correos. En efecto, considerando el año de 1936, la Administración General del Correo pagó por el transporte US \$ 28.047.000, siendo así que el valor respectivo a las tarifas ordinarias hubiera sido de \$ 3.408.000. De modo que en dicho año el subsidio fue de US \$ 25.000.000.

En Colombia la Flota Gran Colombiana tiene una subvención equivalente a la exención del impuesto sobre la renta y a los derechos de puerto.

Los transportes aéreos de Estados Unidos reciben un subsidio por medio del transporte de correo en cantidad que fue calculada en 1938 en US \$ 5.232.796. También se ha computado que por concepto de facilidades de navegación, iluminación de rutas e informes sobre el tiempo, los go-

biernos locales y el Federal contribuían en esa época con un subsidio no inferior a US \$ 7.000.000.

En Colombia el subsidio más importante fue el concedido a la Avianca, por concepto del privilegio de transportar y distribuir correo aéreo. Desde hace algún tiempo las otras compañías de aviación han venido reclamando contra tal privilegio y el Gobierno ha planeado dar a todas la oportunidad para transportarlo.

Subsidios por concepto de vías y terminales

Ferrocarriles. Como es muy bien sabido, los ferrocarriles construyen las vías que utilizan y las sostienen en condiciones de servicio. Además, mantienen costosas instalaciones y organizaciones a fin de garantizar la seguridad del tránsito.

Carreteras. Para el transporte automotor se construyen las carreteras con fondos públicos y se conservan con los impuestos que pagan los contribuyentes.

A la construcción de carreteras se dedican sumas más o menos grandes de acuerdo con la capacidad fiscal de cada país. En los Estados Unidos, los Estados adjudicaron contratos en 1946 por un total de US \$ 740.000.000 y de fondos federales se calculó una inversión en el año que terminó el 30 de junio de 1947 en US \$ 268.000.000 y de 393 millones para el año siguiente.

La construcción y conservación de las carreteras se financia con el impuesto sobre el consumo de gasolina, con las sumas apropiadas por el Congreso y con otros varios impuestos. No es raro el caso de que los gravámenes que se recolectan de los ferrocarriles se empleen en la construcción o mejoramiento de las carreteras.

En Estados Unidos mucho se ha discutido sobre si los usuarios de las carreteras pagan no sólo la conservación sino también la construcción. En general se cree que no pagan lo que debieran pagar. Opinan algunos que no todo debe cargarse a los usuarios, sino que los gastos deben contabilizarse así: parte a la defensa nacional que requiere buenas vías de comunicación, parte a los propietarios aledaños como valorización y el resto a los usuarios. Más aún, para muchas personas el automóvil privado está pagando más de lo que le corresponde, con lo cual beneficia a los transportes por bus y por camión.

En Colombia se ha creado el impuesto sobre consumo de gasolina, a razón de \$ 0.10 por galón, con destino a la conservación de carreteras y de \$ 0.05 con destino a la pavimentación. Tomando todos los gastos de conservación que hacen la nación y los departamentos se verá que el valor del impuesto es insuficiente para atenderlas.

El cuadro de la página siguiente hace resaltar que si la suma de los impuestos por consumo de gasolina, grasas y lubricantes y por venta de llantas que puede a lo sumo considerarse como contribución total de los usuarios a la conservación de las carreteras, se compara con lo que la Nación, el Consejo de Ferrocarriles y los Departamentos gastan en conservación de carreteras, se verá que estos gastos son superiores al producido de los im-

puestos y por tanto los usuarios de las carreteras están recibiendo un subsidio del Estado colombiano.

(El impuesto sobre consumo de grasas y lubricantes se dedicó por ley al Fomento municipal).

En el dato sobre el valor del impuesto de consumo de gasolina en 1946 se ha deducido el 33% del total correspondiente a la contribución de los usuarios a la pavimentación de carreteras.

El transporte automotor está gravado también con impuesto de placa y licencias de choferes. Estos impuestos y las multas por violación del reglamento de tránsito se aplican a la conservación de las calles de las ciudades que los recolectan, a la organización del tránsito en ellas y al sostenimiento de las oficinas que expiden las licencias. De modo que los referidos gravámenes no deben tenerse en cuenta como contribución a los gastos de conservación de las carreteras.

Navegación fluvial

En construcciones de canales y mejoramiento de ríos para la navegación, los gobiernos gastan sumas considerables, sin que en la generalidad de los casos por este concepto se reciban contribuciones de las empresas de transporte que los utilizan.

En ocasiones las obras fluviales son mixtas, es decir, se hacen con varios fines, como drenaje, control de inundaciones y desarrollo de fuerza, y entonces es necesario distribuir el costo total de la obra entre lo que corresponde a navegación y lo concerniente a otros propósitos.

Pero en todo caso con fines viales se gastan sumas cuantiosas.

En Colombia se gastan anualmente sumas considerables como se ve en el siguiente cuadro, todo lo cual es un subsidio a la navegación fluvial, ya que los usuarios no pagan suma alguna como retribución al servicio que se les presta:

GASTOS EN CANALIZACION DE PUERTOS

1937	.....	\$	753.923.00	1942	.....	\$	1.613.632.00
1938	.....	\$	1.489.919.00	1943	.....	\$	601.123.00
1939	.....	\$	1.839.451.00	1944	.....	\$	703.786.00
1940	.....	\$	669.134.00	1945	.....	\$	2.080.035.14
1941	.....	\$	777.109.00	1946	.....	

En otra época existió el impuesto llamado de canalización, a razón de \$ 1.50 a \$ 12.00 la tonelada, que se cobraba a la carga de importación y exportación que se transportaba por el río Magdalena. Este impuesto, a todas luces justo y que correspondía a la retribución de un servicio especial que se prestaba, fue suprimido por dificultades que se presentaron en su aplicación, pero que hubieran podido subsanarse. Hoy existen como impuestos el de matrícula que se paga una sola vez cuando el barco se pone en servicio, y el de patente que es anual y en proporción a la capacidad de él. En los puertos donde hay muelle se cobra el de atraque.

En Estados Unidos se gastan anualmente enormes sumas, sacadas de

las contribuciones públicas, en construcción, mejora y conservación de canales y ríos navegables. Así por ejemplo, en el río Missouri desde Kansas City hasta su desembocadura las obras de arreglo costaron a razón de US \$ 275.000 por milla y se gastan US \$ 5.000 por milla en conservación. En los últimos 20 años se han gastado de fondos públicos en ríos, canales, carreteras y aeropuertos más del valor de los ferrocarriles estadounidenses.

Aviación

En materia de aeródromos es conocida la política de los gobiernos nacionales o municipales de decretar la construcción de campos de aterrizaje por cuyo servicio no se cobran ordinariamente las sumas necesarias, no digamos para reembolsar el costo de construcción sino los gastos de operación.

De acuerdo con una ley de 1946, el Gobierno Federal de Estados Unidos debe gastar en un programa de 7 años de construcción de aeródromos, que empezó el 1º de julio de 1946, US \$ 500.000.000 debiendo los Estados gastar otro tanto. Además hasta diciembre de 1944 se habían gastado US \$ 940.000.000 de fondos públicos en la construcción de aeródromos de servicio no militar. El nuevo aeródromo de Nueva York, cuyo costo es de US \$ 200.000.000, representa una inversión equivalente a lo que los ferrocarriles de capital privado New York-Central y Pensilvania invirtieron en sus respectivos terminales.

La construcción y operación de aeródromos por entidades municipales no es un éxito financiero, como se verá por el siguiente ejemplo representativo de lo que sucede en Estados Unidos. Un gran campo de aterrizaje en Texas que costó US \$ 3.000.000 provenientes de fondos municipales, es decir de los contribuyentes, es operado por el Municipio y utilizado por 3 compañías. Estas resultan pagando por cada aterrizaje y decolaje US \$ 0.53 cuando el costo es de US \$ 8.23: el déficit es pagado por todos los contribuyentes, pero no concretamente por los usuarios, como debía ser.

En materia de operación y conservación de los campos de aterrizaje, la aviación comercial colombiana no recibe subsidio alguno, pues si bien es cierto que se sirve de los campos del gobierno, con todo, los derechos que éste cobra son suficientes para atender a todos los gastos.

Empresas de emergencia

Otra actitud que favorece a diversos sistemas de transporte y de la cual no participan los ferrocarriles, es la de que en casos de emergencia, cuando se necesita solucionar el problema del desempleo, los gobiernos acuden a desarrollar un plan de obras públicas, como la construcción o mejoras de carreteras o vías fluviales. También se acude, por ejemplo, a construcción de campos de aterrizaje con el ejército.

Actitud de los cuerpos legislativos

El anhelo de las comarcas de obtener obras de progreso, y el de los miembros del congreso o cuerpos legislativos de corresponder a los favores

de su elección, conduce a estos cuerpos a dictar leyes ordenando la construcción de vías que no corresponden a un plan ordenado, teniendo en cuenta la justificación económica y el orden de prelación en que deban ejecutarse. Así se ve, por ejemplo, que se ordena la construcción de vías más o menos paralelas a otras existentes que prestan un buen servicio, agravando el problema de los transportes. En cambio se obtendría una mejor utilización de los fondos construyendo vías de fomento y de alimentación de las existentes.

