



**Instituto de Economía**

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República - Uruguay

## Creación y trayectoria de una empresa pública uruguaya: La Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE)

---

Magdalena Bertino  
Gastón Díaz Steinberg  
Cecilia Moreira Goyetche

**INSTITUTO DE ECONOMÍA**

Serie Documentos de Trabajo

Setiembre, 2015

DT 13/2015

ISSN: 1510-9305 (en papel)

ISSN: 1688-5090 (en línea)

Agradecemos especialmente a Enrique Bianchi y Werther Halarewicz por compartir con nosotros su archivo sobre el ferrocarril, pieza clave para la realización del presente trabajo. Agradecemos también a todas las personas que trabajaron en un proyecto mayor sobre empresas públicas del que se derivó esta investigación, y a todos aquellos que en distintas instancias académicas contribuyeron con sus comentarios.

Forma de citación sugerida para este documento: Bertino, M, Díaz Steinberg, G, Moreira Goyetche, C. (2015). "Creación y trayectoria de una empresa pública uruguaya: La Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE)". Serie Documentos de Trabajo, DT 13/2015. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

## Creación y trayectoria de una empresa pública uruguaya: La Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE)

Magdalena Bertino (mbertino@iecon.ccee.edu.uy)\*

Gastón Díaz Steinberg (gdiaz@iecon.ccee.edu.uy)\*

Cecilia Moreira Goyetche (cmoreira@iecon.ccee.edu.uy)\*

### Resumen

Este trabajo estudia la trayectoria histórica de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), la empresa pública que hasta la actualidad tiene el monopolio de la prestación de los servicios ferroviarios en Uruguay. La estatización de los servicios ferroviarios ocurrió en 1948 cuando fueron compradas las empresas británicas que habían operado la red desde fines del siglo XIX, y se produjo en el contexto mundial de la segunda posguerra caracterizado por el mayor intervencionismo estatal. AFE se formó en 1952, cuando la red de ferrocarriles británicos fue integrada con las restantes líneas que ya eran de propiedad estatal.

Desde sus comienzos la empresa enfrentó graves problemas ya que heredó una red ferroviaria en muy malas condiciones y un parque de locomotoras y de material rodante insuficiente y excesivamente viejo. Además, la red estaba sobredimensionada para las necesidades del país. Pero el obstáculo principal e insoslayable, que se fue acentuando con el correr del tiempo, fue un fenómeno de carácter internacional, la creciente competencia del transporte automotor que le restó mercado al ferrocarril. A esta difícil situación se sumó el fracaso del Estado en sus intentos de regular el transporte terrestre y su incapacidad para financiar las inversiones necesarias para el mantenimiento y la modernización técnica del ferrocarril, se produce el progresivo e ininterrumpido achicamiento de la empresa y un intenso retroceso del ferrocarril que dejó de ser el principal medio de transporte.

El objetivo de este trabajo es justamente explicar las especificidades locales y los factores determinantes del continuo proceso de deterioro de la empresa y de la pérdida de importancia que sufrió el ferrocarril estatal dentro del sector transporte en Uruguay. Para ello se recurre principalmente a la papelería de la propia empresa, y tomándose el caso argentino como término de referencia comparativa, se indaga en su desempeño productivo y en sus resultados financieros.

Palabras clave: empresas públicas, ferrocarriles, Uruguay

Código JEL: N76

\* Instituto de Economía – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración – UdelaR

# The Creation and Trajectory of a State-Owned Uruguayan Company: the State Railway Administration

Magdalena Bertino  
Gastón Díaz Steinberg  
Cecilia Moreira Goyetche

## Abstract

This paper studies the historical evolution of the State Railway Administration (AFE, by its Spanish initials), the state-owned company that has the monopoly on railway services in Uruguay. The railway was nationalized in 1948 when the British owned companies that had operated the network since the 19<sup>th</sup> century were purchased by the Uruguayan state, and occurred in the context of the post-war move, worldwide, towards greater state intervention. AFE was formed in 1952 when the ex-British railways were merged with the rest of the network that was already in state hands.

The company faced grave problems from the start, since it had inherited a railway network that was in very bad shape, and a fleet of locomotives and wagons that was insufficient and excessively old. In addition, the railway network was too large for the country's needs. The main problem, which grew worse over the years, and which affected railways in many parts of the world, was the increasing competition from the automobile. Given this situation, and along with the failure of the state's attempts to regulate the transport market and its incapacity to finance the necessary investments to maintain and modernize the railway, the company grew smaller and the railway services declined, losing their place as the country's primary mode of transport.

The goal of this paper is to explain the local determinants of the deterioration of the company and the loss of importance of the railway within the transport sector. The sources used are primarily the company's own records, and using the Argentine case as a point of comparison, we examine the railway's productive and financial performance.

Key words: state-owned companies, railways, Uruguay

JEL Codes: N76

---

## Introducción

En Uruguay el Estado ha tenido el monopolio de los servicios ferroviarios desde la adquisición de las empresas de ferrocarril británicas en 1948 hasta la actualidad. Cuatro años después de su compra, la red de ferrocarriles británicos fue integrada con las restantes líneas que ya eran de propiedad estatal, formando en 1952 la empresa pública Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) que es objeto de este trabajo.

La investigación sobre AFE tiene su origen en el proyecto I+D CSIC *“Las empresas públicas no financieras en Uruguay y sus vínculos con la política económica desde una perspectiva de largo plazo (1912-2010)”*.<sup>1</sup> En ese proyecto fueron consideradas las siguientes empresas: Administración de los Ferrocarriles del Estado (AFE), Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Obras Sanitarias del Estado (OSE), y Administración de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE). Ellas han sido las más importantes a lo largo del siglo XX por su tamaño y sectores de actuación, y las más perdurables, llegando en actividad hasta el momento actual.

El estudio particularizado del caso de AFE tiene especial interés por la peculiaridad de su desempeño. Fue la única de las empresas mencionadas que dio pérdidas durante toda su historia, tornándose un peso para las finanzas estatales por la magnitud del déficit. También se ha distinguido de las otras grandes empresas públicas mencionadas por el continuo deterioro de su actividad, padeciendo en la actualidad grandes dificultades para mantenerse en operaciones. Finalmente, a diferencia de las otras empresas estatales que poseen el monopolio de su actividad específica, AFE debió competir con el transporte automotor de carga y de pasajeros, aspecto que hay que tener siempre en cuenta para comprender su trayectoria.

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 privadas 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. Durante esos cuatro años, el Estado administró por separado por un lado a las ex empresas británicas y por otro a los antiguos ferrocarriles estatales. Mientras tanto se discutía el papel que debía asumir el Estado en la regulación del transporte terrestre. Ante los desacuerdos planteados en las cámaras legislativas sobre la propuesta del Poder Ejecutivo de crear un organismo que tuviera el monopolio del transporte ferroviario y, gradualmente, el del transporte automotor que estaba formado por empresas privadas, la propuesta se redujo a la creación de AFE, otorgándole hasta la actualidad el monopolio del transporte ferroviario.

La estatización de los servicios ferroviarios en Uruguay se produjo en el contexto mundial de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, caracterizado por una mayor intervención estatal que condujo a que en Europa Occidental y América Latina se multiplicaron las empresas públicas industriales y de servicios, siendo estatizadas la mayor parte de las compañías privadas de ferrocarriles.

Desde sus comienzos AFE enfrentó graves problemas. Los mismos se relacionaban al hecho de haber heredado una red ferroviaria en muy malas condiciones, así como un parque de

---

<sup>1</sup>Trabajaron en el proyecto además de los autores de este trabajo los siguientes investigadores: Federico Araya, Natalia Mariño, Martina Querejeta, Philippe Rímoli, Milton Torrelli y Daniela Vázquez.

locomotoras y de material rodante insuficiente y excesivamente viejo debido a la falta de inversiones durante las difíciles décadas de 1930 y 1940. Además, la red tenía dimensiones excesivas y estaba sobredimensionada para las necesidades del país por el fracaso en captar el comercio de tránsito y por el muy limitado desarrollo de una agricultura de exportación. De ese modo, las ventajas comparativas del ferrocarril, que se materializan principalmente sobre tramos largos o con densidad de uso, no pudieron ser íntegramente aprovechadas en un país pequeño y poco poblado como Uruguay. En ese marco, los planes de inversión posteriores, muy ambiciosos en algunos períodos pero no sostenidos en el tiempo, no bastaron para modernizar la red y permitir la prestación de un servicio eficiente.

Pero el obstáculo principal e insoslayable, que se fue acentuando con el correr del tiempo, fue la creciente competencia del transporte automotor. AFE tenía el monopolio del transporte ferroviario pero debía competir con el transporte automotor de carga y de pasajeros, lo cual le impedía adecuar sus tarifas a los costos de producción y en general la obligaba a fijarlas por debajo de las de dicho transporte. Lo abultado de sus déficits contables se explica, además, porque el costo de las inversiones en mejoramiento y mantenimiento vial se contabilizaba como parte de los gastos de la empresa, en tanto que la construcción y el mantenimiento de las carreteras, durante la mayor parte del siglo XX, fueron financiados directamente por cuenta del Estado. De ese modo, el creciente uso del automotor le quitó mercado a la red ferroviaria que se encontró desarmada para competir con él.

