

**IV Jornadas Académicas de la Facultad de
Ciencias Económicas y de Administración
27, 28 y 29 de agosto de 2013**

Evolución histórica de la Administración General de Ferrocarriles del Estado (AFE) en Uruguay: factores determinantes de su desempeño

Federico Araya*; Magdalena Bertino*; Gastón Díaz*; Milton Torrelli*

RESUMEN

Este trabajo se refiere a la empresa pública uruguaya que tuvo el monopolio de los servicios ferroviarios en el país a partir de su nacionalización durante la segunda postguerra. El objetivo principal del estudio es aportar a la explicación del deterioro y reducción de la importancia de este medio de transporte. Si bien esta es una característica común con la evolución del ferrocarril en varios países de Latinoamérica e incluso del mundo, interesa el estudio del caso uruguayo, en especial por la magnitud de su déficit y su peso en las finanzas estatales, lo que, además, distingue a AFE de las otras grandes empresas públicas uruguayas, que mostraron en general un mejor desempeño. En primera instancia se recorren los antecedentes (públicos y privados) de AFE y se describen las particularidades de la estatización de las empresas británicas. En segundo lugar, se ubica el caso uruguayo dentro del contexto latinoamericano e internacional. Luego se analizan, a lo largo de toda la historia de la empresa, las principales variables que influyeron en el servicio ferroviario, los cambios que se produjeron en el tipo de servicios prestados y el desempeño económico y productivo de la empresa.

Palabras claves: historia ferroviaria, empresa pública, Uruguay

Introducción

Este trabajo se refiere a la empresa pública uruguaya que tiene el monopolio de los servicios ferroviarios en el país a partir de su nacionalización durante la segunda postguerra. Constituye un avance de investigación en el marco del proyecto *“Las empresas públicas no financieras en Uruguay y sus vínculos con la política económica desde una perspectiva de largo plazo (1912-2010)”*.

La mayor parte de la red férrea uruguaya fue construida por empresas británicas a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. El 82% de la red que seguía en manos de empresas británicas a mediados del siglo XX, fue comprada por el Estado uruguayo en 1948 como parte de un arreglo con Gran Bretaña para saldar deudas acumuladas durante la Segunda Guerra Mundial. Cuatro años después, estas empresas fueron integradas con algunas líneas que ya eran de propiedad estatal, formando de esta manera la empresa pública Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE). Desde ese año y hasta la actualidad, AFE ha mantenido la red férrea y ha operado el transporte de pasajeros y de carga en el país.

* Unidad Académica Historia y Desarrollo, Instituto de Economía, faraya@iecon.ccee.edu.uy

* Unidad Académica Historia y Desarrollo, Instituto de Economía, magda@iecon.ccee.edu.uy

* Unidad Académica Historia y Desarrollo, Instituto de Economía, gdiaz@iecon.ccee.edu.uy

* Unidad Académica Historia y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, miltontorrelli@yahoo.com

Desde sus comienzos, AFE enfrentó graves problemas para la prestación de un servicio eficiente. Había heredado una red ferroviaria en muy malas condiciones, así como un parque de locomotoras y de material rodante insuficiente y excesivamente viejo. Otro obstáculo, mencionado reiteradamente en las memorias de la empresa, era la creciente competencia del transporte automotor, que corría sobre una red vial construida y mantenida por el Estado, mientras que las inversiones en vía férrea eran contabilizadas como parte de los gastos de AFE. En 1955, pocos años después de la fundación de AFE, el ferrocarril sólo operaba 27,7% del total de las toneladas-km de carga, frente al 62,2% del transporte automotor (CIDE 1966: cuadro 37).

Se estudia entonces la evolución de AFE y de los servicios ferroviarios desde la estatización de las empresas británicas hasta la actualidad, con el objetivo principal de aportar a la explicación de su deterioro y reducción de su importancia dentro del sector transporte. Si bien esta es una característica común con la evolución del ferrocarril en varios países de Latinoamérica e incluso del mundo, interesa el estudio del caso uruguayo, en especial por la magnitud de su déficit y su peso en las finanzas estatales, lo que, además, distingue a AFE de las otras grandes empresas públicas uruguayas, que mostraron en general un mejor desempeño. El análisis enfoca la atención sobre el impacto de los factores que se consideran determinantes en el desempeño de la empresa: el comportamiento y características del tráfico realizado, la magnitud y las características de la inversión, el nivel y las variaciones de las tarifas y de sus resultados económicos.

El orden de exposición es el siguiente: después de esta introducción se sintetizan brevemente los antecedentes y las fuentes utilizadas y se realiza una síntesis de la historia del ferrocarril uruguayo desde sus comienzos hasta 1948. A continuación, se analiza el proceso de estatización y la evolución de la empresa. Los apartados 6 y 7 profundizan sobre el desempeño del tráfico ferroviario y los resultados económicos, respectivamente. El último apartado ofrece algunas conclusiones.

1. Antecedentes y fuentes utilizadas

No se ha encontrado ningún estudio específico sobre AFE, ni siquiera una historia oficial proveniente de la propia empresa. Existen algunos artículos que aportan datos de su historia, provenientes en general de grupos defensores del ferrocarril¹.

El período anterior a la estatización total de la red ha despertado más interés entre los historiadores, pero estos análisis en general, se encuentran insertos dentro de otras temáticas o en estudios generales, como es el caso de Barrán y Nahum (1971, 1973 y 1978) en la *Historia Rural del Uruguay Moderno* y de Millot y Bertino (1996) en la *Historia Económica del Uruguay*, o se enfocan en aspectos específicos del impacto económico de la red, como hace Alfonso Herranz-Loncan (2011) en “The Role of Railways in Export-Led Growth: The Case of Uruguay, 1970-1913”.

Corresponde mencionar los estudios sobre el transporte realizados por la Comisión de Inversión y Desarrollo (CIDE), organismo creado en 1959 con el objetivo de realizar un diagnóstico sobre la economía nacional en base al cual elaborar un plan de desarrollo. En especial interesa el “*Diagnóstico sobre el transporte ferroviario*” (1965), que estudia el ferrocarril entre los años 1953-1963. Un informe anterior, de 1960, realizado por la Misión Técnica Sofrerail, no se pudo localizar, pero ha sido parcialmente recogido en un trabajo

¹ Ver “*Ferrocarriles del Uruguay*” y “*Amigos de la Estación Central*”.

sobre el transporte realizado por Ramón Oxman (1961). Otra contribución a mencionar es la de Baracchini (1981) que estudia las redes de transporte y comunicaciones en el país.

Finalmente, cabe mencionar los antecedentes más directos de este trabajo, que son los realizados por este equipo de investigación sobre un grupo de empresas públicas no financieras uruguayas (Bertino et al. 2011, Bertino et al. 2012a, 2012b, 2012c y 2012d).

Las fuentes principales que se han utilizado son las memorias y balances de la empresa, las que no están completas. También son de gran utilidad para construir las series de producción y los resultados financieros los Anuarios Estadísticos y, a partir de 1973, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) que entre 1973 y 1988 recibe el nombre de Secretaria de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI). Finalmente, la reconstrucción del marco legal de la empresa se ha basado en el Registro General de Leyes y Decretos, actualmente publicado por el parlamento uruguayo en su página web.

2. Los ferrocarriles antes de AFE

2.1 Los principios del ferrocarril

En comparación con otros países de América Latina, el ferrocarril llegó tarde al Uruguay. Los primeros kilómetros se abrieron a la explotación en 1869, más de diez años después de las primeras inversiones de este tipo en Brasil y Argentina. En 1880 había apenas 205 kilómetros de vía en explotación en Uruguay. Sin embargo, el boom ferroviario de finales de la década, llevó a que los kilómetros de vía se triplicaran en sólo cinco años. Esa explosión de la red se vio frenada por la crisis del noventa. Más tarde, después de ocho años de estancamiento, se retomó la expansión de la red y mil kilómetros más fueron construidos antes de 1913 (Anuarios Estadísticos; Millot y Bertino, 1996: 330).

Las primeras empresas ferroviarias que operaron en Uruguay eran nacionales. Pero al poco tiempo fueron compradas por capitales británicos, que construirían y gestionarían la mayor parte de la red hasta su proceso de nacionalización en el siglo XX. En 1913, 60% de las vías férreas estaban controladas por el *Central Uruguay Railway Company (CUR)*, que operaba el eje central de la red que entraba en Montevideo y varios ramales. La vía restante se dividía entre el *Midland*, quien operaba casi el 20%, y algunas empresas más pequeñas.

El Estado estuvo activamente involucrado en el desarrollo de la red desde su comienzo. Autorizó la primera propuesta, una línea de alrededor de 180 km entre la Capital y la ciudad de Durazno, en el año 1865. El Estado le otorgó a la empresa ferroviaria una garantía del 7% de beneficios sobre un valor de capital fijo por kilómetro construido y se comprometió a proveer la mayor parte del capital para la construcción de la línea, aunque no cumplió con esto último. Otras líneas fueron concedidas con acuerdos similares; sin embargo, desde la Primera Guerra Mundial, se invirtió poco en el sector ferroviario.

Debido a la dificultad de atraer los fondos necesarios para la promoción de la red, el gobierno uruguayo decidió institucionalizar la garantía para el capital extranjero en la primera ley de ferrocarriles de 1884. Esta ley establecía el trazado de la red, las obligaciones del gobierno con respecto a las empresas beneficiarias de las concesiones de líneas y la regulación a la cual estas se tenían que someter. Se establecía un valor ficto de £5.000 por kilómetro de vía construida y el Estado se comprometía a suplementar toda ganancia anual que fuera menor que el 7% sobre ese valor de capital. Las empresas estaban obligadas a pagar al gobierno parte de cualquier ganancia anual por encima del 8% del capital, hasta haber devuelto la suma entera de las garantías pagadas en años anteriores. Esto no se aplicó porque las empresas

nunca declararon más de esa cifra. El Estado también se reservó el derecho de intervenir en la fijación de precios en caso que las ganancias superasen el 12%, derecho que nunca ejerció por la razón anterior.

La segunda ley de ferrocarril de 1888 hizo ajustes mínimos a lo instituido en 1884, pero estableció la posibilidad de intervención directa del Estado en la construcción de líneas férreas. La crisis del 90 resultó en un arreglo de la deuda uruguaya en el año siguiente y en una renegociación de los términos de las obligaciones del Estado en referencia al ferrocarril. La garantía se rebajó al 3,5% y el nivel de ganancias a partir del cual las empresas tenían que empezar a devolverlas se ajustó al 6%.