CAPITULO II

EL PROBLEMA DE LOS TRANSPORTES

En el capítulo anterior vimos algunos factores que intervienen en el problema de los transportes. En el presente se terminará el análisis, estudiando nuevos aspectos de la industria considerada en conjunto y detalladamente.

Prestaciones sociales en los transportes

En el campo de las prestaciones sociales del personal que interviene en los diversos sistemas de transporte también hay discriminaciones.

Al hablar de los impuestos, vimos cómo hay un tratamiento desfavorable a los ferrocarriles estadounidenses en relación con las otras industrias, por imponer a aquéllos un mayor gravamen que a éstas.

En Colombia, los diferentes sistemas de transporte en teoría están sometidos, de acuerdo con la ley 6ª de 1945, que compendia y aumenta las disposiciones sociales que existían, a otorgar al personal de su dependencia las siguientes prestaciones sociales:

- a). Indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedad profesional;
 - b). Seguro colectivo obligatorio;
 - c). Pensión de invalidez;
 - d). Pensión de jubilación;
 - e). Auxilio por enfermedad no profesional;
 - f). Asistencia médica, terapéutica, quirúrgica y hospitalaria;
 - g). Auxilio de cesantía en caso de retiro del servicio;
 - h). Gastos de entierro;
 - i). Vacaciones remuneradas;
 - j). Anticipo de pensión de jubilación;
 - k). Cesantía correspondiente al tiempo excedente de 20 años que sirven de base a la pensión de jubilación;
 - l). Pago del valor de la pensión que el trabajador disfrutaba, a los herederos de éste (por 2 años);
 - m). Instrucción técnica del personal cuando el capital de la empresa pase de \$ 1.000.000.
 - n). Auxilio o permiso remunerado por maternidad;
 - ñ). Descanso remunerado en días domingos y feriados.
- De la lista anterior hay varias prestaciones, como las indemnizacio-

nes por accidente de trabajo y enfermedad profesional, auxilio de cesantía y gastos de entierro, que obligan sólo en proporción al capital de la empresa. El 100% de las prestaciones obliga para un capital de más de \$ 125.000. Entre \$ 50.000 y \$ 125.000 el porcentaje fluctúa entre el 40 y el 80%, y entre \$ 10.000 y \$ 50.000 del 20 al 40%.

Las prestaciones anteriores son cumplidas por los ferrocarriles y empresas de navegación aérea y fluvial. Pero en relación con los ferrocarriles nacionales éstos conceden, además, otras prestaciones en virtud de pactos celebrados con los obreros y otras voluntarias que se enumeran a continuación:

- a). Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica necesaria para los familiares de los trabajadores;
- b). Auxilio especial por muerte en accidente de trabajo;
- c). Suministro de uniformes y overoles.
- d). Préstamos sin interés;
- e). Prima semestral;
- f). Permisos especiales remunerados;
- g). Recompensas extraordinarias;
- h). Pases mensuales y de vacaciones en las líneas férreas.

Debido a las prestaciones legales, pactadas y voluntarias que el Consejo de los Ferrocarriles concede a su personal y que aumenta de año en año, el porcentaje de gastos en personal correspondiente a trabajo efectivo ha ido disminuyendo paulatinamente a límites inquietantes. Si se toma como base cada peso en moneda legal gastado en personal y se distribuye de acuerdo con las causas en que se gastó, se tendría el siguiente cuadro correspondiente a los ferrocarriles nacionales.

DISTRIBUCION DE \$ 1.00 GASTADO EN PERSONAL

	1936	1939	1940	1946
	Centavos			
En días no trabajados	15.70	17.02	21.80	21.10
En prima anual	5.80	4.59	3.60	6.61
En cesantía . . . . .	. .	4.48	4.00	6.61
En otras prestaciones	7.20	6.05	10.60	7.05
Suma	28.70	32.14	40.00	41.37
Trabajo efectivo	71.30	67.86	60.00	58.63
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

El cuadro anterior indica que en 1936, por ejemplo, de lo que se gastó en personal, el 71.30% correspondió a trabajo efectivo, y que en cambio en 1946 ese porcentaje disminuyó al 58.63%, correspondiendo a prestaciones sociales el 41.37%, suma que es muy elevada, teniendo en cuenta que la eficiencia del trabajo no aumentó.

Los resultados numéricos anteriores ponen de presente la situación casi privilegiada en que se encuentra el personal ferroviario, no sólo en re-

lación con otras industrias, sino en proporción a lo que sucede con los otros sistemas de transporte.

En efecto, por una parte hemos visto que los ferroviarios, a más de las prestaciones otorgadas en la ley, gozan de otras contractuales y voluntarias, y ya por este concepto están colocados en un plano superior. Por otra, los transportadores por automotor en materia de gastos por prestaciones sociales, están en condiciones favorables en relación con los otros sistemas, ya que no están a la altura de éstos.

Las prestaciones sociales que ordena la ley 6ª de 1945 y algunas otras que las empresas de navegación conceden a su personal y al de braceros de los puertos están consignadas en el fallo del tribunal de arbitramento del río Magdalena, proferido el 20 de abril de 1946, y las aclaraciones al mismo del 17 de mayo siguiente, fallo que tiene una vigencia hasta el 1º de mayo de 1946. Entre las disposiciones de tal documento hay una que ordena reorganizar la Caja de Previsión Social creada en 1942. Esta entidad se encarga de atender a las prestaciones sociales del personal con fondos arbitrados así: por parte de los patronos 12% sobre el valor de los salarios pagados y por el personal 5% sobre sus remuneraciones. Las vacaciones y jubilaciones continuarán siendo pagadas por los patronos. Comparando esta situación con la de los ferrocarriles se ve que éstos están más gravados, pues pagan las prestaciones sin contribución alguna de su personal.

Se ha visto que las prestaciones sociales forzosas obligan a las empresas de transporte de acuerdo con cierta escala en relación con el capital de la empresa. Como en el país no hay grandes empresas de transporte por carretera sino numerosas y pequeñas, se ve que para éstas las prestaciones son más livianas. Por otra parte, debido al sistema de organización de las empresas, ordinariamente el equipo no pertenece a la empresa sino a los socios. Esto da por resultado que quienes manejan los camiones o los buses son los mismos dueños o choferes buscados por los propietarios. Estos pagan a aquéllos en proporción a los viajes mensuales o recorrido que hagan prescindiendo de un jornal fijo, sin que el dueño del vehículo se comprometa a pagar prestaciones sociales. Los choferes no son existentes en esta materia, salvo el caso de que sean empleados a sueldo de una empresa de transportes. De este hecho se ha dado la siguiente explicación: todo chofer aspira a ser dueño de vehículo y a utilizar más tarde los servicios de un chofer para su carro. De esta idea en mente no reclama lo que mañana tendría que pagar.

El personal ferroviario está sometido a la jornada de ocho horas de trabajo y aunque el de transporte automotor también lo está, con todo, en este sistema la disposición no tiene cabal cumplimiento. En efecto, el chofer trabaja 10 o más horas y cuando el camión es manejado por su dueño, no es posible conseguir la aplicación de la jornada de ocho horas, lo que equivale a un sistema de competencia injusto que no beneficia a la sociedad.

Las empresas de transporte automotor sí pagan prestaciones sociales al personal de oficina. Pero, por una parte, no costean la totalidad de las prestaciones y, por otra, sólo cobijan a un pequeño número de personas. No hay que olvidar que las oficinas o agencias a lo largo de las vías ordinariamente son servidas por personal a contrato que no disfruta de presta-

ciones. De todos modos lo que gastan por este concepto es muy poco en proporción a lo que gastan los ferrocarriles. Lo lógico y justo es que todos los sistemas de transporte estén colocados en las mismas condiciones. No es aceptable que se compita a los ferrocarriles con otro sistema de transporte cuyo personal tiene un standard de vida que no puede compararse con el ferroviario, ni tampoco puede decirse que el transporte por automotor es menos costoso que por ferrocarril, si aquél se maneja con personal que no goza de las mismas prestaciones sociales.

Reglamentación del transporte

En materia de reglamentación de transportes, las disposiciones legales no cobijan por igual a todos los sistemas. Unos están más reglamentados que otros, contándose entre los primeros a los ferrocarriles.

En la generalidad de los países del continente americano la reglamentación comprende, por lo menos, disposiciones sobre tránsito a fin de conseguir seguridad y orden en él. Hay otros como Argentina y Cuba donde hay legislación sobre reglamentación de transportes y coordinación de los mismos.

En Estados Unidos la reglamentación de los ferrocarriles abarca las siguientes actividades: tarifas, construcción o extensión de vías, abandono de las existentes, emisión de bonos, consolidación de unas empresas con otras, contabilidad, estadística y medidas de seguridad para el tránsito de los trenes. El control de estas actividades es ejercido por la Comisión Interestatal del Comercio (I. C. C.), entidad que en general debe velar por la explotación honesta, eficiente y económica de los ferrocarriles. Los asuntos sociales pertenecientes a los ferrocarriles son manejados por otra entidad (National Mediation Board).

La Comisión Interestatal de Comercio también controla el transporte automotor. Los transportadores a contrato están reglamentados en parte; los transportadores privados únicamente en cuanto se relaciona con la seguridad del tránsito y los de servicio público están completamente reglamentados. En efecto, para que puedan prestar servicio se requiere que obtengan un certificado de necesidad y conveniencia pública; las tarifas deben someterse a la aprobación de la I. C. C., entidad que interviene también en la contabilidad, estadística, horas máximas de servicio de empleados y organización en general del transporte automotor.