Hasta fines de la década de 1920 el ferrocarril fue el principal medio de transporte de carga, mientras que hacia 1955, pocos años después de la fundación de AFE, el ferrocarril sólo transportaba 27,7% del total de las toneladas-km de carga, frente al 62,2% del correspondiente al transporte automotor (CIDE 1966: cuadro 37). Es importante remarcar que esta pérdida de importancia del ferrocarril dentro del sector transporte fue una característica común en varios países de Latinoamérica e incluso del mundo a partir de los años treinta (Comín y Díaz Fuentes, 2004).

A partir de la papelería de la propia empresa y de lecturas sobre experiencias similares en otros países, se procura explicar las especificidades locales y los factores determinantes del proceso de deterioro y de reducción de la importancia económica del ferrocarril estatal en Uruguay a lo largo de más de medio siglo de existencia.

El orden de exposición es el siguiente: después de esta introducción se sintetizan brevemente los antecedentes de este trabajo y las fuentes utilizadas y se realiza una síntesis de la historia del ferrocarril uruguayo desde sus inicios hasta 1948. A continuación se examina el proceso de fundación de AFE y la trayectoria histórica de la empresa. En los siguientes apartados se estudia, a partir de la delimitación de dos períodos y tomando como término comparativo el caso argentino, la evolución del desempeño productivo de la empresa (sus inversiones y el volumen del tráfico ferroviario) y de sus resultados financieros. Finalmente se esbozan algunas conclusiones.

## 1. Antecedentes y fuentes utilizadas

No se han hallado estudios específicos sobre AFE, ni siquiera una historia oficial proveniente de la propia empresa. Sólo se han localizado algunos artículos que aportan datos de su historia, provenientes en general de grupos defensores del ferrocarril.<sup>2</sup>

El período anterior a la estatización total de la red ha despertado más interés entre los historiadores, aunque 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) y de Bertino et al (2005) 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” y Gastón Díaz Steinberg (2014) en *La inversión ferroviaria Uruguaya antes de 1914: rentabilidad privada, subsidios e impacto económico*.

En cuanto al estudio del ferrocarril a partir de la estatización, es muy importante el aporte realizado en los años 1960 por la Comisión de Inversión y Desarrollo (CIDE). Este organismo, creado en 1959 con el objetivo de realizar un diagnóstico sobre la economía nacional en base al cual elaborar un plan de desarrollo, realizó importantes estudios sobre el transporte. En especial interesa el *Diagnóstico sobre el transporte ferroviario* (1965), que estudia el ferrocarril entre los años 1953-1963 y *Análisis de la demanda de transporte* (1966). Un informe anterior, de 1958, realizado por la Misión Técnica Sofradil, no se pudo localizar, pero ha sido parcialmente recogido en un trabajo sobre el transporte realizado por Ramón Oxman (1961). Otra contribución es la de H. Baracchini (1981) que estudia las redes de transporte y comunicaciones en el país.

Finalmente cabe referir a los antecedentes más directos de este trabajo, que son las investigaciones realizadas por el Área de Historia Económica del Instituto de Economía en la ejecución del proyecto antes mencionado, sobre el desempeño productivo y económico de un grupo de empresas públicas no financieras uruguayas (Bertino et al. 2012a y 2012b y 2013).

Las principales fuentes utilizadas para esta investigación fueron las memorias y balances de la propia empresa, que proporcionaron la mayor parte de la información reportada. Si bien no están disponibles para todos los años, permitieron reconstruir la evolución histórica de la empresa, sus inquietudes y realizaciones. Los Anuarios Estadísticos también fueron de gran utilidad para reconstruir las series de producción y los resultados financieros, así como también lo fueron, a partir de 1973, las publicaciones de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) que entre 1973 y 1988 se denominó Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI). Luego de esa fecha, la información recabada por la OPP fue publicada en los Anuarios Estadísticos y en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Finalmente, la reconstrucción del marco legal de la empresa se ha basado en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, actualmente publicado por el parlamento uruguayo en su página web ([www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)).

---

<sup>2</sup> Benoit, M. (s/fecha). *Ferrocarriles del Uruguay* y Grupo de pasajeros en defensa de la Estación Central. (s/fecha). *Estación Central ¡Reapertura Ya!*

## 2. Los ferrocarriles antes de AFE: de los inicios a la estatización

En comparación con otros países de América Latina el ferrocarril llegó tarde a Uruguay. Los primeros kilómetros de vías férreas 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. Sin embargo, el boom ferroviario de finales de la década llevó a una gran explosión en la inversión, llegando a 1.567 km de vía en 1892. Ese crecimiento se vio frenado por la crisis de los años noventa. Más tarde, después de ocho años de estancamiento, se retomó la expansión de la red y antes de 1913 fueron construidos mil kilómetros más (Anuarios Estadísticos; Millot y Bertino, 1996: 330).

La primera empresa ferroviaria que operó en Uruguay era de capital nacional, pero al poco tiempo fue comprada por capitales británicos, que con el correr del tiempo construirían y gestionarían la mayor parte de la red hasta su proceso de nacionalización en el siglo XX. En 1913, el 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. El resto de la red se repartía entre el *Midland*, que operaba casi el 20%, y otras empresas más pequeñas.

El Estado estuvo activamente involucrado en el desarrollo del ferrocarril desde su comienzo. En el año 1865 autorizó la primera propuesta, una línea de alrededor de 180 km entre la Capital y la ciudad de Durazno. En esa ocasión, 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. Posteriormente, la construcción de otras líneas fue concedida con acuerdos similares hasta la Primera Guerra Mundial, pues desde entonces no hubo inversión privada en la ampliación de la red ferroviaria.

Debido a la dificultad de atraer los fondos necesarios para la extensión de la red, el gobierno uruguayo decidió institucionalizar la garantía en la primera ley de ferrocarriles de 1884. Esta ley establecía el trazado general de la red determinando los centros poblados por los que habría de pasar, las obligaciones del gobierno con respecto a las empresas beneficiarias de las concesiones de líneas y la regulación a la cual éstas se debían someter. Se establecía un valor ficto de £5.000 por kilómetro de vía construida y el Estado se comprometía a compensar toda ganancia anual que fuera menor a 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. Pero esa disposición 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 tarifas en caso de que las ganancias superasen el 12%, derecho que nunca ejerció por la misma razón.

La segunda ley de ferrocarriles de 1888 hizo ajustes mínimos a lo instituido en 1884 y estableció la posibilidad de la intervención directa del Estado en la construcción de líneas férreas. Asimismo, la crisis de la década de 1890 resultó en un arreglo de la deuda externa uruguaya y en una renegociación de los términos de las obligaciones del Estado en referencia al ferrocarril. De ese modo 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%.

Todo esto llevó a la construcción de lo que en 1913 era una de las redes férreas más densas de América Latina.<sup>3</sup> Por entonces, la inversión en vías férreas en el Uruguay fue masiva porque a la garantía estatal se sumaban las expectativas de un rápido desarrollo del medio rural, tal como había ocurrido en Argentina. Sin embargo, 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 de ganado a pie al transporte en ferrocarril, redujeron las opciones para la captación de tráfico.

En la primera mitad del siglo XX ocurrieron cambios importantes que afectaron al ferrocarril. Destaca entre ellos el hecho de que la nueva tecnología del transporte automotor no solo terminó con el monopolio del ferrocarril, sino que éste dejó de ser el modo de transporte terrestre dominante. Además, se estatizaron algunos tramos de la red y la política nacionalista del batllismo creó un ambiente hostil para el capital inglés (Nahum, 1994: 54-55).<sup>4</sup> Por otra parte, como las garantías que el Estado pagaba a las compañías regían durante los primeros 40 años de explotación de cada línea, la mayoría dejó de percibir el subsidio a fines de la década de 1930, aunque los últimos pagos de garantía fueron hechos en la década de 1940.

A partir de 1915, al estatizarse el Ferrocarril y Tranvía del Norte, la red férrea uruguaya dejó de ser únicamente de propiedad privada. 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). En total, entre 1915 y 1940 el Estado adquirió 100 km más de vía y construyó aproximadamente 460 km. Todas las líneas, así como el tranvía, eran operadas por la Administración de Ferrocarriles y Tranvías del Estado, creada en 1915. La excepción al respecto estaba en la línea de Sayago a la Tablada, que también había sido construida en 1915 pero que se operaba aparte. En el momento de la compra de los ferrocarriles británicos en 1948, el Estado ya tenía aproximadamente 18% del total de la red (Baracchini, 1981: 173). En general estas líneas cubrían recorridos con escaso tráfico.