La garantía estatal, sumado a las expectativas de un rápido desarrollo del medio rural, como había ocurrido en Argentina, impulsaron una inversión masiva en vía férrea en Uruguay. Pero el declive del comercio de tránsito, el lento desarrollo del medio rural, así como la tardía llegada del frigorífico y la renuencia de parte de los ganaderos de pasar del transporte del ganado a pie hacia el ferrocarril, redujeron las opciones para la captación de tráfico.

2.2 El ferrocarril en la primera mitad del siglo XX

En la primera mitad del siglo XX ocurrieron cambios importantes que afectaron al ferrocarril. La política batllista creó un ambiente más hostil para el capital inglés (Nahum, 1994: 54-55)², mientras el cambio tecnológico terminó con el monopolio del ferrocarril como método de transporte dominante.

A partir de 1915, la red férrea uruguaya ya no era únicamente de propiedad privada. El 4 de enero de 1915 se aprobó la Ley de Nacionalización y Electrificación del Ferrocarril y Tranvía del Norte y posteriormente, el Estado adquirió el ramal Durazno-Trinidad, el Ferrocarril Uruguayo del Este (Empalme Olmos-Maldonado) y el ramal Rocha-La Paloma (Baracchini, 1981: 172-73). Entre 1915 y 1940, el Estado adquirió 100 km más de vía, mientras construyó aproximadamente 460 km. Las líneas estatizadas eran en general de débil tráfico. Todas las líneas, así como el tranvía, eran operadas por la Administración de Ferrocarriles y Tranvías del Estado, creado en 1915, salvo la línea de Sayago a la Tablada, también construida en 1915, que se operaba aparte. En el año de la compra de los ferrocarriles británicos en 1948, el Estado ya tenía aproximadamente 18% de la red total (Baracchini, 1981: 173).

Por otro lado, la llegada del automóvil en 1905, y del ómnibus y el camión en la siguiente década, introdujo una tecnología competidora en el mercado de transporte que hasta entonces el ferrocarril no había experimentado (Bertino et al., 2005: 266-267). La mejora de los caminos tuvo que esperar unos años más, pero a partir de 1924, el ferrocarril empezó a sentir la competencia en carga y pasajeros para los departamentos cercanos a Montevideo. Entre 1926 y 1930, más de 4800 camiones fueron empadronados en Montevideo, y se gastaron \$16 millones en obras y servicios de la Dirección Nacional de Vialidad (Bertino et al., 2005: 269). Las empresas británicas intentaron influir en el desarrollo de las carreteras, sugiriéndole al gobierno que las construyera de forma que sirvieran para dirigir el tráfico hacia las estaciones de tren, en vez de funcionar como vías de comunicación paralelas al ferrocarril. En la década del treinta, el CUR se vio forzado a modificar sus tarifas para intentar recuperar parte del tráfico perdido (Memorias del CUR, 1936: 15). Tuvieron éxito parcial en el transporte de pasajeros, aumentando el número transportado en 50% entre 1935 y 1940. Sin embargo, el transporte de carga y de animales se mantuvo estancado a lo largo de las cuatro décadas

²El batllismo refiere a José Batlle y Ordóñez, presidente del país entre 1903-1907 y 1911-1915, reformista radical en lo político, social y económico.

anteriores a la estatización total de la red. El tráfico de los ferrocarriles del Estado se incrementó, principalmente a través de la incorporación y construcción de nuevas líneas.

A partir de fines de la década del 20 comienza un importante declive en los resultados del ferrocarril. Los problemas generados por la competencia automotora, así como las dificultades para colocar las exportaciones del país y las fluctuaciones en el tipo de cambio, que implicaron menos demanda por el transporte en general, llevaron a un descenso en los resultados económicos de las empresas británicas. Esto afectaba la posibilidad de inversión y renovación del capital, así como la capacidad de remitir las ganancias para el pago de dividendos e intereses a los tenedores de acciones y bonos, que se interrumpió en 1934 (Memorias del CUR 1936-39). El balance económico del ferrocarril estatal también se tornó negativo a partir de 1935 presentando un descenso continuo hasta su incorporación a AFE.

En un esfuerzo para combatir la pérdida de pasajeros frente al ómnibus, en 1935 el CUR y los Ferrocarriles del Estado firmaron un acuerdo para correr trenes de cada compañía sobre las vías del otro. Sin embargo, encontraron que los nuevos coches Ganz comprados por el ferrocarril estatal no eran adecuados para correr sobre la vía del CUR. El acuerdo se suspendió hasta que el organismo estatal pudo hacer las modificaciones necesarias.

3. El proceso de fundación de AFE

Si bien la estatización de los ferrocarriles británicos fue una aspiración de los gobiernos de Uruguay desde las primeras décadas del siglo XX, su concreción en 1949 se realizó en circunstancias especiales debido a la necesidad de utilizar el saldo favorable del comercio con Gran Bretaña durante la Segunda Guerra Mundial, 17 millones de libras inconvertibles³ que sirvieron en su gran parte para la cesión al Estado de las empresas británicas de servicios públicos: las empresas ferroviarias, la empresa propietaria de los tranvías de Montevideo y la compañía de Aguas Corrientes.

Las compañías británicas de ferrocarriles fueron adquiridas en el Convenio de Compra-Venta del 2 de marzo de 1948, y la transferencia legal verificada el 31 de enero del siguiente año. El precio de venta de 7.150.000 libras equivalía a “*la cuarta parte del precio de venta solicitado en 1915 en pleno auge del ferrocarril*” (CIDE, 1966, p.24). Las cinco empresas transferidas a manos del Estado eran la *Central Uruguay Railway Company of Montevideo*, la *Midland Uruguay Railway Company Limited*, la *Midland Uruguay Extension Railway Company Limited*, la *Uruguay Northern Railway Company Limited* y la *Quarahim International Bridge Company Limited*. A partir de su transferencia al Estado el 31 de enero de 1949 y hasta la aprobación de la Ley Orgánica que fundaba AFE el 19 de setiembre de 1952, el país mantuvo dos administraciones ferroviarias estatales: el Ferrocarril Central del Uruguay, integrado por las cinco empresas británicas adquiridas, y los Ferrocarriles y Tranvías del Estado, que continuaban al frente de sus antiguas operaciones. Esta demora de casi cuatro años en la fundación de la empresa, podría deberse a que no estaba resuelta la forma de intervención del Estado en el transporte terrestre.

La estatización del sistema ferroviario en momentos en que tendía a ser sustituido por el transporte automotor y la situación en que se encontraban las instalaciones y el material ferroviario por falta de inversión, impulsaron al Poder Ejecutivo a promover la regulación del

³El total de las libras congeladas que los británicos debían a sus colonias, dominios y países periféricos ascendía a 3.500 millones de libras, con lo que los 17 millones adeudados a Uruguay significaban sólo el 0,5% del total. Lo adeudado a Argentina, 150 millones, significaba el 4,3%, y lo adeudado a Brasil, 68 millones, el 1,94% (citado en Nahum 2005: 22).

transporte terrestre. En agosto del 1949, propuso al legislativo la creación de un organismo que tuviera el monopolio del transporte terrestre de pasajeros y carga, o sea carretero y ferroviario. Fundamentaba la propuesta en la necesidad de evitar una competencia ruinosa entre ambos medios. El nuevo organismo, la Administración de Transportes Terrestres del Estado (A.T.T.E.) sería un ente descentralizado del Ministerio de Obras Públicas y se encargaría de la explotación y mantenimiento de la red ferroviaria; en cuanto al transporte automotor se encargaría de su explotación, mientras que la construcción y mantenimiento de las carreteras estaría a cargo del Ministerio de Transporte. El monopolio estatal del transporte automotor se iría efectuando progresivamente por la vía de la expropiación de las empresas privadas.

El ingeniero Agustín Maggi, Administrador General del Ferrocarril Central del Uruguay, en su trabajo "El Ferrocarril en la Economía Nacional", delineaba en 1951 un plan para reanimar la red y el servicio ferroviario, planteando también la necesidad de coordinación del tráfico terrestre (AFE 1951: 17-29). Además de la necesidad de aumentar y mejorar el patrimonio de la empresa, de reemplazar el material rodante y de cambiar toda la fuerza de tracción a diesel-eléctrica, proponía que el transporte de larga distancia por carretera sea declarado de "servicio público" y sujeto a la regulación estatal, y eventualmente absorbido por "la misma entidad que realiza los transportes ferroviarios, mediante una ley de monopolio por el Estado" (AFE 1951: 27). Asimismo, proponía la creación de un organismo estatal para el contralor general de los transportes.

La creación del organismo monopólico enfrentó la resistencia de las cámaras legislativas, (tema que requiere ser investigado en particular). Ante la demora que significaba la discusión del tema, el Poder Ejecutivo aceptó la creación de un organismo que se limitara a la explotación del transporte ferroviario, constituyendo la "Administración de Ferrocarriles del Estado".

4. Situación de los servicios ferroviarios en los inicios de AFE

Los ferrocarriles venían sufriendo, desde hacía algunas décadas, una importante pérdida de tráfico en la competencia con el transporte automotor, situación que se intensifica en la postguerra por la gran importación de unidades automotoras y repuestos, luego de la imposibilidad de renovación durante la Segunda Guerra Mundial. Esto fue acompañado de la gran inversión en carreteras que significó la ejecución del denominado Plan Berreta de Obras Públicas.

La red ferroviaria tenía en el momento de la fundación de AFE una extensión de alrededor de 3000 km, longitud que se mantuvo durante algunas décadas sin mayores variaciones, salvo el cierre de algunos ramales con escaso tráfico y algunas ampliaciones de pocos kilómetros. Como marco para contextualizar la dimensión de la red es necesario considerar, además de la pequeñez del territorio uruguayo (187.000 km²), que los puntos más extremos no distan entre sí más de 600 km y que carece de accidentes geográficos que dificulten las comunicaciones, salvo la abundancia de ríos y arroyos.

La red vial está construida con trocha estándar de 1.435 mm, dispuesta radialmente teniendo como centro Montevideo. Se caracterizaba por su sinuosidad, lo que se explica por el sistema de subsidios implementado en el siglo XIX, que se concedía por km de vía, y que volvía más conveniente para las compañías ferroviarias construir alrededor de los obstáculos geográficos, que hacer obras de ingeniería, como puentes y túneles, para acortar el recorrido.

La insuficiencia de las inversiones que se advierte desde los años treinta afectó particularmente a la infraestructura vial, impidiendo un adecuado mantenimiento y renovación. Cuando se funda AFE, los rieles de vía principal tenían una edad promedio de 40 años y el 28% de la extensión de la red tenía rieles de más de 60 años. En el momento de la compra de las compañías británicas, el parque de tracción estaba formado por 171 locomotoras a vapor, todas ya con muchos años en funcionamiento.