Los transportes fluviales y marítimos tienen también su reglamentación y en su control intervienen la I. C. C. y la Maritime Commission.

Los transportes aéreos están bajo la jurisdicción de la Oficina de Aeronáutica Civil, encargada de promover este sistema del transporte aéreo. Como esta oficina controla las tarifas, se ha pedido que haya una sola entidad encargada de la aprobación de las tarifas de todos los sistemas, a fin de que se proceda con un criterio lógico y coordinado. En la actualidad, a más de esta entidad, intervienen en tarifas la I. C. C. y la Maritime Commission.

La reglamentación actual no satisface a los transportadores estadounidenses. Se dice que hace falta una política definida sobre transportes y que hay restricciones para el libre desenvolvimiento de las empresas. Así,

por ejemplo, a los ferrocarriles no se les permite adquirir intereses en transportes por carretera y por aire para prestar un servicio coordinado. A las empresas de navegación marítima no se las autoriza para combinarse con servicios aéreos, al paso que el Gobierno concede rutas a compañías aéreas extranjeras en las cuales tienen grandes intereses compañías europeas de navegación marítima. Los transportes por automotor tampoco pueden coordinarse con servicios aéreos.

Hay otras disposiciones como la de suprimir pasos a nivel de vías que fueron establecidas posteriormente y que ocasionan fuertes erogaciones a los ferrocarriles. Por otra parte, en Argentina ha existido la prohibición de establecer servicio de puerta a puerta, el que coloca a los ferrocarriles casi al mismo nivel del servicio que prestan las carreteras.

En Colombia existen varias disposiciones legales sobre transportes de servicio público que se aplicaban especialmente a los ferrocarriles. El transporte automotor era libre. Cualquier persona natural o jurídica podía lanzarse a las carreteras a prestar servicio con sólo tener el vehículo matriculado en algún municipio, pagar el impuesto de placa y con que el chofer tuviera licencia de conductor.

En estas condiciones había competencia incontrolada entre los mismos transportadores y con los ferrocarriles, que ocasionaba la ruina de numerosas personas, pues atraídas por un negocio efímero se hacían dueñas de vehículos aprovechando las grandes facilidades que para su adquisición daban los agentes de las casas vendedoras.

En el país no había grandes empresas de transporte que fueran dueñas del equipo, y no necesitaban serlo, pues como la propiedad de los vehículos estaba en manos de numerosas personas, las más de las veces carentes de organización para conseguir carga, los comisionistas aprovechaban esta circunstancia para organizar empresas de transporte, sirviéndose de carros «afiliados» con cuyos dueños contrataban la conducción a precios ordinariamente muy inferiores a los que cobraban al público por el mismo servicio.

En 1942, en vista de las dificultades creadas por la segunda guerra mundial para el transporte automotor, por Decreto número 400 que después fue reformado por el Decreto número 2313 de 1942, se creó la Dirección de Transportes y Tarifas con el fin de coordinar los sistemas de transporte y con autorización para fijar capacidad transportadora y cupos en las vías, para otorgar licencias, requisito sin el cual no puede establecerse el servicio público, y para aprobar horarios, reglamentos y tarifas de las empresas de transporte.

Además se exigió que todo automotor de servicio público debería pertenecer a una empresa. Así fue como los dueños de vehículos que anteriormente estaban sueltos y dispersos, formaron sociedades, la mayor parte de las veces del tipo de cooperativas, que si bien cumplieron con la disposición legal, no ofrecen el mejor sistema de organización, como quiera que el socio de la cooperativa conserva la propiedad de su carro y ejerce un gran control sobre él, en términos que la Administración de la Cooperativa no cuenta con la suficiente libertad para ordenarle al vehículo la clase de servicio que debe prestar.

Basada en el Decreto 2313 de 1943, que es de carácter general para todos los sistemas de transporte, la Dirección de Transportes y Tarifas dictó la Resolución número 120 de 1945, orgánica del transporte automotor. A más de las disposiciones contenidas en el citado decreto y de las que obligan a todo vehículo a incorporarse a una empresa, establece que salvo casos especiales el número mínimo de vehículos que debe tener toda empresa es de 10, que los vehículos deben tener ruta fija asignada por la Dirección, es decir, no podrán invadir vías donde no tengan licencias, que las solicitudes para establecer nuevas empresas o servicios se pondrán en conocimiento del público para oír oposiciones; que los socios deben tener un interés en la sociedad por un valor no inferior a \$ 300-00 y deben contratar con ésta la administración de los vehículos, y que la organización por medio de «afiliados», queda prohibida, así como también a los comisionistas ser transportadores.

Las Cámaras de Comercio, Sociedades de Agricultores y algunos comisionistas levantaron protestas al Gobierno por la disposición sobre rutas fijas que consideraban un monopolio para unas cuantas empresas, a favor del cual cometían abusos y cobraban tarifas elevadas, achacando a éstas el encarecimiento del costo de la vida.

Ante esta emergencia, el Gobierno dictó el decreto número 2.580 del 2 de septiembre de 1946, en que se consagra la libertad de los agricultores, ganaderos, industriales y comerciantes que tengan vehículos de servicio privado para transportar libremente por el territorio del país el personal, los materiales, las mercaderías y productos propios relacionados con sus respectivas actividades.

Por otra parte se establece que los vehículos de servicio público que no pertenecían a sociedad alguna o los que se introdujeran al país podían transportar libremente por las carreteras del país por un tiempo de 3 meses, al cabo de los cuales deberían formar parte de una empresa u organizar otra, para lo cual fijó en 5 el número mínimo de carros.

Desgraciadamente la Dirección de Transportes y Tarifas no ha contado últimamente con recursos y personal que le permita ejercer un control adecuado sobre el transporte automotor. Hoy prácticamente hay libertad de rutas, y como han venido al país numerosos camiones, se ha establecido una activa competencia y una guerra de tarifas, pues la carga es insuficiente para alimentar a todos los vehículos.

Aunque hay disposiciones legales sobre que las tarifas que se cobran al público deben ser las aprobadas por la Dirección, con todo, se violan fácilmente, y tal entidad carece de medios para comprobar las violaciones e imponer sanciones. En la planilla o carta de porte que acompaña la carga puede hacerse figurar la tarifa oficial pero cobrarse otra. Sería necesario una confrontación en los libros de contabilidad, pero aún así, parece que hay empresas que llevan doble contabilidad.

Lo que propugnan algunas entidades por la libertad de rutas y por que haya abundancia de camiones para conseguir tarifas baratas, no puede considerarse como un principio de sana economía. No cabe duda de que para el desarrollo de un país es conveniente, a más de tener un buen servicio de transportes, que las tarifas sean lo más bajas que sea posible, pero no

hasta pretender arruinar al transportador o colocarlo en un standard de vida inferior al de otros grupos sociales, pues no es admisible que el público reciba beneficios a base de la explotación de unos servidores públicos.

En resumen, la situación actual del transporte automotor en Colombia es la de que ha entrado en un periodo de desorganización y que está haciendo una injusta competencia a empresas organizadas, a los ferrocarriles y a la navegación fluvial, amparado por una falta de control que le permite violar las tarifas y favorecido por los siguientes factores:

1°. No paga el valor total del servicio que le presta el Estado por el uso de las vías;

2°. El personal no disfruta de las mismas prestaciones sociales de que gozan otros sistemas de transporte;

3°. Los transportadores no están organizados en sociedades que explotan el negocio en forma económica con miras al futuro y no solamente a la necesidad de conseguir en el presente un ingreso que les permita vivir.

La aviación comercial en Colombia está reglamentada por la Ley 89 de 1938, cuyo cumplimiento se encarga a la Dirección de Aeronáutica Civil. En la actualidad se está ejerciendo un mejor control sobre las diferentes actividades y se prepara a intervenir en forma activa y aun en las tarifas, facultad que anteriormente no ejercitaba.

La navegación fluvial en Colombia está bien reglamentada. Existen control sobre embarcaciones, sistemas de cargue, licencias para pilotos y tarifas. Además, tanto las embarcaciones como la carga se someten a turno, de modo que anticipadamente no es posible saber en qué bareo y en qué compañía va a transportarse determinada carga. En esta forma se ha acabado con la rebaja de las tarifas o con el cobro de las primas. Este sistema de transportes tropieza con los siguientes inconvenientes:

a). Conflictos sociales que encarecen la explotación;

b). Saqueo de los cargamentos; y

c). Sequía del río en ciertas épocas, con lo cual se reduce la capacidad transportadora de la vía.

En qué consiste el problema de los transportes

La exposición hecha anteriormente sobre los deseos del público y lo que solicitan los transportadores y la situación de los diversos medios de transporte, ponen de presente la existencia de un grave problema que es necesario resolver hoy y prepararse para resolverlo mañana, pues como las circunstancias van cambiando no es posible dar hoy una fórmula que sirva para todos los tiempos.

Sobre las soluciones que se consideran adecuadas se ha escrito bastante y se ha discutido mucho. Se habla de la coordinación, de la integración de los transportes, etc. Pero antes de entrar a discutir sobre estos temas conviene definirlos, lo que se hará en el capítulo siguiente.