La llegada del automóvil en 1905, y del ómnibus y el camión en la siguiente década, introdujeron una tecnología competidora en el mercado de transporte que hasta entonces el ferrocarril no había experimentado. La mejora de los caminos tuvo que esperar unos años más, pero a partir de 1924, el ferrocarril ya empezó a sentir la competencia en el transporte de carga y de pasajeros en las zonas cercanas 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, sin éxito, en el trazado de las carreteras, planteando al gobierno que las construyera de forma que sirvieran para dirigir el tráfico hacia las estaciones de tren, en vez de que funcionaran 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 (CUR, Memoria 1936: 15), teniendo éxito parcial en el transporte de pasajeros, pues aumentó el número transportado en 50% entre 1935 y 1940. En cambio, el transporte de carga y de animales se mantuvo estancado a lo largo de las cuatro décadas anteriores a la

---

<sup>3</sup> En términos de km de vía per cápita, Uruguay estaba en segundo lugar, después de Argentina, mientras que en términos de km de vía por área de superficie, Uruguay estaba en cuarto lugar, después de Puerto Rico, Cuba y El Salvador (Herranz-Loncán, 2011: 3).

<sup>4</sup> El batllismo refiere al período histórico en el cual José Batlle y Ordoñez, presidente del país entre 1903-1907 y 1911-1915, pautó la vida política del país a través de un reformismo radical en lo político, social y económico.

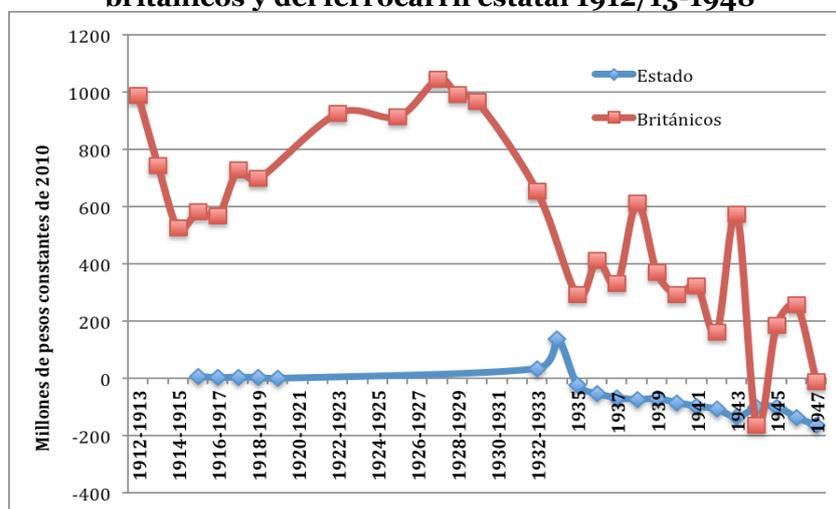
estatización total de la red. Mientras tanto, el tráfico de los ferrocarriles del Estado se incrementó principalmente por la incorporación y construcción de nuevas líneas.

Otro de los problemas era la falta de coordinación entre las partes privada y pública de la red, tanto así que en 1935, en un esfuerzo para combatir la pérdida de pasajeros frente al ómnibus, 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 (CUR, Memoria, 1939: 16).

A partir de la crisis de 1929 se produjo un importante declive en los resultados del ferrocarril. Los problemas generados por la competencia automotora, así como la caída de los precios y volúmenes exportados que implicó una menor demanda para el transporte en general, llevaron a un descenso en los resultados económicos de las empresas británicas que afectó la posibilidad de inversión y renovación del capital. Además, los controles de cambio implementados para afrontar la crisis, limitaron la capacidad de remitir las ganancias para el pago de dividendos e intereses a los tenedores de acciones y bonos (CUR, Memorias 1936-1939). Esto imposibilitó el acceso a más capital británico y llevó a la falta de inversión en la red.

El balance económico del ferrocarril estatal, cuyas vías se extendían sobre tramos con poco tráfico que las empresas británicas no se habían interesado en explotar, se tornó negativo a partir de 1935, se agravó en los primeros años de la década del cuarenta y presentó un descenso continuo hasta la creación de AFE. La evolución de los ingresos netos de las empresas británicas ferroviarias en su conjunto y el ferrocarril estatal se ve en el gráfico 1.

**Gráfico 1: Ingresos netos (incluyendo garantías estatales) de los ferrocarriles británicos y del ferrocarril estatal 1912/13-1948**



Fuente: Anuarios Estadísticos, AFTE, Memorias.

Nota: No existen datos para todos los años del período. Los puntos muestran los datos existentes.

Las empresas preveían un fuerte incremento de la competencia del automotor para cuando finalizara la guerra y se habilitara la importación de automotores y repuestos. En 1944, el administrador de los ferrocarriles británicos, Hugh Grindley, concluía “*estamos preparados para dejar el rubro pasajeros del negocio*” (Nahum, 1999, informes n° 623, 19/07/1944: 71-74). Al año siguiente, Grindley planteaba al gobierno uruguayo cuatro opciones para solucionar la situación de las empresas: permitir que los ferrocarriles aumenten las tarifas; reinstituir algún

tipo de garantía estatal; inyectar capitales a los ferrocarriles por parte del Estado, creándose así una compañía mixta; estatizar por completo los ferrocarriles británicos (Nahum, 1999, informes n° 627, 06/09/1944: 80-82). No se llegó a ningún acuerdo y las disputas entre el gobierno y las empresas continuaron, mientras la rentabilidad seguía cayendo. El balance conjunto de las empresas privadas fue negativo por primera vez en 1944, y luego en 1947 y 1948.

Algo semejante sucedía en esos años en los ferrocarriles argentinos. Hasta su estatización en 1946 hubo solamente dos años en la historia de los ferrocarriles de la Argentina en que el sistema entero presentó déficit. Sin embargo, ya había comenzado su deterioro económico, y durante los últimos años de la propiedad privada (1937 a 1946), los ingresos de las empresas ferroviarias subieron en un 51% y los gastos en un 73%. La creciente competencia del transporte caminero convertía al transporte ferroviario de un sector modestamente rentable en uno que, sin una reestructuración fundamental de los servicios ofrecidos, resultaba intrínsecamente deficitario (Thomson, 1997: 16).

En resumen, al momento de la compra de las empresas británicas los ferrocarriles uruguayos venían sufriendo desde hacia algunas décadas una importante pérdida de tráfico en la competencia con el transporte automotor, situación que se intensificó en la postguerra por la considerable importación de unidades automotoras y repuestos. Esta expansión fue acompañada de la gran inversión en carreteras que significó la ejecución del Plan de Obras Públicas de 1945.

La red ferroviaria tenía en el momento de la fundación de AFE una extensión de alrededor de 3000 km, y desde entonces se mantuvo durante algunas décadas sin mayores variaciones, salvo por 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 km<sup>2</sup>), que los puntos más extremos del país no distan entre sí más de 600 km y que el territorio carece de accidentes geográficos que dificulten las comunicaciones, salvo la abundancia de ríos y arroyos.

Las vías habían sido construidas con trocha estándar de 1,435 metros y se dispusieron radialmente teniendo como centro Montevideo. Se caracterizaban por su sinuosidad, lo que se explica por la garantía kilométrica implementada en el siglo XIX, que hacía conveniente para las compañías ferroviarias rodear los obstáculos geográficos, en lugar de hacer obras de ingeniería como puentes y túneles, para acortar el recorrido (Barrán y Nahum, 1971: 560). La insuficiencia de las inversiones, agravada en los años treinta y cuarenta, afectó particularmente a la infraestructura vial e impidió un adecuado mantenimiento y renovación. De ese modo, cuando se fundó 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.

### 3. El dilatado 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 generado con Gran Bretaña durante la Segunda Guerra Mundial que ascendía a 17 millones de

libras inconvertibles.<sup>5</sup> Dicho saldo sirvió 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 por el Convenio de Compra-Venta firmado el 2 de marzo de 1948, y la transferencia legal fue 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: 24). Las cinco empresas transferidas a manos del Estado eran el *Central Uruguay Railway Company of Montevideo*, el *Midland Uruguay Railway Company Limited*, el *Midland Uruguay Extension Railway Company Limited*, el *Uruguay Northern Railway Company Limited* y el *Quarahim International Bridge Company Limited* (FCU, Memoria 1949).

A partir de su transferencia al Estado el 31 de enero de 1949 y hasta la aprobación de la Ley Orgánica que fundó 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 continuaba al frente de sus antiguas operaciones. Esta situación generó algunos inconvenientes, pues los trabajadores ferroviarios, durante el período de transición sufrieron *“un total estancamiento en su carrera funcional no pudiendo ser promovidos ni mejorados en sus condiciones de trabajo”* (DSCS, tomo 200, 12/08/1952: 67), en tanto, la existencia de dos administraciones hizo que convivieran distintos sistemas tarifarios.

Esta demora de casi cuatro años en la fundación de la empresa se debió a que no estaba resuelta la forma de intervención del Estado en el transporte terrestre. Pocos meses después de la ratificación legal de la compra de los ferrocarriles el Poder Ejecutivo promovió una fuerte regulación del transporte terrestre. Es necesario remarcar que en el sector cargas el transporte ferroviario y el automotor operaban bajo normas muy distintas, pues mientras este último estaba formado por empresas particulares de diversa magnitud que no estaban sometidas a ningún tipo de regulación, el transporte de carga de AFE respondía a reglamentos específicos.