En cuanto al transporte, los servicios ferroviarios se clasificaban en cuatro grupos: Pasajeros, Carga, Hacienda y Equipajes, encomiendas, leche y crema. Los dos últimos han sido desagregados del grupo “carga en general” por las particularidades de su traslado y de sus tarifas. El último grupo es poco significativo en la totalidad del tráfico de AFE. El grupo Hacienda consiste en el traslado de animales hacia los mataderos y frigoríficos ubicados en las cercanías de Montevideo. Sus oscilaciones han dependido de las sufridas por la producción ganadera y del mercado de la carne.

Pasajeros y carga son los grupos principales del tráfico ferroviario. A Pasajeros, le ha correspondido la mayor parte del kilometraje recorrido por los trenes, pero han sido superados en general por la carga en cuanto a recaudación.

5. Evolución de la empresa

Se puede identificar dos grandes etapas en la historia de las empresas públicas uruguayas, en línea con los dos modelos de desarrollo vigentes desde los años treinta del siglo XX. Un modelo que llegaría hasta los primeros años setenta del siglo XX, basado en el desarrollo industrial, progresivamente dirigido por el Estado y orientado a la expansión de sus funciones sociales y económicas. En esta etapa se inscribe la fundación de la mayor parte de las empresas públicas, las que se rigen de acuerdo a objetivos sociales y de promoción del desarrollo. La etapa exitosa de este modelo tuvo en Uruguay corta duración y desde los últimos años cincuenta se entró en un largo estancamiento económico, desocupación y deterioro del Estado de bienestar construido en los años anteriores, y también de sus empresas públicas. Precisamente la fundación de AFE (1952), se realiza en el momento de apogeo de ese proceso y en vísperas del inicio del período de estancamiento (1957).

El segundo modelo, al que denominamos de orientación neoliberal, se caracterizó por la apertura económica, creciente globalización, desregulación económica y financiera, avance del mercado sobre el Estado y la reducción de las funciones de este último. A nivel de las empresas públicas, se tiende a modificar sus objetivos, dándose primacía a la lógica de la empresa privada basada en la rentabilidad, y en algunos casos promoviendo procesos de privatización.

5.1 El marco legal de AFE

Su Ley Orgánica le asignaba a AFE el carácter de ente industrial y comercial, confiriéndole el monopolio del transporte ferroviario. Debía obtener autorización gubernamental para fijar tarifas y para reestructuraciones de la red ferroviaria. Mostrando el conocimiento del deterioro del patrimonio del ente, la ley creaba una deuda pública, denominada “Servicio de ferrocarriles del Uruguay”, por la suma de hasta \$70 millones (ampliada posteriormente a 110 millones), destinada a las renovaciones y equipamiento del servicio y autorizaba al Poder Ejecutivo a emitir deuda externa por dicha cantidad. Los servicios de intereses y amortizaciones serían atendidos con cargo a Rentas Generales, debiendo AFE reintegrar el importe de los mismos. Según la CIDE, en 1965 sólo se habían colocado \$24 millones.

Nada se decía sobre la necesidad de coordinar el transporte terrestre, conectando el ferrocarril, el transporte automotor y la vialidad, aunque esa inquietud está presente en diversas memorias del ente. Seis años después se crea por ley la Junta Nacional de Coordinación de transportes de Carga pero no tuvo efectos prácticos.

Las modificaciones del marco legal de AFE durante el período de impronta liberal

Durante el gobierno dictatorial (que transcurrió entre 1973 y 1985) la ley de creación de AFE fue derogada y sustituida por la Ley N° 14.396 del 10 de julio de 1975, que es la carta orgánica vigente desde entonces. La nueva ley orgánica autoriza a realizar mediante contrato con privados, la construcción, modificación y conservación de las líneas férreas y el material rodante, así como los elementos complementarios de transporte colectivo de pasajeros, cargas y encomiendas.

A partir de allí, una serie de leyes y decretos generales para los servicios descentralizados o específicos para los ferrocarriles, abre la puerta a la participación privada, aunque pasaron muchos años para que se intentara llevarla a la práctica.

En 1994 se establece que los entes autónomos y servicios descentralizados podrán asociarse en forma accidental o permanente con otras entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, así como contratar o subcontratar con ellas la complementación de sus tareas. (Ley N°16.462 - Art. 271, 11 de enero de 1994). Años después se establece que el Poder Ejecutivo podría autorizar la utilización de las vías férreas por parte de empresas que cumplan con los requisitos técnicos y abonen a la Administración de Ferrocarriles del Estado, el peaje que establezca la reglamentación. (Ley N° 17.243 - Art. 21, 29 de junio de 2000).

En 2002 se quita a AFE las facultades referentes al mantenimiento de la red. Se transfería de AFE al Ministerio de Transporte y Obras Públicas los cometidos, facultades y bienes relativos a la infraestructura ferroviaria, incluyendo el derecho a cobro de peaje. Parte del subsidio que recibía AFE se vuelca al ministerio con destino a inversiones y mantenimiento de aquella parte de la red ferroviaria cuya utilización se habilite por ser económicamente sustentable. AFE realizaría aquellos servicios de transporte ferroviario que prevea su presupuesto en base a los ingresos directos que éstos le proporcionen y el subsidio remanente (ley 17556, art. 150 del 18 de setiembre de 2002).

Ya durante los gobiernos frenteamplistas, la misma ley que devolvía a AFE las facultades transferidas al ministerio, establecía la creación por parte de Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) de una sociedad anónima para explotar el transporte ferroviario de carga, intervenir en la rehabilitación de la infraestructura ferroviaria y adquirir material rodante. AFE participaría en la dirección de la empresa (Ley N°17.930 - Art.205 y 206, 19 de diciembre de 2005). Algunos años después se reglamenta esta ley estableciendo que se autoriza a la CND a formar una sociedad anónima de propósito especial (SAPE) para la explotación del transporte de carga del modo ferroviario, e incorporar a un accionista inversor privado que tendría la mayoría de las acciones y el control de la sociedad (Decreto N° 71 de 2008).

Esto no se llevó a la práctica y el decreto fue derogado por un nuevo decreto proveniente del segundo gobierno frenteamplista. El ente se transforma en una sociedad anónima basada en el derecho privado, en la que participa AFE con 51% y la CND con 49%. *“Los trabajadores de la sociedad anónima no poseerán la calidad de funcionarios públicos a ningún efecto. Sus relaciones de trabajo estarán regidas por el derecho laboral aplicable a la actividad*

privada” (Decreto N° 473 del 23 de diciembre de 2011). La resolución levantó la esperable oposición de los funcionarios y su sindicato. Se siguen manejando distintas asociaciones y participaciones y nada se ha resuelto hasta la fecha.

5.2 El desempeño de la empresa

El Ferrocarril Central del Uruguay 1949-1952. Este fue un período de transición entre la compra de las empresas británicas y la fundación de AFE, en el que el Estado administra al conjunto de las compañías británicas, agrupándolas bajo el nombre de Ferrocarril Central del Uruguay. El decreto del 31 de enero de 1949 establecía que *“mientras no se reglamente la ley orgánica del organismo, se continúa con el régimen económico, financiero y administrativo que han venido prestando las empresas privadas que lo explotaban”* (Memoria de 1949). Esto significa que cada una de las ex compañías británicas seguían actuando de acuerdo a sus normas y sin unificar sus tarifas. Los cambios que se han podido detectar son la actualización de los salarios de acuerdo a la situación del conjunto de los funcionarios públicos (para lo cual se establece el primer subsidio del Gobierno Central a la empresa) y la sujeción de las compras a los criterios usuales en la administración pública.

Se decide la electrificación de la tracción y se compran las primeras 26 locomotoras Diesel y diverso material rodante, que se pagaría en cuotas en seis años consecutivos a partir de 1951. Esto genera el segundo destino de subsidio de rentas generales, el pago de los intereses y la amortización de la deuda con las empresas que suministraban la compra de materiales (que se acreditarán a la deuda del Servicio de Ferrocarriles del Estado establecida en la ley orgánica de creación de AFE).

Los primeros años de AFE 1952-1959 fueron muy problemáticos. A las dificultades de fondo que determinaba un tráfico descendente, se sumaron los cambios organizacionales que tuvo que encarar la empresa. Se debió realizar la engorrosa unificación de las categorías y los salarios entre el personal de las empresas inglesas, (nucleadas en el Ferrocarril Central del Uruguay) y el de los Ferrocarriles del Estado. También se debió crear un sistema unificado de tarifas, terminando de esta manera con la extraordinaria diversidad de las tarifas existentes, (el primer sistema se estableció en 1957) y realizar un inventario general de bienes que recién estaría culminado el 1959.

Estas dificultades organizativas podrían haber estado, en parte, detrás del aparente desorden ocurrido durante el período 1953-57, que habría motivado que en este último año, el Senado, de conformidad con la Comisión Especial e Investigadora en el Problema del Transporte Ferroviario, resolviera suspender al directorio del organismo, nombrando en su lugar a un nuevo directorio presidido por el general retirado Oscar Gestido, que años después, en 1966, sería electo Presidente de la República. La memoria de 1957-1959 realiza el recuento del estado en que se encontraba la administración del organismo. Este incluía una contabilidad atrasada en 14 meses, licitaciones pendientes de resolución, dificultades funcionales (creadas por resoluciones adoptados por el viejo directorio dos días antes de terminar su función acerca del personal superior) acumulación de deudas, y conflictos en las contrataciones. No obstante, en esos años avanza la electrificación de la tracción, adquiriéndose 38 locomotoras Diesel a General Electric.

En 1958 se crea por ley la Junta Nacional de Coordinación del Transportes de Carga y se contrata la Misión de Asistencia Técnica. SOFRADIL, con la financiación del BIRF (Memoria 1956-57, p.82). La misión técnica se expidió en enero de 1959 recomendando

programas de renovación de material e infraestructura, la eliminación de 624 km de líneas y la reducción del 25% del personal (Marcelo Benoit, *“Ferrocarriles del Uruguay”*)

La retracción del tráfico entre 1957-1972. Entre 1957 y 1972 hay una retracción de la actividad de AFE, motivada por el inicio del estancamiento económico, la competencia de automotor, el mal estado de las instalaciones, la deficiencia e insuficiencia del material rodante y especialmente de la fuerza de tracción, junto con su continuo deterioro. A vía de ejemplo, en 1956 AFE tuvo un promedio de pedidos sin satisfacer de 35% del tonelaje cargado. Tres años más tarde, a pesar de que se movió solo el 80% de lo transportado en 1956, se seguía sintiendo la falta de material rodante (AFE 1959: 21-22). Once años más tarde, la Memoria de 1968 (p. 1), señala: *“El déficit de funcionamiento del material tractivo y rodante, debido a la falta de repuestos y a la vetustez de parque, fue lo que motivó la supresión de varios servicios y obliga a un rápido reacondicionamiento de locomotoras y a una renovación parcial en el tráfico, para evitar que las velocidades comerciales no desciendan aún más haciendo bajar así el nivel operativo.”* Otro ejemplo de la deficiencia del parque rodante, que se reitera en varias memorias: *“en 1970 se seguía usando vagones que habían sido procurados en el año 1872”* (AFE 1970).