CAPITULO III

LA COORDINACION Y SUS DIFERENTES ACEPCIONES

Coordinar es el acto de regular y combinar a fin de obtener resultados armónicos. Aplicada esta definición a los transportes puede decirse que la coordinación de éstos es la combinación de uno o varios sistemas de transporte con el fin de producir un servicio armónico y completo en beneficio tanto del público como de los transportadores. Varias otras definiciones se han dado al respecto como vamos a verlo:

«La coordinación es la mezcla de transportes en sus varias formas y de diferentes unidades dentro de cada forma, con el fin de proveer el máximo servicio al mínimo costo».

«La coordinación es la combinación de facilidades y servicios de diversos tipos de transportes con el fin de obtener costos más bajos o menor servicio para el público o ambos a la vez».

El Comité Splawn en Estados Unidos definió la coordinación en 1938 así: «La acción cooperativa en un interés común en lugares determinados o en relación con materias particulares pero sin unificación actual de transportadores».

El Congreso Suramericano de Ferrocarriles reunido en Bogotá en 1941, declaró que «La coordinación de los transportes consistirá en la combinación de los diferentes medios eficientes de transportes, procurando que desaparezca la competencia ruinosa entre ellos y que la lucha subsistente se ajuste a normas de equidad, debiendo, como resultado de la coordinación, darse al público el máximo de beneficios con el menor costo para la colectividad, y asegurarse a cada medio el tráfico para el cual sea económicamente el más apto».

Finalmente el Congreso Panamericano de Ferrocarriles reunido en Montevideo en 1946 dijo que: «La coordinación de los transportes consiste en la regulación y ordenamiento de todos los medios de transporte, garantizando y estimulando el desarrollo de los mismos conforme a sus propias posibilidades técnicas y económicas, sin que se subordine la libre expansión de un medio en beneficio de otro».

Como veremos en el Capítulo siguiente, cada sistema tiene ventajas especiales sobre los demás y por tanto en ciertas circunstancias está capacitado para prestar un servicio más eficiente y económico. Dichas circunstancias constituyen el campo económico de cada sistema.

El que está determinado, por el costo de prestar el servicio y por la eficiencia del mismo. En efecto, no es sólo el costo del transporte el que determina la escogencia del sistema que en cada caso debe usarse; pueden preferirse otras circunstancias como la velocidad, o la necesidad de obtener muy buen trato de la carga, evitando traspaldos.

En vista de estas circunstancias puede decirse también que la coordinación es la combinación de uno o varios sistemas de transporte dentro de sus respectivos campos económicos, con el fin de prestar un servicio armónico y completo en beneficio tanto del público como de los transportadores.

Al discutir las soluciones del problema de transportes se usan otros

términos conectados íntimamente con la coordinación que es conveniente definir.

Consolidación es la unión de dos o más empresas del mismo tipo con el fin de operarlas bajo una sola administración. De la consolidación puede resultar la supresión de servicios dobles y en todo caso los gastos generales de la nueva empresa serán inferiores a la suma de los correspondientes a las diferentes empresas tomadas separadamente. Integración es la formación de una compañía con libertad para operar los diferentes sistemas de transporte en forma simple o combinada, a fin de proporcionar el servicio más eficiente y al menor costo posible.

Diferentes fases de la Coordinación

Dentro de la coordinación quedan comprendidas la consolidación y la integración. Además, hay las siguientes actividades que pueden considerarse como fases de la coordinación:

1. Establecimiento del servicio de entrega y recolección de carga o pasajeros, anexo a los transportes por aire, agua, riel o carretera, o sea servicio de puerta a puerta (door to door service).

2. Uso de equipo especial de transporte como autorrieles que pueden viajar tanto sobre rieles como sobre carreteras, containers y casillas (truck bodies), que fácilmente pueden trasladarse del camión al vehículo férreo o al barco y viceversa y semirremolque (railwagons) que pueden ser remolcados por camiones o que pueden llevarse sobre carros-plataformas en el ferrocarril.

3. Sustitución de un sistema de transporte por otro. Tal sucede en el caso de escoger en un ferrocarril ciertas estaciones a donde se transporta la carga por riel y de ahí se distribuye por camión a su destino, y donde se concentra la carga de varias estaciones, por medio de camiones, a fin de despacharla por riel. Esta medida tiene por objeto suprimir el servicio de pequeñas estaciones, evitando que los trenes tengan muchas demoras en la recolección o entrega de carga. También se refiere al caso de que en un trayecto del transporte de pasajeros se sustituya el ferrocarril por el bus, a fin de acortar la distancia.

4. Conexión de dos o más empresas de transporte de la misma clase para dar un servicio combinado. Tal es el caso de los servicios prestados en común por los ferrocarriles de Cundinamarca, Girardot, Ambalema y Dorada, con la carga que de este puerto fluvial viene a Bogotá. Esta coordinación se lleva a cabo por medio de la Oficina de Ajustes, cuyas funciones son similares a las que existen en otros países.

5. Supresión de dobles servicios. Mediante arreglos entre los transportadores puede convenirse, por ejemplo, que el tráfico local a corta distancia no se preste por el ferrocarril sino por la carretera, o que un transportador por camión suspenda el transporte entre dos puntos ampliamente servidos por otra empresa de camiones.

6. Consolidación de lotes pequeños (forwarding Companies). Compañías especializadas se encargan de recoger los lotes pequeños que luego se despachan en los ferrocarriles en cupos completos (carloads) a tarifas inferiores a las que tendrían que pagar si el despacho se hiciera por paquetes o

bultos individuales. Estas compañías prestan el servicio de puerta a puerta, estableciéndose una coordinación de servicios entre el ferrocarril y el camión.

7. Extensión de la zona de influencia de los transportes férreos y fluviales por combinación de servicios con automóviles y camiones. Los ferrocarriles, especialmente, pueden extender sus servicios a sitios donde no llegan, estableciendo agencias en ellos y sirviéndolos por medio de vehículos de carretera. Este servicio pueden prestarlo por medio de flotas manejadas directamente, por conducto de compañías subsidiarias de los ferrocarriles, por medio de contratos con empresas establecidas y por convenios con otras compañías, siendo cada una responsable del transporte en su vida respectiva. Esta última forma es llamada coordinación por la Interstate Commerce Commission, y cooperación por algunas otras autoridades.

Los ferrocarriles ingleses tienen establecida una completa coordinación de servicios, pues les prestan a los agricultores y manufactureros todos los servicios que ellos necesitan de los camiones, como recolección de cosechas etc., a fin de que aquéllos no adquieran equipo automotor, mediante el cual podrían estar tentados a efectuar el transporte completo por su cuenta.

8. Distribución de tráfico entre los transportadores, a fin de que los diversos sistemas de transporte obtengan suficientes recursos para vivir y progresar. Esta distribución puede ser un resultado de la reglamentación de los transportes por las autoridades competentes, o puede ser consecuencia de un arreglo entre los transportadores en competencia. Al implantarse una reglamentación de los transportes en carreteras a base de licencias para establecer servicios, dadas a empresas de responsabilidad y limitadas al número adecuado a la cantidad de tráfico, prácticamente se hace una distribución de tráfico entre varios transportadores.

Un convenio entre transportadores sería, por ejemplo, la distribución del tráfico entre las vías aérea, acuática, terrestre y por riel que se hiciera basada en la longitud, velocidad y costo del transporte, y en la cantidad, peso y valor de la carga.

CAPITULO IV

CARACTERISTICAS DE LOS DIFERENTES SISTEMAS DE TRANSPORTES

Ventajas y desventajas

Generalmente se dice que para cada sistema de transporte hay una zona dentro de la cual puede prestar un mejor servicio, pero no hay acuerdo sobre los límites de dicha zona.

Determinar el campo económico y eficiente de cada sistema de transporte es un problema complejo por la diversidad de casos que se presentan y los diferentes factores que entran en juego.

El análisis que se va a hacer pone de presente las ventajas y desventajas de cada uno de los medios de transporte considerados bajo diferentes aspectos.

Capital

El capital necesario para establecer una empresa de transportes varía según el tamaño de ésta y el sistema. Así, se tiene que un ferrocarril es costoso, no sólo por el equipo que es necesario adquirir para su explotación, sino especialmente por la vía que debe construirse.

Una empresa de navegación fluvial requiere también un equipo costoso, y en condiciones similares está la navegación aérea, que requiere aviones de gran precio y en ciertas circunstancias aeropuertos cuando las entidades gubernamentales no los poseen.

En cambio, una empresa de transportes por carretera puede iniciarse con una o dos unidades de poco precio, que en muchas ocasiones no necesitan estar pagadas en su totalidad. El dueño del camión puede ser el gerente, chofer, contador, mecánico y agente de tráfico de su empresa. Su casa de habitación puede servirle de oficina y el patio de garage.

En el caso de clausura total de un servicio de transportes, tenemos que en un ferrocarril las zonas y edificios no pueden venderse por el precio de costo menos la depreciación, puesto que el valor de estas propiedades depende del valor que la empresa tenga en conjunto. El equipo sí podría utilizarse en otros ferrocarriles de características similares. En los ríos navegables, si la empresa tiene obras portuarias, éstas no tendrían mayor valor, a no ser que otras empresas subsistieran en el servicio de transportes, y del equipo puede decirse cosa similar. En la navegación aérea, los campos de aterrizaje y los edificios no tendrían mayor aplicación, pero el equipo sí podría utilizarse en otras rutas.