El Poder Ejecutivo elevó a las Cámaras Legislativas un proyecto de ley sobre regulación del transporte terrestre que habilitaba al monopolio estatal de tal actividad. Una vez en la Comisión de Constitución, Legislación y Códigos de la Cámara de Representantes su trámite se paralizó, al punto que pasaron más de dos años antes de que comenzara a moverse nuevamente, para lo cual debió esperarse hasta la asunción de la nueva legislatura derivada del cambio de gobierno de marzo de 1951. Las razones que explican tal demora tuvieron distinto cariz, destacando en primer término la oposición generada por la propuesta de monopolización estatal del transporte terrestre; pero también se vincularon a los avatares de la vida política del país y a asuntos de gran envergadura, como la reforma colegialista de la Constitución, realizada por vía legislativa y plebiscitada el 16 de diciembre de 1951.

La propuesta original del Poder Ejecutivo que generó tanta resistencia, proponía, en primer término, la creación de un organismo descentralizado encargado de la administración del transporte terrestre, y en segundo lugar proponía otorgarle al mismo el monopolio potencial del servicio de transporte de pasajeros y mercaderías en todo el país. Esta propuesta se nutría de

---

<sup>5</sup> El 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% del total. (Nahum, 2005: 22).

experiencias externas de postguerra, como el caso de Inglaterra, y además recogía inquietudes vinculadas al sector.

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 (citado en AFE, Memoria 1951: 17-29). Proponía que el transporte de larga distancia por carretera fuera 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, Memoria 1951: 27). Asimismo, proponía la creación de un organismo estatal para el contralor general de los transportes.

La posibilidad de un monopolio estatal se abrió paso estando en el gobierno el neobatllismo,<sup>6</sup> caracterizado por su ánimo regulador e intervencionista. Por un lado, se postuló que así como el estado regulaba y orientaba la producción, podría hacer lo mismo con el transporte de acuerdo a los intereses nacionales (AFE, Memoria 1950). Por otro, se actuó bajo el entendido de que la política hacia el transporte debía abordarse como una política de carácter nacional porque el transporte era un servicio industrial y clave para la economía del país (Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, DSCR, tomo 488-1, 23/10/1951: 581). La política de coordinación de los transportes terrestres era un principio de solución en ese sentido, y en este caso era llevada a su máxima expresión, traducándose en la fórmula del monopolio potencial de los mismos por el Estado.

El Ejecutivo proponía crear la Administración de Transportes Terrestres (ATTE) como servicio descentralizado, con los cometidos de realizar el servicio de transporte de pasajeros y mercaderías en todo el país, y el de modificar y conservar las líneas de transporte y el material rodante. Además, la Administración de Transportes Terrestres tendría el monopolio de la actividad “en la medida que lo aconseje la mejor prestación del servicio que se le encomienda”. En ese caso, el Directorio del organismo podría “proceder a la compra directa o a la expropiación total o parcial de los transportes colectivos por vía terrestre de pasajeros y mercancías con la previa aprobación del Poder Ejecutivo”, y debería compensar a los particulares por su justo valor (Texto del Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, DSCR, tomo 488-1, 30/10/1951: 583).

La necesidad de coordinar los transportes, y en particular los terrestres, apuntaba a evitar una superposición de sistemas que redundara en lo antieconómico e irracional. De tal manera se elegiría entre el ferrocarril y el automotor de acuerdo al sistema que fuera más económico en el tramo a cubrir, se economizaría combustible y material rodante, y además se evitaría una guerra tarifaria.

La propuesta de que el Estado detentara el monopolio del transporte terrestre también obedecía a esas razones de racionalización, pero a la luz de la situación de los ferrocarriles, era especialmente indicada por problemas de índole financiera. A la hora de defender la propuesta, si bien esa razón no pudo soslayarse, se presentó un espectro más amplio de argumentos y se

---

<sup>6</sup> Se ha dado en llamar “neobatllismo” al período de gobierno entre 1946 y 1958 dominado por la influencia de Luis Batlle Berres (sobrino de José Batlle y Ordoñez, presidente en los períodos 1903-1907 y 1911-1915). Se caracterizó por llevar a su apogeo la política de industrialización dirigida por el Estado, el intervencionismo estatal y el desarrollo de un estado de bienestar.

sostuvo que *“el plan [...] contempla todos los intereses en juego”* (Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Códigos, DSCR, tomo 488-1, 23/10/1951: 586).

La cuestión central era que los ferrocarriles estaban en déficit y daban pérdidas mientras que se expandía el uso del transporte automotor. En ese marco, el monopolio se conceptuaba como la única forma de equilibrar la balanza entre los dos sistemas, y de lograr un transporte que se pagara a sí mismo (AFE, Memoria 1949: 15). Esta razón de orden financiero señalaba que con el monopolio se defendía el organismo a crearse, y por ende a las rentas públicas. Además se conceptuaba como un medio para evitar pérdidas en un servicio deficitario, obedeciendo tanto al derecho del Estado a defenderse como a la obligación de cuidar su patrimonio.

En ese orden de argumentos, también se señaló que no sólo se defendía el interés del Estado sino también el de los particulares, pues ellos irían inevitablemente a la ruina por ser incapaces de competir exitosamente con el Estado. El presidente Batlle Berres enunció esta idea tempranamente al afirmar que *“Cuando reclamamos el monopolio, no queremos hacer tal competencia, sino que queremos comprar por buen precio lo que algún día tendrán que tirar por menos de nada”*; respondiendo de este modo por anticipado a aquellas críticas que dirían: *“ahí está el estado devorador queriendo matar la acción particular; ahí está el Estado que quiere herir los intereses privados; ahí está el Estado que quiere suprimir la gestión individual”* (Batlle Berres, 1965: tomo 1: 189-190).

Para algunos técnicos de la época la herramienta era tan poderosa que *“sin incluir el monopolio de los transportes terrestres, los Ferrocarriles continuarán dando pérdidas y la circulación de la riqueza nacional seguirá realizándose en forma deficiente y antieconómica, con exceso de gastos que podrían evitarse a favor de la economía nacional”*. Y tal era la convicción de la importancia e inevitabilidad de seguir ese camino, que el ingeniero Franco P. Vázquez, quien había sido director de los Ferrocarriles y Tranvías del Estado, se atrevía a afirmar que *“tarde o temprano, por esas razones económicas, por la mejor organización de los servicios y la distribución racional de los mismos -fatalmente- llegará en nuestro país dicha monopolización, a semejanza de la ya realizada en Inglaterra.”* (Vázquez, 1951: vol. 46, n° 526, 62-71).

Sin embargo, la propuesta del Poder Ejecutivo no consiguió las mayorías necesarias en la Cámara de Representantes. En el seno de la Comisión que la estudió existían discordancias radicales en relación al monopolio del transporte terrestre a favor del Estado. Las mismas obedecían a *“algo más que el acuerdo técnico –quizás el acuerdo de posiciones doctrinarias de orden político”* (DSCR, tomo 481, 12/04/1950: 380).

Ante esa situación dividida, que generó dos posiciones en la Comisión de Constitución, una en mayoría a favor y otra en minoría en contra, el Ministro de Obras Públicas retiró la propuesta de monopolizar el transporte terrestre. Al respecto declaró: *“hubiéramos deseado, desde luego, librar la batalla doctrinaria a favor de principio; pero creemos que se puede dejar eso para otra oportunidad, porque existe entre los interesados en la sanción de esta ley verdadera inquietud por la demora que provoca su aprobación.”* (DSCR, tomo 488-1, 30/10/1951: 591-592).

La Ley Orgánica del 19 de setiembre de 1952 constituyó el marco legal de la empresa hasta que sufrió modificaciones en los años setenta. Junto con el monopolio del transporte terrestre desapareció en la ley finalmente aprobada todo trazo de regulación del transporte terrestre. Años después, en 1958, se crea por ley la Junta Nacional de Coordinación del Transportes de Carga, que tuvo escasos efectos prácticos (AFE, Memoria 1958: 68).

El fracaso de otros intentos de regulación del transporte camionero privado es planteado por Thompson (1998, 153) en su análisis de la regulación del transporte en América Latina. El autor señala que a diferencia de lo ocurrido con el transporte automotor de pasajeros, fuertemente reglamentado por el Estado, el transporte automotor de carga no fue reglamentado por las dificultades que implicaba, aunque en algunos países como Argentina se llegó a aprobar la reglamentación y el control de los fletes camioneros pero no se aplicaron las medidas. También plantea la excepcionalidad de la operación del transporte camionero por parte del Estado en economías de mercado, mencionando el caso excepcional de las empresas camioneras estatales en el Reino Unido durante el gobierno laborista de postguerra.

#### 4. La trayectoria histórica de AFE

Se pueden identificar dos grandes etapas en la historia de las empresas públicas uruguayas, y por consiguiente de AFE, en línea con los dos modelos de desarrollo vigentes en el país desde los albores del siglo XX.

El primero de dichos modelos, que comenzó a construirse en los primeros años del siglo XX con el reformismo batllista, se basó en el desarrollo industrial, el crecimiento del mercado interno y la expansión de un Estado que desplegó sus funciones sociales y económicas. En esta etapa se produjo la fundación de la mayor parte de las empresas públicas, las que se rigen por el derecho público, de acuerdo a objetivos sociales y a la promoción del desarrollo.<sup>7</sup>

La etapa exitosa de este modelo tuvo en Uruguay corta duración y desde los últimos años cincuenta se entró en un largo estancamiento económico, un incremento de la desocupación y un deterioro del Estado de bienestar construido en los años anteriores. Sus empresas públicas siguieron el mismo camino. Precisamente la fundación de AFE se realizó en el momento de apogeo de ese proceso y en vísperas del inicio del período de estancamiento, que puede ser fijado en 1958, año en que el PBI abandona su tenencia ascendente.