Luego de algunos años de comportamientos alternados, entre 1967 y 1972 el tráfico ferroviario se contrajo hasta llegar a una situación crítica.

Expansión 1973-1976. En los años 73-76, se revierte el proceso anterior: los indicadores de crecimiento del tráfico, tarifa e ingresos reales son positivos para ambas categorías de tráfico. El aumento del mantenimiento, la renovación y las inversiones habrían permitido un incremento de la oferta de servicios y por lo tanto de los ingresos por tráfico.

Retracción en los años 1978-1988. Suspensión del tráfico de pasajeros. A partir de 1978 se perciben dificultades para mantener las cantidades transportadas. Por un lado, las mejoras que se habían percibido por la inversión en material rodante y de tracción parecen no ser suficientes para atender a la demanda, y la empresa opta por reducir el servicio de pasajeros para liberar locomotoras para el transporte de carga. Por otro lado, la terminación de la represa de Salto Grande en 1979, produjo un descenso en la demanda por cemento, un producto con mucho peso dentro del conjunto de productos transportados. Además, desde 1981 la economía entra en recesión, afectando la demanda por transporte de varios productos, especialmente aquellos destinados al sector construcción.

Las memorias mencionan problemas coyunturales como las huelgas y la suba de tarifas que desalentaron el transporte de encomiendas y ganado. La política de disminuir las diferencias en tarifas con la de los ómnibus, llevó a la reducción del tráfico de pasajeros, especialmente en rutas de larga distancia. Sin embargo, el problema principal parece ser el continuo deterioro del material rodante y de tracción. Entre 1983 y 1986 el material tractivo se redujo en 33% y el específico para pasajeros en 43%. La Memoria de 1986 realiza una afirmación que se puede considerar clave: *“Un análisis en detalle de los rubros componentes del tráfico y sus determinantes muestra una alta correlación entre el volumen transportado y la capacidad de tracción disponible.”* (1986: 6).

El tráfico de pasajeros se retrae progresivamente. Se cierran varias líneas y en 1982 se clausura el servicio Montevideo-Punta del Este. Poco después sería levantada la vía entre el balneario y Maldonado. *“La excusa para levantar la vía fue, después de haber dejado morir el servicio, que no tenía utilidad para el balneario y que constituía una barrera al desarrollo”* (Benoit, *“Los ferrocarriles de Uruguay”*). Coincidentemente, el predio ocupado por la estación se transformó en terminal de ómnibus.

El nuevo gobierno constitucional que asume en 1985 aprueba un Plan Nacional de Transporte que para el ferrocarril significa: la especialización en transporte de cargas masivas y de largas distancias, la suspensión de servicios de pasajeros, la tercerización de servicios y la obtención de insumos del mercado privado, (en el caso que esta lo pueda proveer de forma más económica) y la reducción de la cantidad de funcionarios.

En 1987 el gobierno presentó una propuesta concreta que asignaba al ferrocarril el único rol *“que puede darse en las condiciones actuales del país: desplazamiento de cargas masivas a media o larga distancia”* (Memoria de 1987). El Poder Ejecutivo resuelve que AFE podría disponer la discontinuidad del servicio de pasajeros en el momento que la dirección Nacional de Transporte le informara que se encuentran operativos los servicios alternativos por carretera. La suspensión se hizo efectiva en enero de 1988. Se declaran excedentarios 1724 funcionarios y se eliminan algunos tramos de la red. Las estaciones se reducen de 154 a 78.

Con la eliminación del servicio de pasajeros, la extensión de las vías en servicio sufre una importante reducción, fenómeno que continúa en los años siguientes, para llegar a la actualidad con 1641 kms de vía en uso, es decir, una reducción de casi 50%.

El siguiente gobierno constitucional aprueba el Primer Plan Estratégico para los años 1990-1994, como instrumento para intensificar el proceso de reestructuración de la empresa. Se recomienda llevar adelante un plan de mayor inversión y menor costo operativo. Se priorizan las inversiones para de ese modo detener el deterioro real del ferrocarril. Estos lineamientos se plasmaron en el *“Plan de Inversiones 1990-1994”*. El déficit operativo disminuyó en 12% ya que los gastos cayeron más que los ingresos. Los gastos disminuyeron principalmente por la reducción del personal, que pasó de 4266 a fines del 1989 a 2257 a fines de 1990. La productividad del personal aumentó en ese período, pasando de U\$S 1775 por empleado a U\$S 1963.

La carga aumenta todos los años entre 1995 y 1999 en toneladas y toneladas km. Las tarifas no sufrieron variantes desde el 1º de agosto de 1996 (puesto que los costos del transporte evolucionaron igual que el tipo de cambio).

En 1998 comienza a restablecerse el servicio de pasajeros en pequeños tramos. Pero en el mismo año A.F.E. vendió la Estación Central y su playa de maniobras al Banco Hipotecario para realizar un negocio inmobiliario de dudoso éxito, conocido como *"Proyecto Fénix"*. Desde julio de ese año el resultado de una encuesta realizada por el *“Grupo de Pasajeros en defensa de la Estación Central”* señalaba que los trenes podían perder gran cantidad de pasajeros por el alejamiento de la terminal 500 metros del centro de la ciudad. A pesar de todos los informes técnicos negativos, igualmente se siguió adelante con el proyecto debido a que era impulsado por el gobierno nacional.

Desde el 1º de enero de 2003 el Ministerio de Transporte y Obras Públicas se hizo cargo de la infraestructura ferroviaria así como de las estaciones y terrenos. AFE mantuvo la propiedad de los talleres ferroviarios.

En 2004, se llama a licitación para la renovación de varias líneas y se estudian las dos ofertas presentadas. La licitación se declaró desierta ya que las ofertas presentadas por Axor Groupe y el consorcio Teyma-Comsa no cumplieron los requisitos técnicos y económicos de la licitación, respectivamente.

El 1º de enero de 2006 la infraestructura ferroviaria pasó nuevamente bajo la órbita de AFE.

5.3 Inversiones

La información disponible acerca de las inversiones es incompleta y difícil de interpretar⁴. Como se mencionó anteriormente, la red ferroviaria y el parque rodante recibido de las empresas británicas se encontraba en muy malas condiciones. La nueva empresa estatal tuvo que iniciar un programa de inversiones para corregir estas carencias.

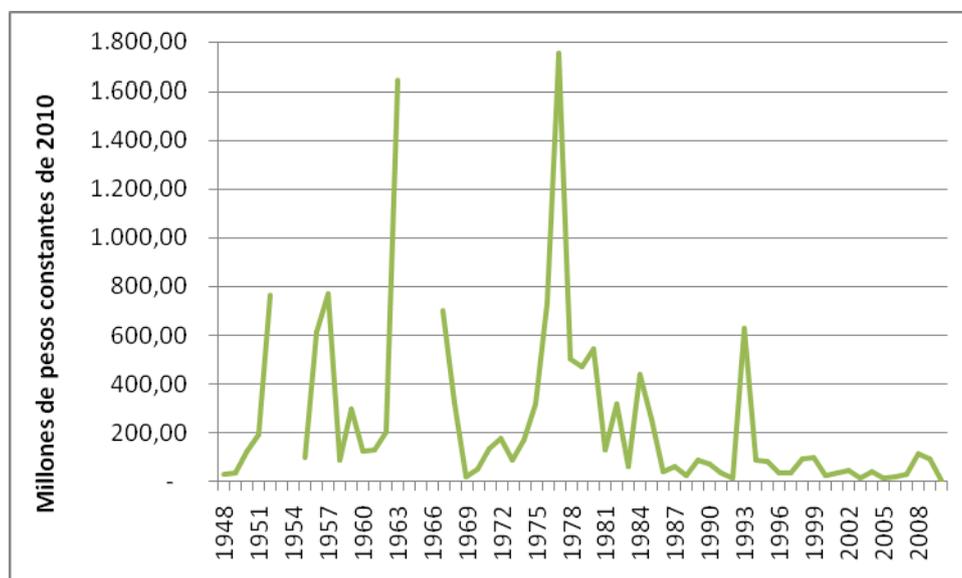


Gráfico 1: Inversiones de AFE 1948-2009

Fuente: Memorias entre 1948 y 1952; CIDE entre 1955 y 1963; Memorias entre 1967 y 1972; SEPLACODI-OPP entre 1973 y 2009

En las primeras décadas se produjeron las más importantes inversiones de la historia del ferrocarril público. Entre los años cincuenta y los primeros de la década del sesenta, se invierte en especial en la “*dieselización*” de la tracción.

Durante los años de transición (1948-1952), se hicieron inversiones nuevas que incluían compras de locomotoras y de vagones, construcción de desvíos, mejoras en los edificios y en las estaciones, y compras de terrenos para ampliar los talleres de reparación. También se hicieron obras de renovación, principalmente trabajos de balastaje y la renovación de durmientes y rieles (AFE 1951: 16).

De acuerdo a la decisión de electrificación de la tracción, se compran las primeras 26 locomotoras diesel y diverso material rodante, que se pagaría en cuotas en seis años consecutivos a partir de 1951.

En los años posteriores, la inversión nueva fluctuaba año a año (ver gráfico 1), llegando a casi \$800 millones en algunos años⁵.

En 1963, en medio de una difícil situación de descenso del tráfico y cuando asume un nuevo gobierno, el ente recibe las transferencias más abultadas de su historia y realiza importantes inversiones. En este año se compraron 25 locomotoras diesel Alsthom de fabricación francesa

⁴En general, las memorias separan inversión nueva y reparación y mantenimiento, pero el monto en términos relativos de la inversión en algunos años pico, como 1963 y 1974, así como la falta de suficiente detalle en la contabilidad de estos años, hace pensar que está incluida la renovación, así como el mantenimiento.

⁵Todos los valores calculados se presentan en pesos constantes del 2010.

y 14 locomotoras de maniobras diesel hidráulicas japonesas. Con este material se logró la "dieselización" total del parque de tracción de A.F.E. Logro de corta duración, ya que la intensidad de utilización a la que fueron sometidas las máquinas, así como el mal estado de las vías, provocaron el desgaste de piezas vitales y el consumo de las limitadas reservas de repuestos, lo que sumado a la falta de un taller de mantenimiento moderno y al mal manejo de las máquinas diesel hidráulicas, llevó a la paralización de muchas locomotoras.