Si una empresa de automotores suspende el servicio, su equipo puede aprovecharse en otras vías y los edificios que tenga, como bodegas, garages y oficinas, tienen una aplicación más elástica, por ejemplo, que la de una estación del ferrocarril, y por lo tanto puede decirse que conservan su valor comercial.

Por lo visto anteriormente, se deduce que la transferencia del capital es más fácil en una empresa de automotores que en un ferrocarril, y, en general, que desde el punto de vista del capital necesario para una empresa de transportes y de su organización en sí, no hay duda de que la ventaja está de parte del camión y en contra del tren.

Vía

La longitud de la vía es más corta en los transportes aéreos, luego sigue la carretera, después el ferrocarril y finalmente el río. En un país montañoso como Colombia, las diferencias entre las longitudes de rutas de los transportes aéreos, por carretera y por ferrocarril, son más sensibles que en países de topografía suave, como Estados Unidos y Argentina.

Al hablar de los gravámenes y subsidios se vio cómo los transportes por río, por carretera y en parte por avión, reciben un subsidio del Estado en cuanto dice relación con la vía y sus dependencias. En efecto, a la navegación fluvial y al transporte automotor se les entregan las vías para su uso. La primera no retribuye en forma alguna este servicio y el segundo

lo hace en forma incompleta. Por otra parte, en varios países la navegación aérea también recibe subsidios por concepto de servicios de aeropuerto. La desventaja está, pues, de parte del ferrocarril, que no sólo construye sus vías sino que las sostiene.

Equipo

El equipo automotor es más flexible por su tamaño, pues puede acomodarse más fácilmente a las necesidades de los clientes en general que el equipo férreo, el fluvial o el aéreo. Es más fácil encontrar carga para un camión de 3 o 6 toneladas que para un carro de ferrocarril de 25 toneladas o para un planchón de 200 toneladas.

Por esta misma razón, el favor de carga es superior en el camión que en el carro de ferrocarril. En Colombia para un carro cerrado con capacidad de 25 toneladas sólo se ha llegado a un aprovechamiento máximo del 64%. En cambio el chofer procura conseguir carga a cualquier precio, para evitar recorridos vacíos o ir a media carga.

El equipo automotor es producido en serie y tiende a reducir su costo en relación a su capacidad. Esta circunstancia no favorece a los otros sistemas de transporte.

La vida del equipo aéreo y automotor es más breve que la del férreo y fluvial. Esta condición es ventajosa teniendo en cuenta las continuas mejoras que se van introduciendo, lo cual hace que el factor de obsolescencia no tenga cabida en aquellos sistemas de transporte como la tiene en el férreo y en el fluvial. Efectivamente, en un plazo de 20 a 30 años que dura el equipo férreo hay tiempo suficiente para descubrimientos que hagan obsoleto una parte del equipo y por lo mismo ineficiente.

Cuando se adquiere equipo automotor puede darse en parte del pago el equipo usado, circunstancia que no acontece al comprar equipo para un ferrocarril.

El equipo de ferrocarriles y de navegación tiene la ventaja de que es el único que se adapta a las necesidades de los clientes cuando se trata de grandes pesos y volúmenes. En Colombia la capacidad máxima de los carros es de 35 toneladas, pero pueden transportarse mayores pesos a grandes longitudes acudiendo a repartir la carga entre dos o más vehículos.

La carga por avión está bastante limitada en la actualidad en razón de su tamaño y peso. Los aviones más grandes en Colombia son los Douglas DC-4 que no pueden llegar sino a unos 5 aeropuertos pues los demás no tienen pistas adecuadas para recibirlos.

Servicios

No hay duda de que en materia de velocidad la ventaja está de parte del avión. El servicio es más rápido, aunque en ocasiones la ventaja de la mayor velocidad y de la menor longitud son contrarrestadas en parte por las distancias de los aeropuertos al centro de las ciudades.

El automóvil puede prestar un servicio más rápido que el tren de pasajeros; el bus y el tren pueden equipararse. Pero el autoferro o autocarril

es superior al bus. El camión es más rápido que el tren ordinario de carga. El transporte fluvial es el más lento debido a que su operación económica está a bajas velocidades.

El servicio más flexible es prestado por el automotor debido a su tamaño y a que las carreteras ligan más puntos que los ferrocarriles. Para operar un tren se requieren grandes volúmenes de carga o de pasajeros. El tren está sometido a itinerarios más o menos fijos y sólo se detiene en las estaciones. Un camión requiere poca carga para despacharlo y puede detenerse en cualquier parte de la vía para dejarla o recogerla. Puede entrar a una fábrica, hacienda o residencia a prestar el servicio que el interesado necesita, en forma completa, es decir, de puerta a puerta. En los ferrocarriles este servicio se presta tratándose de fábricas o depósitos que tienen servicio de apartaderos o por medio de combinaciones con camiones.

La industria del transporte automotor es la más flexible en cuanto se relaciona con las fluctuaciones del tráfico, pues gravándose únicamente con el interés del valor del equipo puede dejar de operar vehículos economizando los gastos de operación que tienen un porcentaje alto dentro del total de gastos.

Si la demanda del transporte aumenta puede adquirir con relativa facilidad mayor número de unidades, lo que no sucede con el equipo de ferrocarriles y de navegación aérea y fluvial.

Para satisfacer necesidades urgentes de regular cuantía, el avión y el automotor son los vehículos que se adaptan mejor a las necesidades del público. Un viaje de emergencia a cualquier hora de la noche o del día se hace en automóvil. En líneas aéreas no congestionadas también pueden conseguirse servicios de urgencia muy rápidos sometiéndose a los itinerarios o contratando vehículos expresos.

Por otra parte, el comercio ha encontrado en el automotor el modo de reducir en diversas ocasiones las existencias en sus almacenes, lo cual indica economía en la inversión de capital. En efecto, en vista de las ventas durante el día, se pone en contacto con las fábricas, les hace los pedidos necesarios y a la mañana siguiente llega el camión al almacén con suficientes provisiones que han sido transportadas durante la noche. En esta forma el camión le ha quitado importante tonelaje a los ferrocarriles y éstos para defenderse han tratado de implantar un servicio similar. El avión también está desempeñando esta misión, especialmente cuando se trata de cargamentos de alto y medio valor.

Frecuencia. Debido al tamaño pequeño del equipo automotor, el servicio tanto de pasajeros como de carga puede prestarse con más frecuencia, lo cual constituye una ventaja para el público que puede acomodarse más fácilmente a los horarios de los automotores que a los de los trenes. Estos por naturaleza tienen que tener menor número de salidas, ya que por cada viaje llevan más pasajeros o carga.

Confort. Si bien el avión ofrece gran confort, con todo, el temor de un accidente y los descensos bruscos le quitan comodidad al viaje. Por otra parte en avión no se goza del panorama como sucede en los otros medios de transporte, donde puede obtenerse un gran confort, sin que sea disminuído por el temor, es en la navegación y en los viajes por ferrocarril. El pa-

sajero puede disponer de cómodos asientos, espacio amplio para moverse, servicios de comedor y sanitarios. En las carreteras los vehículos son más estrechos, el pasajero tiene que estar en un mismo sitio durante el viaje, no tiene servicios sanitarios, ni de comedor. Por otra parte, no todas las carreteras están pavimentadas y el polvo es una gran incomodidad.

Estabilidad en los servicios. Los servicios por ferrocarril y carretera son más o menos estables y sus horarios tienen tendencia a cumplirse. En invierno los derrumbes son causa de demoras, pero en el transporte aéreo es necesario suspender servicios en espera de buen tiempo. En la navegación fluvial, tanto los inviernos fuertes como los veranos prolongados interrumpen el servicio.

Seguridad. El medio más seguro para viajar es el ferrocarril. Las estadísticas de Estados Unidos acusan los siguientes índices en 3 años: de 1943 a 1945 murieron 0.25 personas por cien millones de millas viajadas por ferrocarril contra 1.97 personas muertas en accidentes aéreos en la misma cantidad de pasajeros-millas. En 1945 para los ferrocarriles correspondieron 0.16 personas y 2.17 para la aviación, lo que indica que la seguridad en ferrocarril fue 13 veces superior.

En los ferrocarriles nacionales de Colombia el número de personas muertas en 1945 por cien millones de pasajeros-kilómetro fue de 2.44. Sobre accidentes en carreteras que son muy numerosos no hay dato estadístico, pero en todo caso la seguridad es inferior a la de los ferrocarriles. La aviación en Colombia ha estado desgraciada en este año de 1947, de modo que su índice de seguridad queda por debajo de los ferrocarriles.

Empaque. El transporte por ferrocarril y por barco requiere un buen empaque para evitar averías. En cambio por camión pueden hacerse economías a este respecto.

La serie de maniobras a que están sujetos los carros de carga en los patios de las estaciones y las sacudidas que experimentan los vehículos al iniciar la marcha son causa de muchas averías, para protegerse de las cuales se requiere no sólo un buen sistema de estiba sino también de empaque. Por otra parte para aprovechar el cupo del vagón se requiere cargar hasta el techo y la carga que quede debajo debe ser protegida por medio de empaque resistente contra la presión del resto de los bultos.