El segundo modelo, al que denominamos de orientación neoliberal y que se inició en los años setenta, se caracterizó por la apertura económica, la creciente globalización, la desregulación económica y financiera, el avance del mercado sobre el Estado y la reducción de sus funciones.

---

<sup>7</sup> Las primeras empresas públicas (con la excepción del correo que se creó en 1829) nacieron durante el impulso modernizador que caracterizó a los gobiernos batllistas de las tres primeras décadas del siglo XX. Entre 1911 y 1912 se crean o se estatizan los tres grandes bancos públicos: el Banco República, el Banco de Seguros y el Banco Hipotecario. También en 1912 se fundó UTE que tuvo el monopolio de la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica en todo el país y a partir de 1931 estuvo a cargo de la construcción y explotación de la nueva red telefónica nacional, hasta 1974 en que se crea ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones).

Entre 1928 y 1933 se produce una radicalización de las políticas reformistas, que fue denominada por la historiografía como “segundo impulso batllista”. En 1928 se creó el Frigorífico Nacional y ante los efectos de la Gran Depresión desde 1931 se tomaron diversas medidas de protección a la industria, se estableció el control de cambios y se continuó expandiendo el Estado empresario con la creación de la Administración Nacional de Puertos en 1933 y en 1931 de ANCAP, el “ente industrial del Estado”, al que se asignó el monopolio de la comercialización y refinación de los combustibles y la fabricación de alcoholes, así como la producción de portland en competencia.

El apogeo del Estado Empresario ocurrió con la expansión de estas grandes empresas, con la creación de nuevas empresas estatales a través de la compra de las empresas británicas de servicios públicos (OSE, AFE, Tranvías de Montevideo), con la estatización de la línea aérea PLUNA (1952) y la fundación del SOYP (1946), que en 1976 pasó a denominarse ILPE (Industrias loberas y pesqueras del Estado).

En relación a las empresas públicas, se tendió a modificar sus objetivos y a darle primacía a la lógica de la empresa privada basada en la rentabilidad y, en algunos casos, se promovió su privatización.

Entrado el siglo XXI, los gobiernos frenteamplistas cambiaron en parte su accionar respecto a la política hegemónica neoliberal en lo que referente a las empresas públicas. En ese sentido se ha señalado que se puso freno a las privatizaciones y se impulsó el desarrollo de las grandes empresas públicas con importantes inversiones, aunque se mantuvieron y desarrollaron las prácticas de la tercerización de servicios y se impulsaron las asociaciones público-privadas (Narbondo, 2012; Bertino, 2015). Lo cual sucedió, como se verá más adelante, para el caso de AFE.

La economía política de ambos modelos de desarrollo se manifestó claramente en la evolución del marco jurídico que rigió la empresa. En línea con el intervencionismo de ese primer modelo de desarrollo, AFE surgió como empresa estatal que detentaba el monopolio del transporte ferroviario, en tanto, y dada la inclinación liberal propia del segundo modelo, la empresa fue habilitada para asociarse con privados pese a permanecer dentro de la órbita pública.

La ley fundacional le asignaba a AFE el carácter de ente autónomo industrial y comercial, confiriéndole el monopolio del transporte ferroviario (AFE, Memoria 1952). Si bien en los textos constitucionales de 1934 y 1942 el servicio de ferrocarril estaba entre los que no podían ser realizados por entes autónomos, la constitución aprobada en 1951 omitía esa prohibición, por lo cual la administración de ferrocarriles pudo constituirse como ente autónomo.

El nuevo ente debía obtener autorización gubernamental para fijar tarifas y para reestructurar la red ferroviaria. Asimismo, y dando cuenta del conocimiento del deterioro del patrimonio del ente, la ley fundacional creó una deuda pública denominada “Servicio de ferrocarriles del Uruguay”, por una cantidad máxima de 70 millones de pesos (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.

En el período de impronta liberal que se inició en los años setenta, el marco legal de AFE fue modificado en varias ocasiones. Durante el gobierno dictatorial (transcurrido 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 autorizó 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 entonces, una serie de leyes y decretos generales para los servicios descentralizados o específicos para los ferrocarriles abrió la puerta a la participación privada, aunque pasaron muchos años para que se intentara llevarlos a la práctica.

En 1994 se estableció que los entes autónomos y servicios descentralizados podrían 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, 11/01/1994). Años después se estableció que el Poder Ejecutivo podría autorizar la utilización de las vías férreas por parte de empresas que cumplieran con los requisitos técnicos y abonaran a la Administración de Ferrocarriles del Estado el peaje que estableciera la reglamentación (Ley N° 17.243, art. 21, 29/06/2000).

En 2002 se va más allá, además de arrasar con la autonomía del ente, se induce su destrucción como empresa quitándole a AFE las facultades referentes al mantenimiento de la red. Se transfirió 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 a dicho 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 al subsidio remanente (Ley N° 17556, art. 150, 18/09/2002).

Ya durante los gobiernos frenteamplistas, desde 2005, la misma ley que devolvía a AFE las facultades transferidas al Ministerio, establecía la creación por parte de la 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, arts. 205 y 206, 19/12/2005). Algunos años después se reglamenta esta ley autorizando 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, 2008).

Esta reglamentación no se llevó a la práctica y el decreto fue derogado por un nuevo decreto proveniente del segundo gobierno frenteamplista, que creó una sociedad anónima basada en el derecho privado, en la que participa AFE con 51% y la CND con 49% del valor accionario. *“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, 23/12/2011). La resolución levantó la esperable oposición de los funcionarios y su sindicato.

Hasta la fecha, ya iniciado el tercer gobierno frenteamplista, el tema no ha sido laudado. Si se realizan finalmente las inversiones públicas prometidas y, en especial, si participan capitales privados, se tendrán elementos para considerar si en el caso de la empresa AFE la administración frenteamplista pone distancia, y en qué grado, de la hegemonía neoliberal.

## 5. El desempeño productivo

El desempeño productivo de AFE será estudiado a lo largo de los períodos demarcados previamente, y enfocando la atención en dos variables significativas: la evolución de la inversión y la evolución del tráfico ferroviario medida en toneladas-km y pasajeros-km transportados, que es la unidad de medida usada habitualmente cuando de transporte terrestre se trata.<sup>8</sup>

En cuanto a la inversión, se debe aclarar que la información disponible es incompleta y difícil de interpretar. En general, las memorias separan inversión nueva de las erogaciones en reparación y mantenimiento, que se consideran gasto corriente. Sin embargo, el monto en términos relativos de la inversión en algunos años pico como 1963 y 1974, así como la falta de suficiente

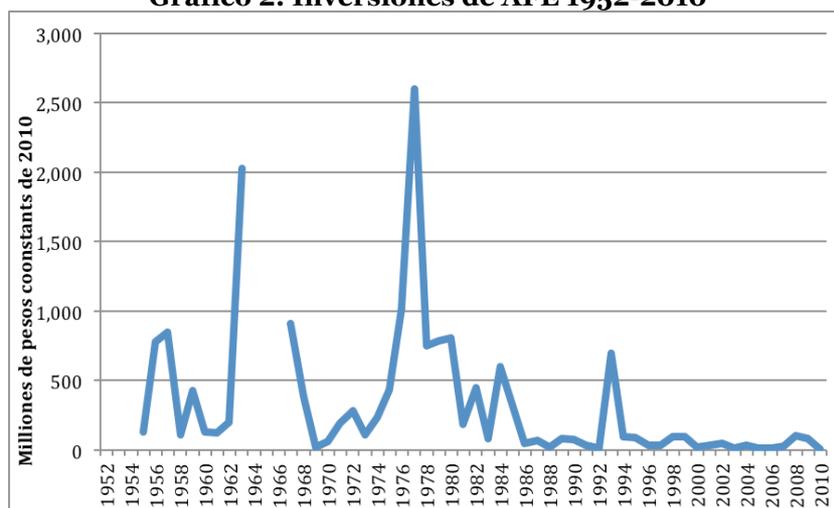
---

<sup>8</sup> Tonelada-km y pasajero-km refiere a una media combinada de volumen físico y distancia: una tonelada-km es una tonelada de carga transportada a una distancia de un kilómetro, mientras que un pasajero-km es un pasajero transportado a una distancia de un kilómetro.

detalle en la contabilidad, hace pensar que para algunos años la renovación y el mantenimiento estuvieran incluidos en los datos de inversión.

La evolución de las inversiones que se observa en el gráfico 2 muestra, a pesar de sus fluctuaciones, una tendencia descendente a lo largo del tiempo. En promedio para todo el período fue de \$320 millones anuales (a precios de 2010). Durante el primer período fue en promedio de \$444 millones anuales, mientras que entre 1973 y 2010 se redujo a \$272 millones promedio.