Desde 1973 comienza un fuerte empuje en las inversiones. Se dispuso de préstamos internacionales y de importantes partidas de repuestos que permitieron la reparación en los talleres de 18 locomotoras Diesel y 19 coches motores. Además, llegaron importantes partidas de material usado de la armada estadounidense, entre el cual se incluían 6 locomotoras y más de 1000 vagones de carga desarmados.

En 1977 se anuncia un plan quinquenal de inversiones y mejoras que incluye (p. 23): el mantenimiento y renovación de infraestructura; obras de enlace y extensión de la red; puesta en funcionamiento de nuevos trenes GANZ; y mejor ordenamiento y acción interna.

Sin embargo, estas condiciones se agotan rápidamente, y a partir de 1985 la inversión anual es muy baja. En promedio, entre 1973 y 2010 la inversión anual fue de \$200 millones, mientras en el período 1948-1972 fue \$325 millones. En la segunda mitad de los noventa hay un leve repunte de la inversión que no se mantendría posteriormente.

5.4 Tarifas

Las compañías británicas habían mantenido un régimen de tarifas en el que sólo el 20% del transporte de carga estaba regulado por tarifas ordinarias, mientras el 80% se regía por tarifas especiales. En 1957 se establece un sistema general de tarifas que redujo su cantidad y eliminó las tarifas especiales o preferenciales, siendo absorbidas en la tarifa ordinaria única, basada en la distancia recorrida, mientras quedaron algunas tarifas especiales para modalidades de transporte particularmente económicas. (AFE 1957: 59).

En otras empresas públicas estudiadas, de características monopolísticas, el manejo de las tarifas varió entre el objetivo de mantenerlas bajas por razones sociales o por combatir la inflación, o adaptarlas a los costos para no producir déficit, particularmente luego de los sesenta cuando prima la valoración de la eficiencia económica de la empresa. En el caso del ferrocarril, que produce en competencia con un medio de transporte de rápido crecimiento, las tarifas tendieron a fijarse por debajo de las tarifas del automotor para conservar una parte del tráfico, y por supuesto muy por debajo de los costos operativos, con lo cual generaban importantes déficit. En algunos años, en reacción ante los resultados económicos negativos, aumentaron las tarifas, con la consecuencia de la pérdida de tráfico.

6. Evolución del tráfico de AFE

El gráfico 2 muestra la evolución del tráfico de carga y de pasajeros del ferrocarril desde 1936 hasta 2011. Este período incluye los 12 años antes de la estatización total de la red, así como los años de formación y evolución de la empresa AFE hasta 2011.

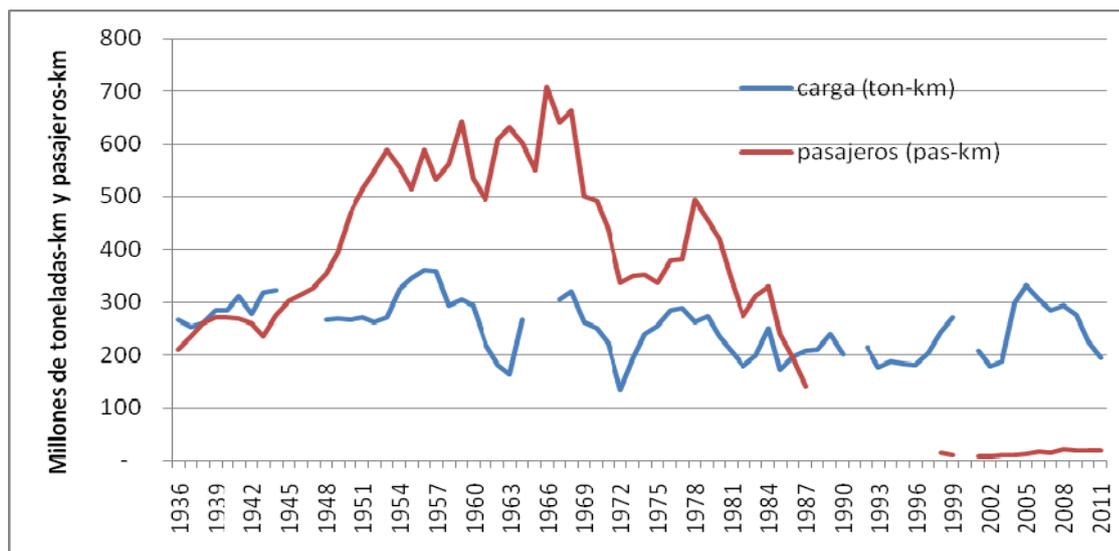


Gráfico 2: Transporte de pasajeros y carga 1936-2011

Fuente: Anuarios Estadísticos entre 1936-1951; Memorias entre 1952 y 1959; CIDE entre 1960 y 1964 Anuarios Estadísticos entre 1965-1966; Memorias entre 1967 y 1999; Anuarios Estadísticos entre 2001 y 2011.

En el largo plazo, el tráfico de cargas se mantiene dentro de un rango bastante estable. En las décadas de los treinta y cuarenta, la red férrea uruguaya transportaba alrededor de 300 millones de toneladas-km por año. Después de la formación de AFE, la carga anual fluctuó bastante, pero en general se mantuvo dentro del rango de los 200 a 300 millones de toneladas-km por año. El promedio de las décadas de los ochenta y noventa se acerca a la parte inferior de este rango, para incrementarse en la primera década del siglo XXI. Se aprecia que, a pesar de que la red operada por AFE en las últimas décadas es la mitad del tamaño de la red que existía en la primera mitad del siglo XX, el transporte de carga no disminuyó en la misma proporción.

El transporte de pasajeros, examinado en el largo plazo, presenta una evolución diferente. En la década del treinta el ferrocarril registraba menos de 300 millones de pasajeros-km por año. En la década del cuarenta hay un aumento sustancial, duplicándose la cantidad de pasajeros-km en sólo 10 años. Este nuevo nivel alcanzado se mantiene hasta fines de la década del sesenta, cuando comienza una tendencia en general decreciente hasta el cierre del servicio de pasajeros en 1987. Este se reabre en 1998, pero ahora en niveles muy reducidos en comparación con su pasado. Así, los niveles de transporte en el período pre-nacionalización son muy inferiores a los niveles alcanzados en los primeros años de funcionamiento de AFE, pero superiores a los de la última década.

Entre 1949 y 1957 el tráfico de cargas se incrementó, coincidiendo con los años de mayor crecimiento del país durante el siglo XX, caracterizados por la expansión industrial y el fuerte crecimiento de las exportaciones hasta 1953 (Bértola 1991, Bertino y Tajam 1999).

Entre 1957 y 1963, el tráfico de cargas sufrió una caída importante. La liberalización de las importaciones en 1959, trajo como consecuencia inmediata, un fuerte incremento de la capacidad automotora. El estancamiento de la economía que vivía el país en aquellos años, el alza de tarifas ferroviarias entre 1960 y 1962 y los conflictos laborales que desembocaron en una huelga de un mes de duración durante el año 1961, se reflejaron en una caída de más de 50% en las toneladas-km (Memoria de 1963: 71).

Entre 1963 y 1968, el tráfico de cargas creció en base al transporte internacional, en especial de cemento. Este rubro se incrementó 68% entre 1967 y 1968, llegando casi a 10% del total de toneladas transportadas. El destino internacional de este producto significaba que también aumentara la distancia media de la carga transportada.

En el tráfico de pasajeros la situación en los primeros años es distinta, se observa una tendencia creciente en la cantidad de pasajeros-km recorridos, (aunque con oscilaciones) hasta 1959. A partir de ese año y hasta 1961, como consecuencia de un alza de tarifas, la cantidad de pasajeros transportados cae fuertemente. El aumento de las tarifas fue implementado con el objetivo de poder cubrir los gastos de la empresa, que se encontraban también en ascenso a causa de las tasas elevadas de inflación. Posteriormente se recuperó la senda de crecimiento en la cantidad de pasajeros-km hasta 1968.

En cuanto al tráfico de hacienda, las variaciones registradas en los primeros años de la existencia de AFE, responden casi exclusivamente a los cambios experimentados en la comercialización del ganado (CIDE 1963). De esta manera se puede apreciar un descenso marcado hasta 1959, para luego retomar una senda de crecimiento hasta 1964, año a partir del cual, el tráfico de hacienda comenzará a disminuir hasta que deja de ser significativo, alrededor de 1987.

Entre 1968 y 1972 se aprecia un claro descenso del tráfico a nivel general; caen tanto los volúmenes transportados como las distancias medias recorridas en todos los rubros. Una de las causas son las deficiencias del sistema, especialmente debido al deterioro del material a tracción y rodante, que dificulta el transporte de pasajeros y de carga, mientras que el tráfico de hacienda se reduce como consecuencia de la baja de la demanda de tráfico causado por las vedas⁶. Por lo tanto, el servicio se ve limitado por el lado de la oferta y de la demanda.

Hacia 1973 la llegada de repuestos especiales para locomotoras, las mejoras en el material tractivo y rodante, la compra de trenes adicionales, así como la adquisición de nuevas locomotoras y vagones al departamento de defensa estadounidense, permitieron ampliar el servicio de transporte. Esto, combinado con nuevas demandas para el transporte de productos particularmente adaptados para ser movidos por el ferrocarril, especialmente el cemento destinado a la construcción de la represa de Salto Grande, permitieron iniciar un período de crecimiento en el tráfico a nivel general, sobre todo en cargas, pero también, a partir de 1975, en pasajeros. No obstante, este período de crecimiento se agotó hacia finales de la década; la caída en la disponibilidad del material rodante y de tracción, así como también la culminación de la etapa constructora de Salto Grande, la represa binacional sobre el Río Uruguay, hicieron que el transporte de cemento (uno de los bienes relativamente más importantes en el transporte de cargas) disminuyera sensiblemente. Esta disminución sólo fue compensada en parte por el crecimiento del tráfico internacional.

A todo esto hay que sumarle la recesión económica que vivía el país en los primeros años de la década del ochenta, que repercutió en una caída del tráfico a nivel general, tanto en unidades como en distancias recorridas. Entre 1983 y 1986 el material tractivo se redujo un 33% y el específico para pasajeros un 43%. A lo que hay que sumarle la política tarifaria adoptada por AFE, con mayores incrementos de precios para las distancias medianas y largas. Todo esto determinó la disminución del tráfico de pasajeros, tanto en volumen de pasajes vendidos como en kilometraje recorrido, hasta que en 1987 se resuelve la suspensión del servicio, dándole prioridad absoluta al transporte de carga, el cual se incrementó en esos años

⁶Veda es la prohibición de venta de carne al consumo en determinado período. Se utilizó en años de escasez del producto, para cumplir con los compromisos de exportación.

como consecuencia del aumento de la demanda y de la liberalización de las locomotoras Diesel que hasta ese momento se habían estado usando para el servicio de pasajeros.