Conocido es de todos los ferroviarios el problema que se presenta en el transporte de muebles. Para que éstos no sufran se requiere un empaque muy cuidadoso y una colocación adecuada. En cambio, en camión es más seguro transportarlos reduciendo las exigencias de empaque al mínimo.

En el transporte aéreo también hay gran economía en el empaque. En el transporte de vestidos, por ejemplo, apenas son necesarios unos ganchos y un forro que los cubre, y pueden llegar en magníficas condiciones a su destino.

El transporte de langostas que anteriormente se hacía en Estados Unidos en su totalidad como carga expresa, en barriles con hielo y durante un viaje largo en el cual varias de ellas perecían, ahora se efectúa especialmente en avión con una economía en el transporte, pues para un viaje corto no se requiere hielo y el peso total se reduce notablemente.

Por la economía de tiempo, el avión ha hecho posible el transporte

de artículos perecederos a sitios donde anteriormente no podían ser enviados y para que el transporte sea económico, las empresas se han propuesto idear nuevos empaques para flores, frutas, vegetales y pescado, que reducen el peso muerto y compensan así la tarifa elevada del transporte aéreo.

Pérdidas y averías. Las averías sufridas por la carga pueden depender de mal manejo, mala colocación o estiba y empaques inadecuados. Indudablemente los transbordos son causa de averías, así como también suelen serlo las maniobras de enganche o clasificación de carros llevadas a cabo en los patios. De aquí se deduce que el transporte férreo proporciona mayor número de oportunidades para que tengan lugar las averías. En cuanto a pérdidas, éstas pueden suceder en todos los sistemas de transporte, pero en realidad lo natural es que sucedan extravíos o confusiones cuando el volumen es grande o en épocas de congestión. En Colombia, especialmente en la navegación fluvial se verifican saqueos de la carga.

Responsabilidad. El ferrocarril es la empresa de mayor capacidad para responder de las pérdidas o daños sufridos por la carga, o por lesiones o muertes de personas. En cambio las empresas de aviación no responden por la vida de las personas. La responsabilidad también es menor en los transportes fluviales y especialmente en los marítimos. En cuanto al transporte automotor, las empresas bien organizadas responden por pérdidas y averías, pero cuando se trata de pequeñas asociaciones la responsabilidad disminuye notablemente hasta llegar a la irresponsabilidad.

Selección de carga. En los ferrocarriles y en la navegación fluvial se recibe y se transporta toda la carga que se les ofrece y que sea compatible con su equipo. Por razón de éste ya se vio que en la aviación hay limitación de carga debido al peso y al volumen y también a la clase de ésta, como cuando se trata de explosivos e inflamables. En el transporte automotor hay la tendencia a seleccionar la carga, es decir, a transportar únicamente aquella que le da utilidad o que no le crea inconvenientes en el transporte.

Privilegios en tránsito. Los ferrocarriles ofrecen un servicio que rara vez lo dan otros sistemas de transporte. Consiste el privilegio en que con un solo aforo y con tarifa directa que es más barata que la suma de las tarifas locales, se pueda enviar un cargamento, detenerlo en cierto sitio, someterlo a un proceso de manufactura y luego embarcarlo para que continúe a su destino. Este servicio recibe también el nombre de escala de beneficio.

Reglamentación. Como vimos anteriormente la reglamentación de los transportes no los cobija a todos por igual y si a esto se agrega que el transporte automotor trata de eludir y elude en parte la reglamentación, se tendrá un agravante para los ferrocarriles que son los que están más reglamentados y cuyas actividades se restringen por este medio.

En Colombia se ve por ejemplo que a pesar de que hay tarifas aprobadas oficialmente para las carreteras, se violan de la manera más frecuente con perjuicio para los ferrocarriles que no pueden acudir al libre juego como lo hacen sus competidores.

En materia de prestaciones sociales ya se vio que en el transporte automotor obligan en menor cantidad en razón al tamaño de la empresa, y que aún así dejan de cumplirse, colocando a su personal en condiciones in-

feriores al ferroviario y propiciando una competencia injusta. Por otra parte, la fortaleza de los sindicatos ferroviarios, que es superior a la de otros gremios, tiene gran influencia en la obtención de más grandes beneficios para sus afiliados, encareciendo el costo del transporte por ferrocarril en forma desproporcionada al de otros sistemas.

Como se vio anteriormente en el Capítulo II, en Colombia las prestaciones sociales son más amplias y por tanto más onerosas para los ferrocarriles, y si a esto se agrega que el personal trata de obtener aumento de sus salarios por medio de trabajos en horas extras, reduciendo por la misma razón la eficiencia de sus labores, es explicable que el costo del transporte por ferrocarril haya aumentado en forma considerable.

Está muy bien que se haga cualquier esfuerzo por levantar el standard de vida del trabajador. Esta es una misión muy noble, muy justa y muy conveniente para la economía nacional, pero tiene su límite, que está dado por la capacidad económica de la empresa y que debería ser correspondida por un aumento en la eficiencia de los servicios que presta el personal. Pero hoy el ambiente de sensibilidad social sólo sirve para que se legisle y se concedan prestaciones sin estudiar a fondo la repercusión en la economía de las empresas, con una irresponsabilidad rayana en demagogia. En muchas ocasiones el personal se siente seguro en el desempeño de sus funciones, no por su buen comportamiento y su eficacia en el trabajo, sino por el apoyo de sus compañeros del sindicato, principio éste que es desmoralizador.

Costos. Para determinar qué sistema de transporte es más económico y tiene el costo más bajo, se requiere considerar a cada uno de ellos en el mismo nivel. Pero ya se ha visto que los subsidios por una parte, el exceso de reglamentación por otra y la facilidad de eludir el cumplimiento de disposiciones legales por otra, se traduce en economías en los gastos de explotación para unos sistemas y en aumento para otros.

A pesar de estas circunstancias desfavorables puede llegarse a algunas conclusiones.

En el ferrocarril la unidad de carga es el vagón (25, 35 o 50 toneladas) y la unidad de arrastre es el tren, que se compone de la locomotora y uno o más vagones (en Colombia, en líneas más o menos a nivel, hasta 50, y en Estados Unidos 100). En carretera la unidad de carga y de arrastre es la misma: el camión (3, 5 o 10 toneladas). El movimiento de un camión tiene sus gastos directos, como chofer, gasolina y lubricantes, que se aumentan proporcionalmente por cada camión que se despacha. Si un camión cargado encuentra en el viaje más carga, no puede recogerla y es necesario acudir a otro vehículo, con el cual se duplican los gastos.

Un tren tiene sus gastos directos de operación, digamos para 5 vagones, los cuales no aumentan sensiblemente si en el viaje se agregan 3 carros más. Entonces se tiene que con los mismos gastos puede moverse mayor cantidad de carga y por tanto el costo por tonelada kilómetro disminuye. Esta facilidad de recoger carga a medida que la distancia aumenta o que la zona de servicio de un ferrocarril se extiende, es uno de los factores para que a grandes distancias el ferrocarril tenga mayor ventaja sobre el camión.

En los ferrocarriles los gastos fijos son proporcionalmente mayores

que los del transporte automotor; en cambio, los variables con el transporte propiamente dicho o lineal, son más altos en el automotor que en el ferrocarril. Esto da como resultado que a partir de cierta distancia resulta más económico un sistema que otro.

Un ejemplo aclarará este fenómeno. Supongamos que por cada tonelada que se despache por ferrocarril hay \$ 2.00 de gastos fijos y que el transporte lineal cuesta en promedio a \$ 0.045 tonelada-kilómetro. En carreteras los gastos fijos pueden reducirse, entre otras cosas, por el servicio de puerta a puerta, y podemos considerarlos en \$ 1.00; en cambio el transporte lineal no puede hacerse a menos de \$ 0.06; entonces para establecer a qué distancia el transporte tendrá el mismo costo en los dos sistemas, se plantearía la siguiente ecuación:

$$2 + 0.045 D = 1 + 0.06 D$$

$$(0.06 - 0.045) d = 1$$

$$d = \frac{1}{0.015} = 66.67 \text{ kilómetros}$$

Es decir, que a más de 67 kilómetros el costo del transporte por ferrocarril sería más bajo que por carretera, si las proporciones entre gastos constantes y variables son exactas.

El transporte a cortas distancias favorece al camión y aunque el ferrocarril preste el servicio completo recogiendo y entregando la carga a domicilio por medio de camiones, este costo extra no puede balancearse sino de cierta distancia en adelante. La ventaja de que el camión éntre a una hacienda, recoja la cosecha, la transporte y la entregue en su destino final, sin transbordo, es indiscutible y por tanto es inútil tratar de despojarlo de esta carga que económicamente le pertenece hasta ciertas distancias, como se ha visto.

En Estados Unidos se han hecho estudios más precisos sobre el costo comparado de los diversos sistemas de transporte. Por ferrocarril se estimó en un centavo tonelada-milla. En la navegación fluvial y teniendo en cuenta los subsidios del Gobierno llegó a cifras entre 1,32 y 1,48 centavos.

Por otra parte, el Coordinador Federal de Transportes de los Estados Unidos determinó que el costo de transporte lineal por ferrocarril era de 0.53 por tonelada-milla con un costo terminal de \$ 1.13 por tonelada. Para el camión encontró que las cifras eran 2.7 centavos tonelada-milla y 70 centavos de gastos terminales. Combinando estos dos costos se halló que la ventaja del camión en materia de gastos terminales era sobrepasada a las 20 millas (32 kilómetros). En las cifras que sirvieron de base para estos cálculos no se tuvo en cuenta cargo adicional por subsidios, pero sí están influenciadas por los impuestos de gasolina y licencias que el transporte automotor paga como contribución a la conservación de las carreteras.