**Gráfico 2: Inversiones de AFE 1952-2010**



Fuente: AFE, Memorias; Anuarios Estadísticos; CIDE (1965); MEF; SEPLACODI.

Al observar esta reducción debe tenerse en cuenta que a lo largo del tiempo y en particular desde los años ochenta también se reducen los servicios, las cantidades transportadas y la extensión de la red en operaciones. Por tanto, es de interés analizar las inversiones en función de un indicador que dé cuenta de ese achicamiento de la empresa. El cuadro 1 muestra la inversión como porcentaje de los ingresos brutos (que fueron cayendo progresivamente). De acuerdo a este indicador, los niveles de inversión en las décadas del ochenta y noventa no representaron una disminución con respecto al promedio del período, y sólo en la década del 2000 se ve una caída importante. Dicho en otras palabras, la disminución de la inversión se correspondió con el achicamiento de AFE.

**Cuadro 1: Inversión como % de los ingresos anuales, promedios decenales**

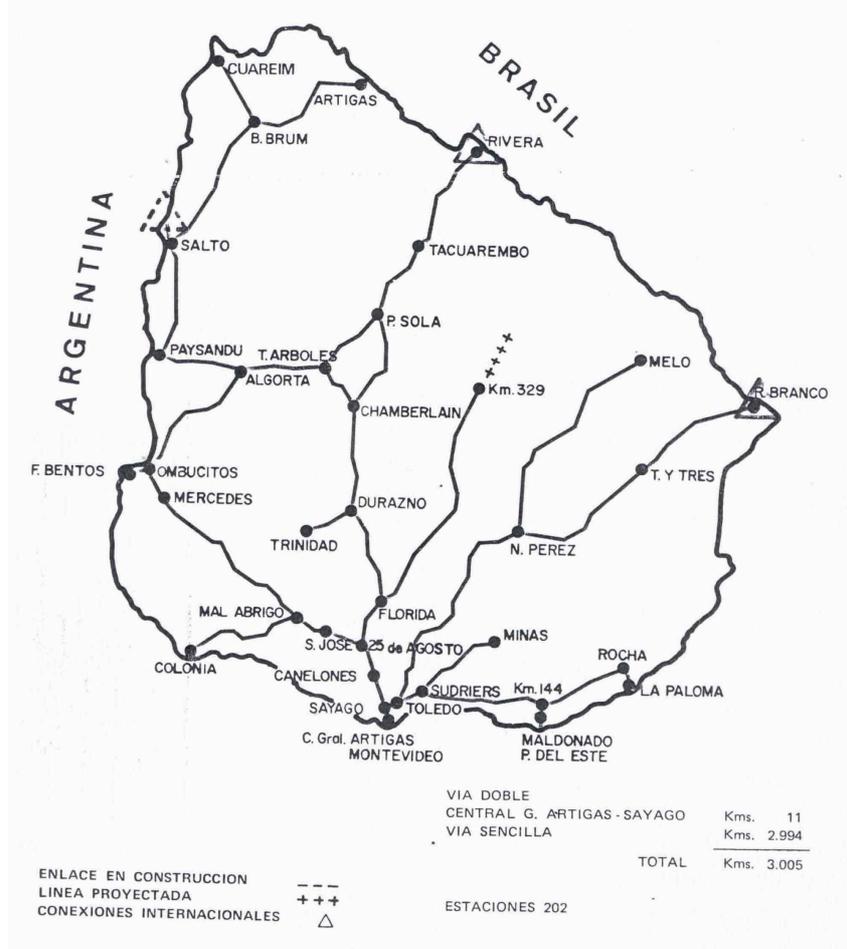
Decenio	Inversión como % de los ingresos brutos
1950-59	21.8%
1960-69	37.9%
1970-79	59.6%
1980-89	35.5%
1990-99	39.1%
2000-09	11.8%

Fuentes: AFE, Memorias; Anuarios Estadísticos; CIDE (1965); FCU, Memorias; MEF; SEPLACODI.

En el momento de la fundación de AFE, lo fundamental de la red ferroviaria estaba ya constituido y alcanzaba una extensión de alrededor de 3000 km. En las décadas siguientes se

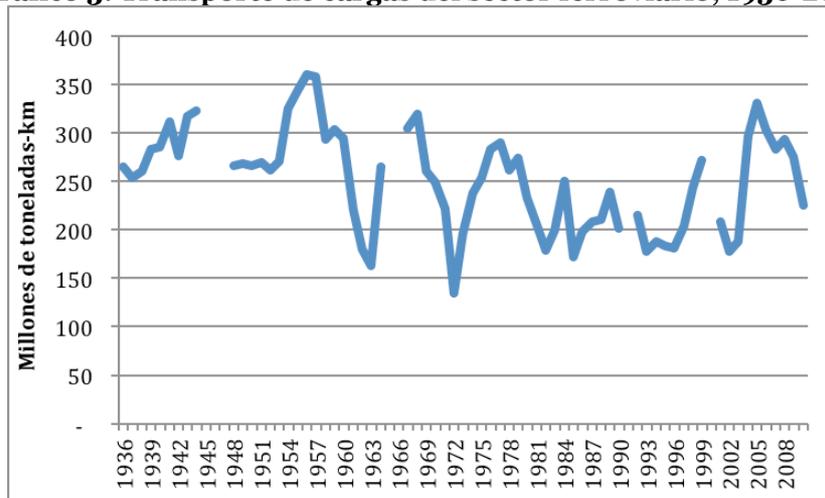
mantuvo sin mayores variaciones, aunque se hicieron algunas pequeñas extensiones que culminaron en la década del setenta con la conexión con Argentina a través de la represa de Salto Grande. El mapa 1 muestra la red ferroviaria en su máxima extensión. El posterior achicamiento de la empresa redujo las vías en uso prácticamente a la mitad pero, lamentablemente, no se han encontrado mapas que ilustren el proceso de abandono de la mitad de las vías del sistema ferroviario uruguayo.

**Mapa 1: Mapa de la red ferroviaria uruguaya en su máxima extensión**

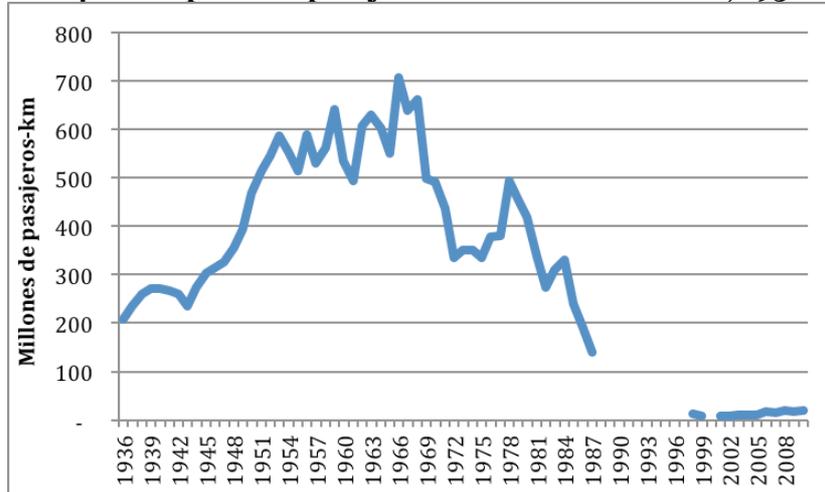


Fuente: AFE, Memoria 1981: 5.

Respecto a la evolución del tráfico ferroviario en el largo plazo, se observa que mientras que el volumen del tráfico de carga medido en toneladas-km transportadas se mantiene en un rango bastante estable (ver gráfico 3), el tráfico de pasajeros (gráfico 4) tuvo un gran incremento en los años cincuenta y sesenta, llegando a duplicar los pasajeros-km transportados, para reducirse en las décadas siguientes hasta llegar al cierre del servicio y su posterior reapertura en mínima cuantía.

**Gráfico 3: Transporte de cargas del sector ferroviario, 1936-2010**

Fuentes: AFE, Memorias; Anuarios Estadísticos; CIDE (1965).

**Gráfico 4: Transporte de pasajero del sector ferroviario, 1936-2010**

Fuentes: AFE, Memorias; Anuarios Estadísticos; CIDE (1965).

Antes de la estatización, 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 en general se mantuvo dentro del rango de los 200 a 300 millones de toneladas-km por año. A partir de la década de 1980 este rango del tráfico de carga sólo se mantuvo en función de la progresiva reducción y posterior cierre del tráfico de pasajeros, lo cual permitió utilizar todo el material rodante en el transporte de carga. A pesar de que la red operada por AFE en las últimas décadas fue la mitad del tamaño de la red operada hasta la década de 1970, la carga transportada fue similar en toneladas. Sin embargo, como se muestra más adelante, la recaudación por su transporte se había reducido a la sexta parte de lo obtenido en 1950.

Del mismo modo, la carga transportada fue similar, pues de acuerdo a los datos existentes, los productos transportados no variaron mayormente. En los años para los cuales hay datos, el producto más importante fue la piedra cal, que ocupaba más de 30% del total de tonelaje transportado. Le seguía el cemento que significaba entre 10 y 20% de éste. Otros rubros importantes fueron los productos agrícolas, como el trigo y el arroz, que en algunos años se acercaron al 10% del total transportado. Estos niveles se mantuvieron, con algunas variaciones, desde la década del cincuenta hasta por lo menos 1990. Luego de esa fecha aún hay menos datos

de las toneladas-km transportadas por producto, pero lo poco disponible parece indicar un patrón similar.