La década de los noventa para el transporte de cargas se puede separar en dos períodos. Durante el primero, el transporte de carga permaneció relativamente estancado con cierta tendencia a la baja debido a la merma en el sector construcción, a la caída en la cosecha de soja paraguaya que disminuye el tráfico internacional desde Asunción y a la sequía en el país que dificultó las cosechas de diversos bienes.

No obstante, en la segunda mitad de la década, el incremento de los trenes en circulación, gracias a la inversión realizada en 1993 y el buen comportamiento del tráfico internacional especialmente hasta 1997, así como también la no suba de las tarifas, permitieron un aumento sostenido del tráfico de carga.

La crisis que afectó al país entre 1999 y 2003 causó la caída sistemática del tráfico. Una vez superada la crisis, se volvió a tomar la senda de crecimiento a partir del 2004. Entre 2004 y 2008, años de gran crecimiento de la economía uruguaya, se evidencia un incremento muy fuerte del tráfico de cargas, tanto en toneladas como en toneladas-kilómetros, llegando incluso a niveles tan altos como los registrados a mediados de 1950 (aunque en términos de ingresos por carga estos se reducían a la sexta parte de lo obtenido en 1950). No obstante, en los últimos años se aprecia nuevamente una tendencia a la baja de tal magnitud que iguala los registros de la crisis del 2002.

7. Los Resultados Económicos

Otro factor de interés es el desempeño económico de AFE a lo largo de su existencia, y en relación a los años anteriores a su fundación. Este se puede ver analizando los resultados económicos del organismo, así como su descomposición en ingresos, gastos y transferencias desde el Gobierno Central.

El gráfico 3 muestra los resultados desde 1913 de las empresas públicas y privadas que operaban el servicio ferroviario en Uruguay antes de la nacionalización de la red, así como los resultados antes de transferencias durante la formación y vida de AFE hasta 2010. Los resultados para el período antes de la nacionalización total de la red son infravalorados en diferentes medidas dependiendo del año, debido a que no se cuenta con información de todas las empresas que operaban la red durante este período.

Sin embargo, se destaca que durante la mayor parte del período en que gran parte de la red seguía en manos privadas, los resultados netos parecen haber sido positivos, por lo menos hasta mediados de la década del 40. A partir de 1946 comienza un descenso vertiginoso. Los déficits van siendo cada vez mayores hasta mediados de la década del 60. En 1965 el déficit antes de las transferencias llegó a ser en términos reales de casi \$4000 millones, el mayor en la historia del organismo. La primera mitad de los años sesenta muestra la difícil situación de AFE: con un déficit que se había duplicado en tan sólo 5 años, enfrentando un dilema de política acerca de las tarifas. Por un lado, se buscaba incrementar las tarifas para abatir el déficit, sin embargo, esta suba de tarifas traía disminución del tráfico, lo que provocaba caída en los ingresos y alentaba el déficit, generándose así un círculo vicioso del cual era difícil salir. A partir de allí si bien los déficits se mantienen, los mismos se van reduciendo. No obstante, se debe tener presente que esta disminución del déficit se da en un contexto de achicamiento de la empresa, con ingresos y gastos en retracción. Sin embargo, los resultados operativos nunca llegaron a ser positivos, el déficit mínimo se alcanzó en 2005 (\$89 millones).

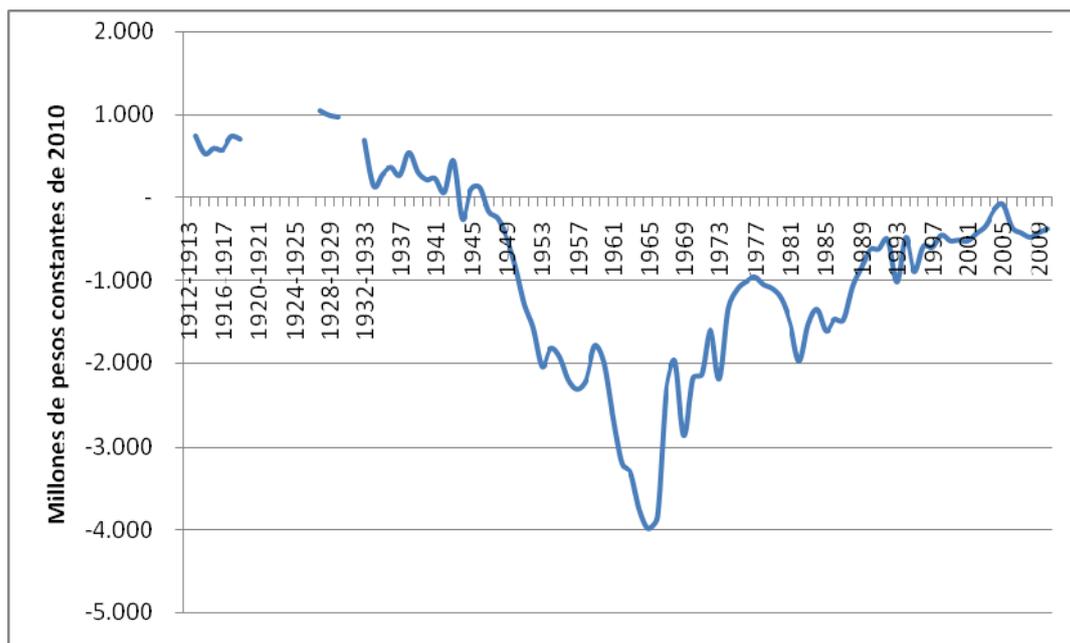


Gráfico 3: Resultados del ejercicio antes de Transferencias 1912-2010

Fuente: Anuarios estadísticos entre 1912 y 1947; Memorias entre 1948 y 1960; CIDE entre 1961 y 1963; Memorias entre 1964 y 1991; OPP y MEF entre 1992 y 2010.

Para profundizar acerca del desempeño económico, se analizan los componentes del resultado descrito anteriormente, es decir, los ingresos y gastos de explotación del organismo. Asimismo, también se estudian las transferencias que el Gobierno Central destinaba a AFE para posteriormente evaluar el resultado financiero del organismo una vez recibidas las transferencias.

Los ingresos de explotación, es decir, antes de contabilizar las transferencias desde el Gobierno Central, tienen una tendencia decreciente a lo largo de los 62 años estudiados (ver Gráfico 4). El ingreso máximo ocurre en 1950, cuando el monto asciende a casi \$3000 millones. A partir de allí, se inicia una tendencia claramente decreciente, aunque con algunas oscilaciones dependiendo especialmente de lo que ocurría con el tráfico de carga.

En la segunda mitad de los sesenta la situación del tráfico se vuelve crítica. Entre 1967 y 1972 el rubro “pasajeros” experimenta una contracción en volumen de 46 % y el nivel tarifario cae 12% con respecto al índice de precios al consumo, determinando un descenso de los ingresos reales por pasajeros de 54%. En el caso de las cargas, las cifras fueron aun más desalentadoras: el tráfico disminuyó 61%, las tarifas 19% en relación al índice de precios al por mayor, en tanto los ingresos reales se redujeron 68% (Memoria de 1977: 9).

El mayor repunte de los ingresos se verifica entre 1973 y 1978, aunque sin alcanzar los niveles previos a 1967. Los indicadores de crecimiento del tráfico, tarifa real e ingresos reales son positivos tanto para cargas como para pasajeros y en menor medida para animales, aunque los ingresos generados por tráfico de hacienda iban pesando cada vez menos en el total. En 1976 el transporte de cargas duplicó al de 1972 y los ingresos reales fueron superiores en 147%, mientras que las tarifas superaron en 24% el crecimiento del índice de precios mayoristas. En pasajeros, el crecimiento de ingresos fue de 43%, provocado en su mayor parte por suba de tarifas (31%), mientras que el tráfico se recupera muy lentamente (9%).

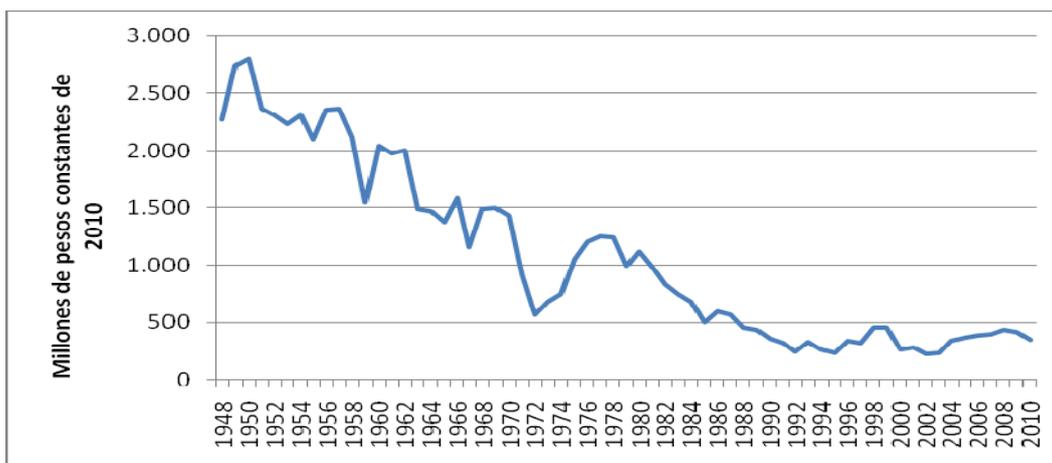


Gráfico 4: Ingresos antes de Transferencias 1948-2010

Fuente: Memorias desde 1948 a 1960, CIDE entre 1961 y 1963, Memorias entre 1964 y 1991, OPP y MEF entre 1992 y 2010

A partir de 1978 la tendencia en los ingresos de explotación desciende de manera casi sostenida, llegando a un mínimo en 2002, para luego repuntar levemente y mantenerse relativamente estancados sin sobrepasar la línea de los \$500 millones. Este descenso casi continuo puede explicarse por diversas causas, las crisis económicas que enfrentó el país, las limitaciones en la oferta de AFE por las carencias de sus instalaciones y materiales, y el mantenimiento de tarifas bajas. Si se compara el dato de 1950 con el de 2010 (350 millones) se observa una caída en los ingresos del organismo de casi 90%, a lo largo de 60 años.