El costo del transporte aéreo está influenciado por los subsidios. En Estados Unidos se estima que el costo por tonelada-milla de un moderno avión de carga es de 40 centavos de dólar. Teniendo en cuenta el factor carga puede deducirse el costo. Así, si la carga media es de 3 toneladas, la

tonelada-kilómetro saldría en 13 centavos, y si son 2 toneladas el costo sería de 20 centavos.

En Colombia se está transportando carga de compensación a una tarifa aproximada de 17 centavos y carga ordinaria a más de 30 centavos. Teniendo en cuenta la economía en tiempo y en distancia estas tarifas son de competencia y están quitando bastante carga a los ferrocarriles, carreteras y río Magdalena.

La tarifa media de los ferrocarriles en Colombia es de 0.0562 tonelada-kilómetro. En las carreteras hasta hace poco tiempo podía estimarse en \$ 0.10 no pudiendo bajar de \$ 0.07, pero hoy, en vista de la abundancia de camiones, se ha establecido una guerra de tarifas bajándolas hasta 5 y 4 centavos en carretera pavimentada y con vehículos de gran capacidad.

Las tarifas más complicadas en su manejo son las de los ferrocarriles y las más sencillas las de los automotores. En cuanto a nivel de costo están en el siguiente orden:

- 1°. Navegación fluvial y costanera.
- 2°. Carreteras a corta distancia.
- 3°. Ferrocarriles.
- 4°. Carreteras a largas distancias.
- 5°. Navegación aérea.

Zona de cada sistema de transportes

Por lo que se ha visto anteriormente cada sistema tiene sus ventajas y desventajas. Cuando se trate de elegir un sistema es necesario considerar las condiciones del servicio que se necesita para buscar el medio o combinación de medios adecuados al transporte. En unas circunstancias se le dará preferencia al costo, en otras a la rapidez, y en otras al buen trato de la carga.

Lo que sí interesa es que el público tenga la facultad de escoger el sistema o sistemas de transporte que le convengan más y que en la práctica se pueda hacer fácilmente dicha combinación y en forma económica. De ahí que hoy en día se esté propugnando por la integración de los transportes, es decir, la facultad que puede tener un empresario de usar en cada caso el sistema que rinda el menor servicio con el mínimo de costo. Con tal fin debería ser permitido que un ferrocarril pudiera adquirir y operar equipo automotor, fluvial y aéreo sin que esto implicara la eliminación de una sana competencia.

La importancia de las ventajas y desventajas de los transportes ferroviarios y automotores está dada por el resultado de una encuesta llevada a cabo por el Coordinador Federal de Transportes en Estados Unidos entre diferentes embarcadores de carga, algunos de los cuales dieron dos o más razones para su preferencia.

Porcentajes de respuestas en favor del camión:

Clasificación y tarifas más sencillas	16%
Empaques más baratos	21%
Recogida a domicilio	51%
Entrega a domicilio	65%

Costo total más barato	53%
Servicio más rápido	65%
Servicio más flexible o conveniente	43%
Recibo de cargamentos más tarde	21%
Menores pérdidas y daños	11%
Interés personal o de amistad	3%

Las razones alegadas en favor del transporte por ferrocarril fueron las siguientes:

Tarifas muy altas del transporte automotor	10%
Falta de uniformidad y estabilidad de tarifas	12%
Falta de responsabilidad	25%
Incumplimiento en itinerarios	16%
Servicio inadecuado de recogida o entrega	7%
Pérdidas y daños excesivos	3%

En general, puede concluirse que al ferrocarril le corresponde el tráfico de grandes volúmenes y a largas distancias.

A la navegación fluvial la misma clase de tráfico que a los ferrocarriles, pero que requiera un transporte a baja tarifa y que no se perjudique con la baja velocidad.

A la carretera le corresponde el tráfico a corta distancia y aquel que requiera un cuidado especial en su manejo o que pueda ser transportado más rápidamente que por tren en caso de que así se requiera.

La carga propia del avión es la que necesita un transporte rápido, un buen trato y que resista una tarifa elevada.

El carbón, las maderas, los materiales de construcción, aceros y carga en grandes cantidades como cereales y ganados se la disputarán los ferrocarriles y la navegación fluvial o costanera. Por medio de su equipo refrigerado y sus trenes rápidos de carga el ferrocarril puede mover a grandes distancias enormes cantidades de frutas, vegetales y en general artículos perecederos que no moverían los camiones con la misma eficacia.

CAPITULO V

POLITICA SOBRE TRANSPORTES

En los primeros Capítulos se planteó la existencia del problema de los transportes que en lo que respecta a Colombia puede sintetizarse así:

1.—Las finanzas de los ferrocarriles fueron afectadas notablemente en 1946 y lo están siendo aún más en 1947 por el aumento de gastos, debido al alza en los precios de los materiales y a las desmedidas prestaciones sociales en relación con la situación económica de las empresas. Por otra parte, el volumen de carga y pasajeros ha disminuído gracias a una competencia injusta e incontrolada que le hace el transporte automotor y a la expansión del servicio aéreo. Por motivos de competencia las tarifas de los ferrocarriles no pueden elevarse para mejorar los ingresos.

2.—Con el aumento inmoderado de equipo automotor que no llega a mano, de empresas organizadas sino de particulares que luégo tratan de afi-

liarse a alguna empresa, se ha establecido el desorden en el transporte y la guerra de tarifas que perjudica no sólo a los ferrocarriles sino también al propio transporte automotor y que lo tiene en crítica situación.

3.—El transporte fluvial que ha venido sufriendo alternativamente por las condiciones de navegabilidad del río y por los conflictos sociales, está sufriendo también la competencia del avión, de los ferrocarriles y especialmente de las carreteras, en términos que para tratar de mejorar su situación ha resuelto adquirir botes volantes, iniciando así la integración del transporte.

4.—La navegación aérea está en pleno desarrollo y de ahí sus éxitos, pero está amenazada por la formación de numerosas y pequeñas compañías que con una activa competencia pueden trocar una situación halagadora en otra de ruina para algunas de ellas.

5.—La navegación fluvial y el transporte automotor reciben subsidios del Gobierno. La reglamentación es más rígida para los transportes aéreos, fluviales y férreos. El transporte automotor la elude. Los tres sistemas de transporte mencionados están sometidos a prestaciones sociales más elevadas, todo lo cual se traduce en una discriminación en contra de los ferrocarriles y de los otros sistemas no favorecidos.

6.—El control de los transportes se hace por la Dirección de Transportes y Tarifas, por la Sección de Navegación del Ministerio de Obras Públicas, por el Ministerio de la Economía Nacional (cabotaje) y por la Dirección de Aeronáutica Civil (Ministerio de guerra). A más de que no puede haber uniformidad de criterio en la solución de los diferentes problemas, el principal organismo, que es la Dirección de Transportes y Tarifas, carece de recursos y por tanto de personal adecuado no sólo para el estudio de los asuntos que le competen sino para el control efectivo de las reglamentaciones y órdenes que dicta.

7.—El público exige una mejor organización en los transportes y en el manejo de los puertos que periódicamente están congestionados, a fin de conseguir un transporte eficiente que les evite demoras, averías, saqueos y pérdida de la carga, todo lo cual perjudica notablemente sus intereses. Por otra parte, propugna una competencia ilimitada creyendo que lanzando unos sistemas contra otros obtiene un mejor servicio y tarifas más bajas, haciendo caso omiso de la prosperidad de los transportadores.

Salta a la vista la necesidad de adoptar una sana política en materia de transportes para bien no sólo del público que los utiliza sino también de los empresarios que prestan el servicio.

En diversas ocasiones se ha enunciado una serie de principios que pueden considerarse básicos en esa política, como vamos a verlo:

1). El público tiene derecho a usar del sistema de transporte o de combinaciones de sistemas que sean más eficientes, económicos y seguros, bien sea que existan en la actualidad o que se desarrollen en el futuro.

Es evidente que todo país necesita un sistema de transportes que le proporcione el máximun de eficiencia al mínimun de costo. Según el caso este sistema puede ser uno o combinación de varios medios de transporte. Por tanto no debe obstaculizarse la integración de los transportes, cuya organización emplearía en cada caso el sistema o los sistemas más apropiados.

La integración y la consolidación de los transportes debe fomentarse como base de reducir costos. En efecto, es antieconómico mantener duplicación de servicios y dobles intervenciones de capital pues así se aumentan los costos de operación, lo cual perjudica al público. Naturalmente, para defensa de la economía nacional, tanto la integración como la consolidación deben ser controladas y autorizadas en forma tal que se conserve una sana competencia.

Por otra parte no puede aceptarse como justo el derecho hereditario de los tráficos. Si esta tesis fuera razonable, el progreso se estancaría. Los ferrocarriles no hubieran podido construirse porque el tráfico les correspondía a los ríos, a las mulas y a los bueyes.