El transporte de pasajeros creció rápidamente durante la década del cuarenta y continuó haciéndolo tras la estatización de las empresas británicas. A fines de la década del sesenta esta tendencia se revirtió y comenzó un declive en los niveles de pasajeros-km transportados. En 1987 se cerró el servicio de pasajeros, para reabrirse en 1998, pero solo para algunos pequeños tramos suburbanos de Montevideo.

En síntesis, el desempeño productivo de la empresa en el largo plazo fue insuficiente más allá de las opciones de política económica adoptadas. Los resultados de AFE fueron negativos tanto durante el auge del estatismo (1952-1973), cuando recibió abultadas inversiones y experimentó el cambio técnico de mayor envergadura, la dieselización de la tracción, como durante el período de impronta liberal (1973-2010), cuando se apostó a la asociación con privados y a la reducción sistemática de la empresa en la extensión de la red operada, en el número de sus funcionarios y en los servicios prestados.

### **5.1 Primer Período: apogeo y crisis del estatismo, 1952-1973**

Durante los años de transición entre la compra de las empresas ferrocarrileras británicas y la fundación de AFE (1948-1952), las inversiones incluyeron 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 balastraje y el recambio de durmientes y rieles (AFE, Memoria 1951: 16). De acuerdo a la decisión de electrificar la tracción, se compraron las primeras 26 locomotoras diesel y diverso material rodante, que se pagaría en cuotas en seis años consecutivos a partir de 1951.

Los primeros años que siguieron a la fundación de AFE fueron difíciles. A los problemas de fondo que determinaban 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. Además, la equiparación salarial significaba el incremento de los salarios de los más de 10.000 trabajadores de las ex empresas británicas. Este fue el primer destino de los subsidios de rentas generales hacia AFE (AFE, Memoria 1952).

También se debió crear un sistema unificado de tarifas que empezó a funcionar en 1957, terminando de esta manera con la extraordinaria diversidad de tarifas existentes desde el tiempo de los ferrocarriles británicos<sup>9</sup> y realizar un inventario general de bienes que recién culminaría en 1959.

Estas dificultades organizativas podrían haber estado, en parte, detrás del aparente desorden ocurrido durante el período 1953-57, el cual habría motivado que en este último año, el Senado,

---

<sup>9</sup> 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, Memoria 1957: 59). La medida de unificación de tarifas fue reconsiderada en los años noventa, estableciéndose tarifas especiales para productos de carga masiva.

en conformidad con la Comisión Especial e Investigadora en el Problema del Transporte Ferroviario, resolviera suspender al directorio del organismo. En su lugar nombró un nuevo directorio presidido por el general retirado Oscar Gestido, que años después, en 1966, sería electo Presidente de la República.<sup>10</sup>

A pesar de las dificultades que supusieron tanto la transición hacia la empresa estatal como su fundación, fueron años positivos en términos del avance de las inversiones. En los años inmediatos a la fundación de AFE avanzó la electrificación de la tracción, adquiriéndose 38 locomotoras diesel a General Electric y ampliándose el stock de material rodante. Esto generó el segundo destino de subsidio de rentas generales hacia AFE: el pago de los intereses y de la amortización de la deuda con las empresas vendedoras, gasto que se acreditó a la deuda del Servicio de Ferrocarriles del Estado establecida en la Ley Orgánica de creación de AFE. En 1958 se contrató la Misión de Asistencia Técnica con la empresa Sofradil, con la financiación del BIRF (AFE, Memoria 1956-57: 68), que 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 (Benoit, s/fecha).

En 1963, en medio de una difícil situación de descenso del tráfico y habiendo asumido un nuevo gobierno, el ente recibió las transferencias más abultadas de su historia y realizó importantes inversiones. En este año se compraron 25 locomotoras diesel Alsthom de fabricación francesa y 14 locomotoras de maniobras diesel hidráulicas japonesas. Con este material se logró la "dieselización" total del parque de tracción de AFE.

No obstante, este importante avance tecnológico no fue acompañado por inversiones significativas en la modernización del sistema vial, adaptándolo al mayor peso del material de tracción. Incluso los recursos del organismo no eran suficientes para un adecuado mantenimiento de la vías y del material rodante. 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 y a que se debiera continuar utilizando antiguas locomotoras a vapor. Las dificultades para la importación de repuestos llevaron a la fabricación de durmientes de cemento para sustituir los de madera dura importada, innovación que no se mantuvo en las décadas posteriores.

Este deterioro del material rodante y de tracción condujo a un descenso en las cantidades transportadas. A vía de ejemplo puede decirse que 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, Memoria 1959: 21-22).

La situación se mantenía en 1968, la Memoria de ese año señalaba: *“El déficit de funcionamiento del material tractivo y rodante, debido a la falta de repuestos y a la vetustez*

---

<sup>10</sup> La memoria de 1957-1959 realiza el recuento del estado en que se encontraba la administración del organismo a la entrada del nuevo directorio presidido por el Gral. Gestido. Se denunciaba una contabilidad atrasada en 14 meses, licitaciones pendientes de resolución, dificultades funcionales (creadas por resoluciones adoptados sobre el personal superior del organismo por el directorio saliente dos días antes de terminar su función), acumulación de deudas y conflictos en las contrataciones (AFE, Memoria 1957-1959). No obstante se debe tener en cuenta que la información puede estar sesgada porque proviene de la administración entrante en el año 1957, careciéndose además de las memorias provenientes del directorio anterior (si es que existieron).

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” (AFE, Memoria 1968: 1) Otro ejemplo de la deficiencia del parque rodante, que se reitera en varias memorias, es el siguiente: “en 1970 se seguía usando vagones que habían sido procurados en el año 1872” (AFE, Memoria 1970: 1).

Es interesante constatar la similitud de estos problemas con los vividos en otros países de América Latina. En Argentina “A partir de 1948, se invirtió en un programa de modernización técnica, incluida la dieselización de los servicios de tracción, pero a lo largo de los años, fueron decayendo los niveles de mantenimiento. En 1990, sólo la mitad de la flota de locomotoras estuvo disponible para su uso, y solamente un 12% de las vías se encontraba en buen estado” (Thomson, 1997: 16).

Para el análisis del volumen transportado se deben estudiar por separado el transporte de “Pasajeros” y de “Carga” que eran los grupos principales del tráfico ferroviario. A “Pasajeros” le ha correspondido la mayor parte del kilometraje recorrido por los trenes, pero era superado en general por carga en cuanto a recaudación.<sup>11</sup>

Entre 1949 y 1957 el tráfico de cargas (ver gráfico 3) 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 (Bertino y Tajam, 1999). En cambio, a partir de 1957 cesa el crecimiento del PBI y el deterioro de los sectores de la economía nacional que tienen mayor significación en el transporte se manifiesta en el estancamiento de la demanda de transporte terrestre de carga. Mientras el transporte automotor de carga crece débilmente en esos años, el ferroviario sufre una significativa caída (ver CIDE 1966, 11 y cuadro N° 24). Entre los factores que pueden explicarla, junto al estancamiento de la capacidad productora del país, se encuentra la intensificación de la capacidad del transporte automotor debida a la liberalización de las importaciones en 1959, y a aspectos coyunturales como el alza de tarifas ferroviarias entre 1960 y 1962 y conflictos laborales que desembocaron en una huelga de un mes de duración durante el año 1961 y se reflejaron en una caída de más de 50% en las toneladas-km de carga transportadas (AFE, Memoria 1963: 71). En los años siguientes, el único rubro que se incrementó fue el transporte de carga internacional.

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, 1965). De esta manera se puede apreciar un descenso marcado hasta 1959, para luego retomar una senda de crecimiento hasta 1964, a partir de entonces, el tráfico de Hacienda comenzará a disminuir hasta que deja de ser significativo alrededor del año 1987.

El transporte de pasajeros, examinado en el largo plazo, presenta una evolución diferente (ver gráfico 4). En la década del treinta el ferrocarril registraba menos de 300 millones de pasajeros-km por año. A fines de la década del cuarenta y principio de la cincuenta, en paralelo con el crecimiento económico y el proceso de industrialización del país, se produce un incremento

---

<sup>11</sup> En cuanto a 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 era poco significativo en la totalidad del tráfico de AFE. El grupo “Hacienda” consistía 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 el mercado de la carne.

sustancial, duplicándose la cantidad de pasajeros-km en sólo 10 años. Probablemente haya influido en este incremento el aumento del salario real en esos 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.

## 5.2 Segundo período: la impronta liberal, 1973-2010

La inversión en este segundo período no alcanzó el nivel logrado en las primeras décadas posteriores a la creación de AFE y salvo durante algunos años del régimen dictatorial acaecido entre 1973-1985, no fue suficiente para mantener la red vial y el material de tracción y rodante en buenas condiciones. Esto llevó a la continua reducción de la empresa, que culminó en 1988 con el cierre del servicio de pasajeros (ver gráfico 2).