Asimismo, si se observan los ingresos por tráfico de cargas, pasajeros y hacienda, se aprecia como el total de los ingresos del ente estuvo supeditado a lo que ocurría con los ingresos de carga (ver Gráfico 5). Los ingresos por hacienda pesaban muy poco y dejaron de ser relevantes. En cambio el tráfico de pasajeros, si bien podía compensar en parte los movimientos cíclicos del tráfico de cargas, se veía comprometido debido a la competencia del ómnibus, el cual ofrecía servicios de mayor calidad, lo que hizo que el tráfico de pasajeros fuera cada vez menor, hasta que el servicio fue cancelado en 1988.(Memoria de 1987. Pag 7).

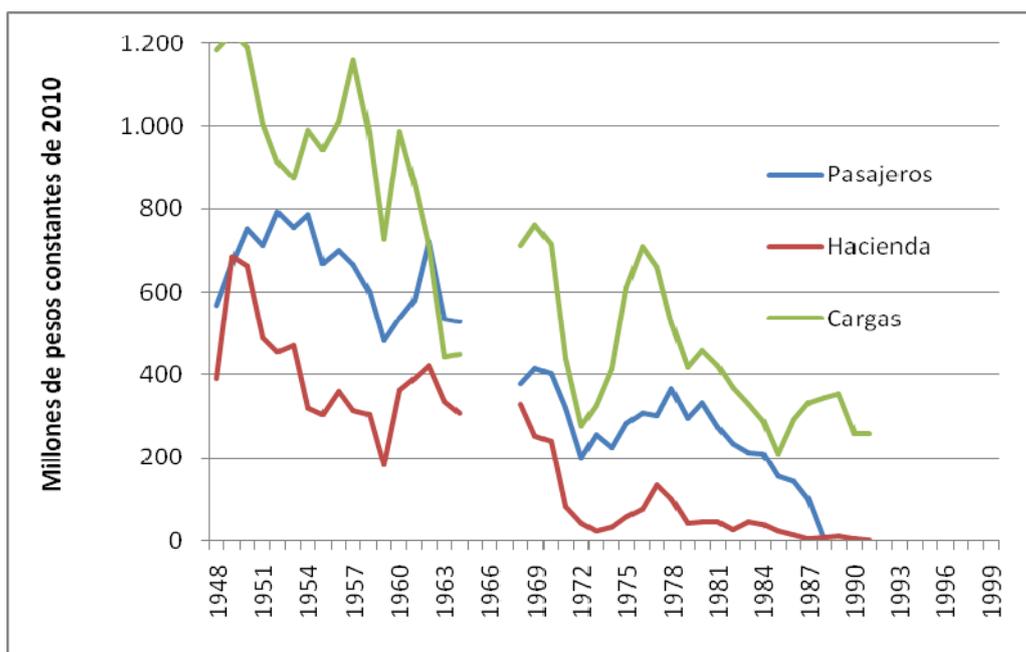


Gráfico 5: Ingresos por tráfico 1948-1999

Nota: Desde 1999 no existe en las fuentes desagregación por rubros de tráfico.

Fuente: Memorias desde 1948 a 1960, CIDE entre 1961 y 1963, Memorias entre 1964 y 1999

Los gastos del ente se pueden dividir en dos períodos, el primero que va hasta 1966 con una tendencia creciente debido a las inversiones realizadas en esa primera etapa, y el segundo a partir de ese año, con tendencia claramente decreciente, con fuertes caídas a mitades de los años 60' y de los 80' (ver Gráfico 6).

Este descenso se debe especialmente a la caída constante en el número de personal, sobre todo a partir de 1988, cuando se cancela el servicio de pasajeros. Se debe tener presente que uno de los objetivos principales de AFE durante la década de 1980 y 1990, era la reducción de los costos operativos en busca de lograr incrementar la rentabilidad de la empresa.

Luego de descender hasta 2005, los gastos recuperan una tendencia creciente en los años posteriores, para estabilizarse en un nivel de \$1000 millones anuales.

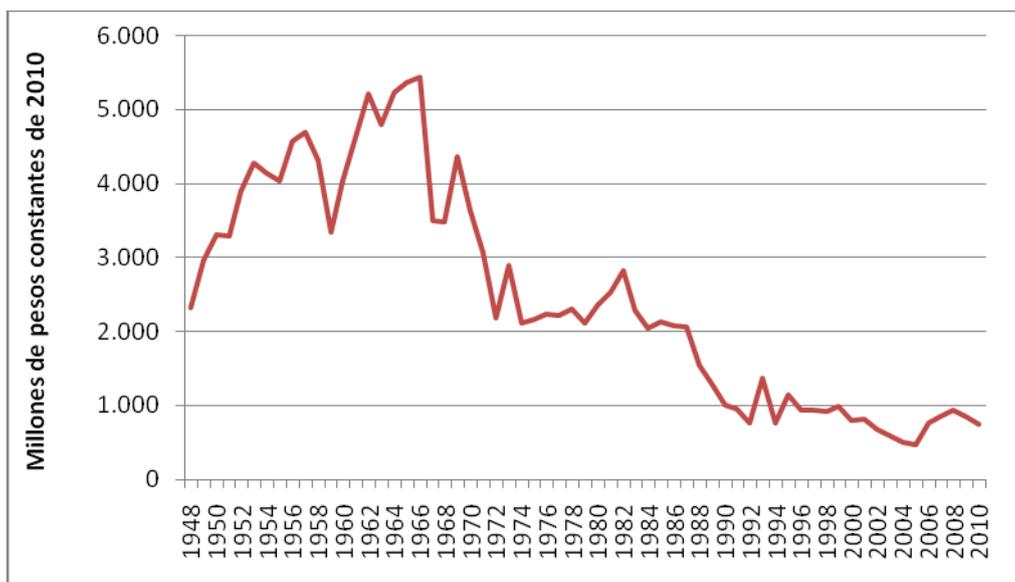


Gráfico 6: Gastos totales 1948-2010

Fuente: Memorias desde 1948 a 1960, CIDE entre 1961 y 1963, Memorias entre 1964 y 1991, OPP y MEF entre 1992 y 2010.

En la magnitud de las transferencias desde el Gobierno Central hacia el organismo, se pueden distinguir tres periodos (ver Gráfico 7). El primero entre 1948 y 1963, en que las transferencias tienen una tendencia claramente creciente, en busca de paliar los déficits cada vez más grandes del ente. Las mismas alcanzaron su máximo en 1963 con un monto de \$3976 millones. Esto permitió que el organismo en ese año tuviera un superávit por un monto superior a los \$500 millones, luego de recibida las transferencias. El segundo período va de 1970 a 1985, en que las transferencias se mantienen relativamente estancadas, con oscilaciones alrededor de los \$1500 millones. Finalmente desde 1986 en adelante, es cuando se aprecia una tendencia claramente a la baja, llegando a su mínimo en el año 2005 con un monto de \$115 millones.

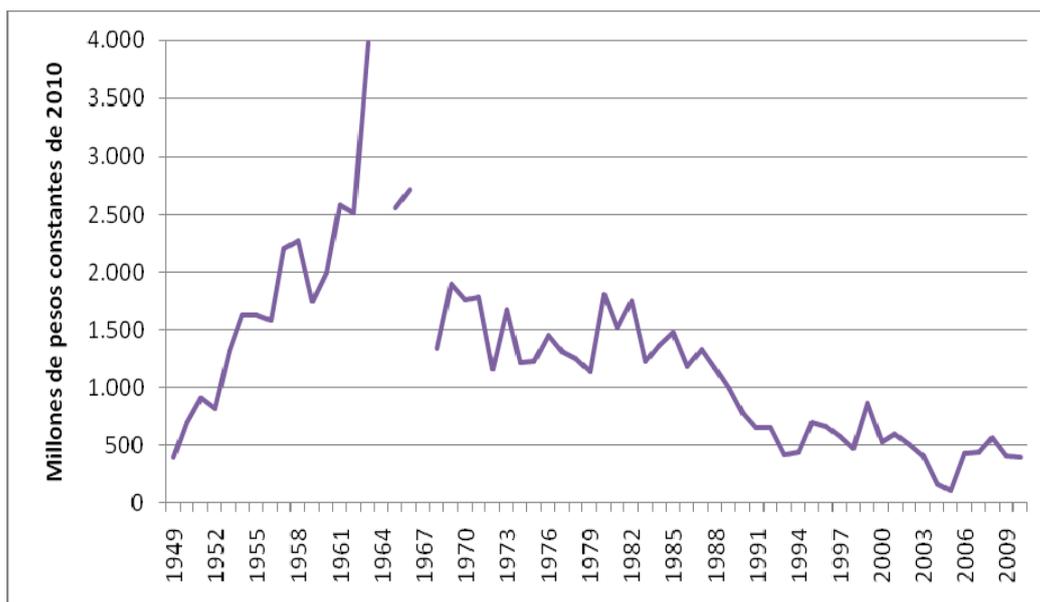


Gráfico 7: Transferencias del Gobierno Central 1949-2010

Fuente: Memorias desde 1948 a 1960, CIDE entre 1961 y 1963, Leyes y decretos entre 1965 y 1972, SEPLACODI-OPP y MEF entre 1973 y 2010

En el Cuadro 1, se puede apreciar el peso de las transferencias en los ingresos totales de AFE (ingresos de explotación más transferencias) así como el peso de dichas transferencias en los recursos del Gobierno Central.

Cuadro 1: Transferencias a AFE como porcentaje de los ingresos totales del ente y de los recursos del Gobierno Central

Años	Transferencias /Ingresos más transferencias	Transferencias /Recursos del GC
50-59	39,7%	4,1%
60-69	60,8%	6,6%
70-79	66,3%	3,0%
80-89	75,2%	2,2%
90-99	90,2%	0,7%
00-09	55,4%	0,3%

Fuentes: Memorias desde 1948 a 1960, CIDE entre 1961 y 1963, Leyes y decretos entre 1965 y 1972, desde 1973 en adelante SEPLACODI y OPP

El peso de las transferencias en el total de los ingresos de la empresa mantuvo una tendencia creciente durante toda la mitad del siglo XX, llegando a ser de 90% en promedio en la década noventa. Sin embargo como se observa en el Gráfico 7, desde fines de los sesenta el monto de las transferencias es cada vez menor. Es que en la medida que el tráfico disminuye, se reducen los ingresos de AFE, aun en mayor proporción que las transferencias.

Por otra parte, el peso de dichas transferencias en los recursos del Gobierno Central, es particularmente alto en las décadas cincuenta y sesenta, llegando a ser en 1963 el 12% de los recursos del Gobierno Central. A partir de la década de los setenta se va reduciendo el peso, llegando a ser de 0.3% en promedio en la primera década del siglo XXI.