2). El desarrollo de los diferentes sistemas de transporte no debe ser restringido por limitación artificial alguna, así como tampoco debe haber concesiones a favor de un sistema y de las cuales no puedan participar los demás u obtener alguna compensación por ellas. Los transportadores por riel, río, carretera y aire deben tener el perfecto derecho de hallar su propio campo económico, campo que está determinado por la eficiencia y por el costo de prestar el servicio cargando en los gastos todos los costos.

No es justo ni económico que por medio de trabas, como sería una reglamentación excesiva o por impuestos, se pretendiera restringir el desarrollo de cualquier sistema de transporte. El avance de la técnica debe ser aprovechado por todos los sistemas y el público tiene derecho a beneficiarse de los progresos tecnológicos.

Pero tampoco es justo que se promueva o se fomente un sistema de transporte a expensas de los demás. Por lo tanto, lo lógico es que se grave el transporte automotor y el fluvial con impuestos suficientes para que paguen al menos los gastos de conservación de las vías que utilizan y el control del tránsito. En cuanto al transporte aéreo debe pagar los gastos de operación y conservación de los aeropuertos y los de meteorología y radio que sean prestados por entidades oficiales o particulares.

La reglamentación del transporte automotor debe ser puesta en práctica procurando que este sistema no eluda las normas que se establezcan y que las prestaciones sociales sean efectivas a fin de que el personal tenga el nivel de vida que le corresponde en relación con el de los otros sistemas de transporte.

En esta forma todos los sistemas quedarían en el mismo nivel y sus costos de operación sí podrían compararse para determinar en cada caso cuál sería el más económico.

Si la medida propuesta no es aceptable, para corregir tal irregularidad no quedaría más solución que la de que el Gobierno adquiriera las vías férreas y las conservara por su cuenta y luego les facilitara el uso a las empresas de transporte por riel como lo hace con la navegación y el transporte automotor.

3). Deben conservarse las ventajas inherentes a cada sistema de transporte, ventajas que estarán reflejadas en las tarifas. Estas deben basarse en los costos de prestar el servicio y salvo casos especiales deben ser suficientes para pagar todos los costos y una justa compensación para el transportador y el inversionista supuesta una administración eficiente.

Si como hemos visto hay sistemas de transporte que pueden rendir un servicio a costo más bajo que otro, lo cual constituye una característica o ventaja del sistema, no es justo anularla por una tarifa que no guarda relación con el costo.

Debe establecerse como norma que las tarifas no pueden fijarse en ningún caso por debajo del costo directo (out of pocket expenses) que es aquel en que se incurre al efectuar el transporte, o mejor, que se economizaría si el servicio no se presta. En efecto, cualquier tarifa por debajo de este nivel es una pérdida efectiva. Pero tampoco debe abusarse del empleo de tarifas a base de los costos directos pues se produciría la ruina de la empresa.

Que el transportador tenga una justa compensación por su esfuerzo es de elemental claridad; por tanto no puede aceptarse la tesis de que lo interesante son tarifas bajas aun a costa del transportador. Por otra parte toda empresa requiere capital para su iniciación, para su desarrollo y sus mejoras. Si la empresa no rinde un interés atractivo para inversiones y éstas no pueden efectuarse, no queda más camino que la suspensión del servicio o que el Gobierno adquiera la empresa y la explote por su cuenta. Pero aún así debe procurarse que produzca no sólo para sus gastos de explotación sino también para las adiciones y mejoras indispensables.

Política de transportes en Estados Unidos

La política general sobre transportes adoptada en Estados Unidos por el Congreso, está contenida en la siguiente declaración:

«Proveer una justa e imparcial reglamentación de todos los sistemas de transporte reconociendo y preservando las ventajas naturales de cada uno; promover un servicio seguro, eficiente, adecuado y económico, estimulando sanas y económicas condiciones de transporte entre los diferentes empresarios; alentar la implantación y sostenimiento de tarifas razonables en el transporte sin injustas o destructivas prácticas de competencia; cooperar con los Estados en la reglamentación; estimular salarios justos y adecuadas condiciones de trabajo, todo con el fin de desarrollar, coordinar y preservar un sistema nacional de transportes por agua, carretera, riel y otros medios para satisfacer las necesidades del comercio de Estados Unidos del servicio postal y de la defensa nacional.

Para algunos el enunciado anterior es satisfactorio, para otros no lo es; quisieran uno más concreto y efectivo para evitar favoritismos.

Para estudiar más a fondo el problema contemplado en Estados Unidos y atender a su solución, el subcomité de transporte del Comité de Comercio Interestatal y Exterior de la Cámara de Representantes, presidido por Mr. Lea, promovió una encuesta en todo el territorio sobre las soluciones que deberían adoptarse sobre diferentes tópicos en materia de transportes.

En total las respuestas fueron 492 de las cuales 305 fueron de individuos, 124 de embarcadores de carga, 83 de transportadores y el resto de organizaciones varias.

La opinión general se mostró partidaria de que hubiera una sola or-

ganización encargada de reglamentar el transporte y no varias como ahora sucede y de terminar con la ayuda que el Gobierno Federal presta a algunos sistemas de transporte.

Las tarifas deben reflejar las diferencias de costo y el valor del servicio para quien utiliza el transporte.

El 51% de las respuestas fue en favor de la integración de los transportes sin que ello resulte un monopolio. La opinión general también se manifestó en contra de la discriminación en materia de impuestos y favoreció el abandono de servicios que se explotan con pérdidas si existen otros medios de transporte que presten el servicio. Se expresaron también opiniones sobre sistemas para financiar las empresas, creación de créditos y reservas.

CONCLUSIONES

La exposición hecha hasta aquí sobre los diferentes aspectos del transporte fundamentan ciertas conclusiones que en forma concisa me permito proponer, pero que tienen amplia explicación a lo largo de este estudio.

El problema de los transportes debe resolverse por medio de la coordinación de los mismos. Con tal fin debe adoptarse en cada país una política nacional que tienda a conseguir los siguientes fines:

- 1). Organización de los servicios de transporte en tal forma que el público pueda conseguir en todo tiempo un servicio completo, eficiente, seguro y económico y que fomente el comercio tanto doméstico como exterior.
- 2). Combinación de servicios y de tarifas entre las diferentes empresas de transporte, ya sean de un mismo tipo o de diferentes sistemas, a fin de ofrecer al público un servicio completo con un solo documento y sin intermediarios en los puntos de empalme o conexión.
- 3). Fusión de empresas del mismo tipo con el fin de evitar duplicación de servicios y de inversiones y obtener reducción en el costo del transporte, pero conservando una sana competencia.
- 4). Integración de los transportes, a fin de que cada empresa pueda utilizar en cada caso el sistema que preste el servicio más eficiente y al más bajo costo, sin que se constituyan monopolios.
- 5). Adopción y estricto control de disposiciones reglamentarias sobre transportes, en forma tal que no se obstaculice el desarrollo de los diferentes sistemas, ni alguno pueda eludir el cumplimiento de las normas adoptadas.
- 6). Abolición de subsidios a unos transportadores con detrimento de otros, o tratamiento igual en esta materia para todos los transportadores.
- 7). Colocación del personal de empleados y obreros de las empresas de transporte en el mismo nivel en materia de prestaciones sociales.
- 8). Protección al transportador y al inversionista para que por medio de tarifas justas y razonables reciban una adecuada compensación que permita atraer capitales para la expansión de las empresas, o ayuda del Gobierno a la financiación de éstas en caso necesario.
- 9). Determinación del campo económico de cada sistema de transportes a base del costo de prestar el servicio e implantación de un sistema

de tarifas basadas en él, con prohibición de establecer tarifas inferiores al costo directo o que borren las ventajas inherentes a cada sistema de transportes.

10). Creación de un solo organismo técnica y financieramente capacitado para poner en práctica la política nacional sobre transportes con intervención activa en la consolidación e integración de ellos, en la reglamentación de las tarifas, en la capacidad transportadora de los diferentes sistemas y en el control de ellos. Así mismo este organismo debe ser oído cuando se trata de planear la construcción o mejora de vías de comunicación y aeródromos y tratará de evitar la competencia ruinosa entre los transportadores.

BIBLIOGRAFIA

En el estudio anterior se han tenido en cuenta las siguientes publicaciones:

- Economies of Transportation, por LOCKLIN.
- The Economies of Transportation, por K. T. HEALY.
- The Moderna Railway, por PARMELEE.
- Motor Traffic Management, por STOCKER.
- Motor Freight Traffic, por WILLIAMS.
- Commercial Air Transportation, por FREDERICK.
- Principles of Water Transportation, por BRYAN.
- Elementos de Transportes, por GUILLERMO CAMACHO G.
- Boletín del Congreso Panamericano de Ferrocarriles.
- Declaración y recomendaciones que hace el V Congreso Panamericano de Ferrocarriles sobre Coordinación de Transportes.
- Letters (Questions and Answers), TRANSPORTATION ASSOCIATION OF AMERICA.
- The Future of Transportation, NATIONAL RESOURCES PLANNING BOARD.
- BOARD OF INVESTIGATION AND RESEARCH, Washington 1944.
- Relative Economy and Fitness of the Carriers.
- Traffic World, 1946 y 1947.
- Informe del Administrador General de los Ferrocarriles Colombianos al Ministro de Obras Públicas, 1947.
- Revista del Consejo de Ferrocarriles, 137-1946.
- Estadística Fiscal y Administrativa. CONTRALORIA GENERAL.
- Informes Financieros del Contralor General de la República.