Finalmente se puede ver que el resultado del ejercicio del organismo luego de recibidas las transferencias es bastante volátil, durante prácticamente toda la mitad del siglo XX, estabilizándose en el siglo XXI (Gráfico 8). Hasta 1973 (salvo contadas excepciones) las transferencias prácticamente no cubrían los déficits operativos. Un caso particularmente grave ocurrió en 1965, cuando las transferencias desde el Gobierno Central cayeron a \$2500 millones, cantidad que no fue suficiente para cubrir el déficit de \$4000 millones y por lo tanto en ese año el organismo registró un déficit cercano a \$1500 millones (el mayor de su historia) luego de las transferencias.

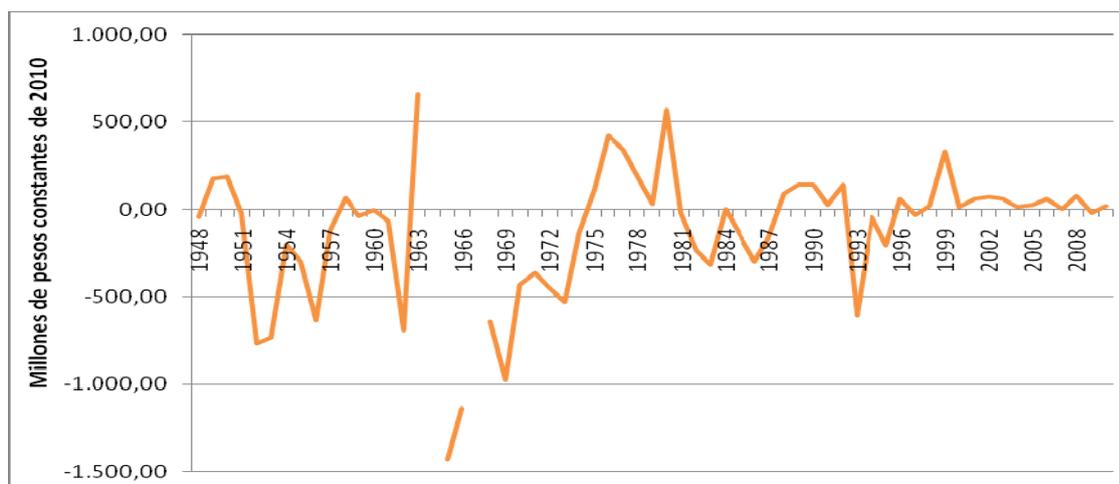


Gráfico 8: Resultados del ejercicio después de Transferencias 1948-2010

Fuente: Memorias desde 1948 a 1960, CIDE entre 1961 y 1963, Leyes y decretos entre 1965 y 1972, SEPLACODI-OPP y MEF entre 1973 y 2010

Desde 1973 y hasta 1980 gracias a las transferencias el organismo alcanza a tener un superávit, aunque de forma oscilante, situación que se revierte durante los 80's, cuando nuevamente se registran déficits después de transferencias, especialmente en los primeros años.

Durante la década noventa las oscilaciones se mantienen, provocando que algunos años la empresa opere con déficit aún luego de las transferencias, mientras que en otros años alcanzaba superávit. Ya a partir del 2000 se aprecia claramente un descenso en la volatilidad de la serie, cuando las transferencias alcanzan para cubrir el déficit operativo y hacen que el organismo opere prácticamente en equilibrio financiero, una vez recibida la transferencia por parte del Gobierno Central.

8.- Conclusiones

El sistema ferroviario que heredó AFE se caracterizaba por una red en malas condiciones de mantenimiento, así como un parque de locomotoras y de material rodante insuficiente y antiguo. Se trataba además, de una red ferroviaria sobredimensionada para las características económicas del país. Había sido construida para operar dentro de un modelo económico específico, el modelo agro-exportador dominante en Uruguay, así como en otros países de Latinoamérica, durante el último tercio del siglo XIX y los principios de siglo XX. El desarrollo del medio rural esperado no se materializó, los pronósticos de crecimiento demográfico tampoco, así como las esperanzas de ser la vía principal para el transporte terrestre regional. El cambio de modelo, el estancamiento del agro y el desarrollo industrial enfocado en abastecer el mercado doméstico, sumado a la reducción del mercado de transporte a los límites nacionales, visto el pequeño tamaño de la población, su distribución concentrada en la capital y la reducida extensión del territorio uruguayo, no eran propicios para una red férrea tan extensa, ni un servicio ferroviario de amplia cobertura. Además, el transporte automotor ya se había vuelto el medio dominante, orientándose el ferrocarril a la progresiva especialización en nichos donde presentaba ventajas comparativas, como cargas pesadas y grandes distancias.

El desempeño de la empresa AFE tiene que ser analizado entonces, dentro del contexto del legado histórico y las condiciones económicas imperantes durante el proceso de formación de la empresa y a lo largo de su vida. En cuanto a este, es necesario tener en cuenta que la economía nacional entra en un largo período de estancamiento que se inicia en 1957, a pocos años de la fundación de AFE. En la memoria de ese mismo año se afirma: *“Nuestros ferrocarriles no tienen carga suficiente para transportar. Este es el aspecto más serio del problema ferroviario, pues el está estrechamente vinculado a la producción y a la economía nacionales”*.

Este desempeño se caracteriza por una reducción en el número de diferentes tipos de productos transportados. Es decir, si bien en las primeras décadas la empresa ofrecía servicios para varios tipos de productos, en las últimas se especializó en el tráfico para el que este tipo de transporte está más adaptado, las cargas más pesadas y distancias más largas. Esto significó una continua reducción en la cantidad de pasajeros transportados, hasta la eliminación de este servicio en 1988, recién reabriéndose de forma muy limitada en 1998. En términos de tonelaje de carga, este se redujo levemente en promedio a lo largo del período, aunque entrando al siglo XXI el ferrocarril seguía transportando casi el mismo peso que a mediados del siglo XX, pero con una red y cartera de productos muy reducidos.

El estudio realizado parecería indicar que los factores más importantes, en el corto plazo, fueron la inversión, la política tarifaria, y los factores de demanda por el servicio de transporte.

En cuanto a la inversión, los fondos invertidos en capital nuevo o en mantenimiento, permitían aumentar las cantidades transportadas, en algunos casos mejorando la eficiencia de la empresa y los resultados económicos. En otras oportunidades no se podía cumplir con pedidos de carga por falta del material necesario para realizarlo. *“Un análisis en detalle de los rubros componentes del tráfico y sus determinantes muestra una alta correlación entre el volumen transportado y la capacidad de tracción disponible.”* (Memoria de 1986). Pero el abultado déficit operativo hacía que los subsidios del Estado no alcanzaran para las necesarias labores de reparación y mantenimiento de las instalaciones y del material rodante y de tracción. La única inversión que implicó un cambio tecnológico significativo fue la *dieselización* de la tracción, realizada mediante préstamos externos.

Por otro lado, la empresa enfrentaba una situación difícil en referencia a la política tarifaria. Era necesario mantener las tarifas bajas para poder competir con el transporte automotor. Sin embargo, esto hacía difícil cubrir los gastos de explotación en muchos años, especialmente en períodos de inflación. Pero aumentar las tarifas significaba pérdida de competitividad, y en muchos casos la desaparición del tráfico, que aprovechaba de la flexibilidad y comodidad del camión y el ómnibus.

Algunos cambios en la demanda por el transporte ferroviario, influían en las cantidades de tráfico transportado por la empresa. En especial, la demanda por transporte de productos masivos y de larga distancia, como el cemento y el tráfico internacional en general, permitía aumentar la carga transportada y la eficiencia económica.

Bibliografía

AFE (diversos años): Memorias y Balances, Montevideo

Baracchini, H. (1978) *Historia de las comunicaciones en el Uruguay*. División Publicaciones y Ediciones, Universidad de la República: Montevideo.

Barrán, J.P. y Nahum, B. (1971) *Historia del Uruguay Rural Moderno; Tomo II: 1886-1894*. Ediciones de la Banda Oriental: Montevideo.

Barrán, J.P. y Nahum, B. (1973) *Historia del Uruguay Rural Moderno; Tomo III: 1895-1904*. Ediciones de la Banda Oriental: Montevideo.

Barrán, J.P. y Nahum, B. (1977) *Historia del Uruguay Rural Moderno; Tomo V: 1905-1914*. Ediciones de la Banda Oriental: Montevideo.

Bertino, M.; Bertoni, R.; Tajam, H.; Jaffé, J. (1996) *Historia Económica del Uruguay; Tomo II: 1860-1910*. Fundación de Cultura Universitaria: Montevideo.

Bertino, M.; Mariño, N.; Torrelli, M. y Vazquez, D. (2012a). Las empresas públicas uruguayas en el largo plazo y sus vínculos con la política económica. Ponencia presentada en el 54 Congreso de Americanistas, Viena.

----- (2012b). Desempeño productivo de las empresas públicas no financieras uruguayas en el largo plazo. Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Octubre, Bariloche.

----- (2012c). Fijación de tarifas públicas y su vinculación con la política económica en Uruguay (1912-2010). Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Octubre, Bariloche.

----- (2012d). Historia de una empresa pública uruguaya: 60 años de Obras Sanitarias del Estado (OSE). Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Octubre, Bariloche.

Bertino, M.; Rímoli, P.; Torrelli, M. y Vázquez, D. (2011) “Contribuciones versus subsidios: Acerca de los vínculos financieros entre las Empresas Públicas uruguayas y el Gobierno Central” Ponencia presentada en el III Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios, Facultad de Economía, UBA, Agosto, Buenos Aires.

Bertino, M. y Tajam, H. (1999). *El PBI de Uruguay: 1900-1955*. Montevideo: Editorial Prisma.

Bértola, L. (1991) *La Industria Manufacturera Uruguaya: 1913-1961*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República: Montevideo

CIDE(1965) “Diagnóstico del transporte ferroviario”, Montevideo.

CIDE (1966) “Análisis de la demanda de transporte”, Montevideo.

Instituto Nacional de Estadística (todos los años): “Anuarios Estadísticos”, Montevideo.

Díaz, G. (2012) “State Intervention in Railway Financing: the Case of Uruguay, 1969-1913”. Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Octubre, Bariloche.

Herranz-Loncán, A. (2011) “The Role of Railways in Export-Led Growth: The Case of Uruguay 1870 - 1913”. *Economic History of Developing Regions*.

Millot, J. y Bertino, M. (1996) *Historia Económica del Uruguay; Tomo II: 1860-1910*. Fundación de Cultura Universitaria: Montevideo.

Oxman R. (1961) “Transportes en el Uruguay situación actual y perspectivas”, Instituto de Teoría y Políticas Económicas N° 24: Montevideo.

Registro Nacional de Leyes y Decretos (todos los años), Montevideo.

Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI) (1973 – 1988) “Ahorro – Inversión y Financiamiento del Sector Público”, Montevideo.