Desde 1973, en el marco de la abundancia internacional de capitales, comenzó un fuerte empuje de la inversión a través de la puesta en práctica de un plan de inversiones que permitió revertir brevemente la pérdida de tráfico experimentada por la empresa desde fines de los años cincuenta y que alcanzó su punto más bajo en 1972. 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, donde se incluían 6 locomotoras y más de 1000 vagones de carga desarmados, así como también repuestos especiales para locomotoras (AFE, Memorias 1973-77). En 1977 se llevó adelante un nuevo plan quinquenal de inversiones y mejoras, aunque con posterioridad ese incremento de la inversión se agotó rápidamente. Tales mejoras en el material tractivo y rodante permitieron ampliar la oferta de servicios de transporte (AFE, Memoria 1976). Además, el aumento de la demanda para el transporte de productos particularmente adaptados para ser movidos por el ferrocarril, como la piedra caliza y el cemento, promovió el crecimiento en el tráfico de carga (AFE, Memoria 1977).

No obstante, a partir de 1978 se señalan diversas dificultades para mantener las cantidades transportadas. Por un lado, la terminación de la represa de Salto Grande en 1979, produjo un descenso en la demanda por cemento y por ende de su transporte, cuando aquel era un producto con mucho peso dentro del total transportado (alrededor de 20% en la primera mitad de los setenta) (AFE, Memoria 1979). A eso se sumó la severa recesión en la que entró la economía a partir de 1981, la que también afectó la demanda de transporte para varios productos, especialmente aquellos destinados al sector construcción. Finalmente, y según mencionan las memorias, se presentaron problemas coyunturales como las huelgas y la suba de tarifas que desalentaron el transporte de encomiendas y ganado (AFE, Memoria 1986: 21).

Sin embargo, el problema principal que explica la reducción del tráfico fue el continuo deterioro del material rodante y de tracción. Entre 1983 y 1986 el material tractivo se redujo un 33% y el específico para pasajeros un 43% (AFE, Memoria 1986: 6). La Memoria de AFE de 1986 realiza una afirmación al respecto 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). Es decir que las mejoras logradas a mediados de los años setenta gracias a la inversión en material rodante y de tracción parecen no haber sido suficientes aún para atender esa demanda en descenso. Por esa razón, la empresa optó por reducir el servicio de pasajeros para liberar locomotoras y destinarlas al transporte de carga que redituaba mayores beneficios.

Más allá de un breve repunte posterior a 1975, el tráfico de pasajeros se retrajo progresivamente en este período (ver gráfico 4). La política de elevar las tarifas disminuyendo la diferencia con la

de los ómnibus, llevó a la reducción del tráfico de pasajeros, especialmente en rutas de larga distancia. 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, s/fecha). Coincidentemente, el predio ocupado por la estación del ferrocarril se transformó en terminal de ómnibus.

El nuevo gobierno constitucional que asumió en 1985 aprobó un Plan Nacional de Transporte que para el ferrocarril significaba 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 este lo pudiera proveer de forma más económica) y la reducción de la cantidad de funcionarios. A partir de 1985, y en consonancia con ese rumbo político, la inversión anual será ínfima.

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”* (AFE, Memoria 1987: 5). 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 los servicios alternativos por carretera estaban operativos. La disminución del tráfico de pasajeros, tanto en volumen de pasajes vendidos como en kilometraje recorrido, ya venía siendo notoria y fue así que se resolvió la suspensión del servicio. La suspensión se hizo efectiva en enero de 1988. Se declararon excedentarios 1724 funcionarios y se eliminaron algunos tramos de la red. El número de estaciones se redujo de 154 a 78. Asimismo, con la eliminación del servicio de pasajeros, la extensión de las vías en servicio sufrió una importante reducción, fenómeno que continuó en los años siguientes para llegar a la actualidad con 1641 kms. de vía en uso, es decir, una reducción de casi 50%.

Como contrapartida, se le dio prioridad absoluta al transporte de carga, que se incrementó en esos años como consecuencia del aumento de la demanda y de la liberación de las locomotoras diesel que hasta ese momento se habían usado para el servicio de pasajeros.

El siguiente gobierno constitucional aprobó el Primer Plan Estratégico para los años 1990-1994, como instrumento para intensificar el proceso de reestructuración de la empresa. Recomendaba llevar adelante un plan de mayor inversión y menor costo operativo y priorizar las inversiones para de ese modo detener el deterioro real del ferrocarril. Estos lineamientos se plasmaron en el *“Plan de Inversiones 1990-1994”*. En la segunda mitad de los noventa hay un leve repunte de la inversión que no se mantendría posteriormente. En esos años también se incrementan los trenes en circulación y hubo un aumento sostenido del tráfico de carga gracias a la inversión realizada en 1993 y al incremento de la demanda internacional.

Una vez superada la crisis que afectó al país entre 1999 y 2003 se retomó el crecimiento. No obstante, en los últimos años de la primera década del siglo XXI se aprecia nuevamente una tendencia a la baja de tal magnitud que iguala los registros de la crisis del 2002.

En 1998 comenzó a restablecerse el servicio de pasajeros en pequeños tramos. Pero en el mismo año AFE 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 (s/fecha) 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 impulsado por el gobierno nacional.

Desde el 1º de enero de 2003, y tal como se había resuelto por ley, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas se hizo cargo de la infraestructura ferroviaria así como de las estaciones y terrenos. En 2004, se llamó a licitación para la renovación de varias líneas. La licitación se declaró desierta ya que las ofertas presentadas por AxorGroupe y el consorcio Teyma-Comsa no cumplían con los requisitos técnicos y económicos de la licitación, respectivamente. El 1º de enero de 2006, de la mano del cambio de gobierno, la infraestructura ferroviaria volvió nuevamente bajo la órbita de AFE.

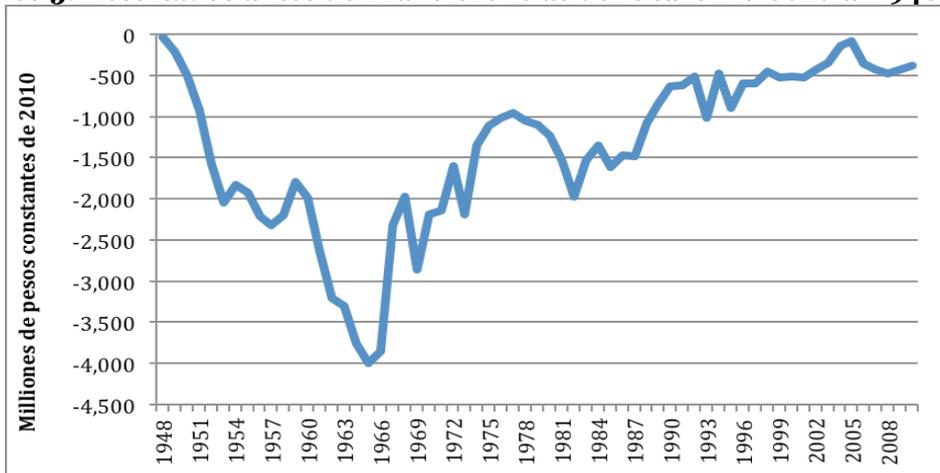
## 6. El desempeño financiero

En esta sección se estudia el desempeño financiero de AFE a lo largo de su existencia, analizando los resultados financieros del organismo, así como su descomposición en ingresos, gastos y subsidios del Gobierno Central. Los subsidios figuran en las memorias y balances como “transferencias”, por lo que es el término que utilizamos en este trabajo.

Como se mencionó en apartado 3, los resultados del sistema ferroviario fueron positivos hasta mediados de la década de 1940, aunque en constante caída desde 1930. El gráfico 5 muestra los ingresos netos de explotación del ferrocarril (sin las transferencias del Gobierno Central) desde su estatización total en 1948 hasta 2010.

Desde los primeros años los déficits van siendo cada vez mayores hasta mediados de la década de 1960. 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. A partir de este record de 1965 los déficits se fueron reduciendo. No obstante, se debe tener presente que esta disminución se da en un contexto de achicamiento de la empresa, con ingresos y gastos en retracción. Los resultados operativos nunca llegaron a ser positivos, el déficit mínimo se alcanzó en 2005 (\$89 millones).

**Gráfico 5: Resultados antes de Transferencias del Gobierno Central 1948-2010**



Fuente: AFE, Memorias; Anuarios Estadísticos; CIDE (1965); MEF; SEPLACODI.

En otras empresas públicas uruguayas con características monopólicas, el manejo de las tarifas osciló entre el objetivo de mantenerlas bajas por razones sociales o para combatir la inflación, y el de adaptarlas a los costos para no producir déficit, algo que preponderó particularmente luego de los sesenta cuando la valoración de la eficiencia económica de las empresas se volvió prioritaria. En el caso del ferrocarril, que producía 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 se generaban importantes déficit.

La empresa enfrentaba un dilema de política tarifaria. En algunos años, en reacción ante los resultados económicos negativos se aumentaron las tarifas, pero la consecuencia fue la pérdida de tráfico, lo que provocaba caída en los ingresos y alentaba el déficit, generándose así un círculo vicioso del cual era difícil salir.

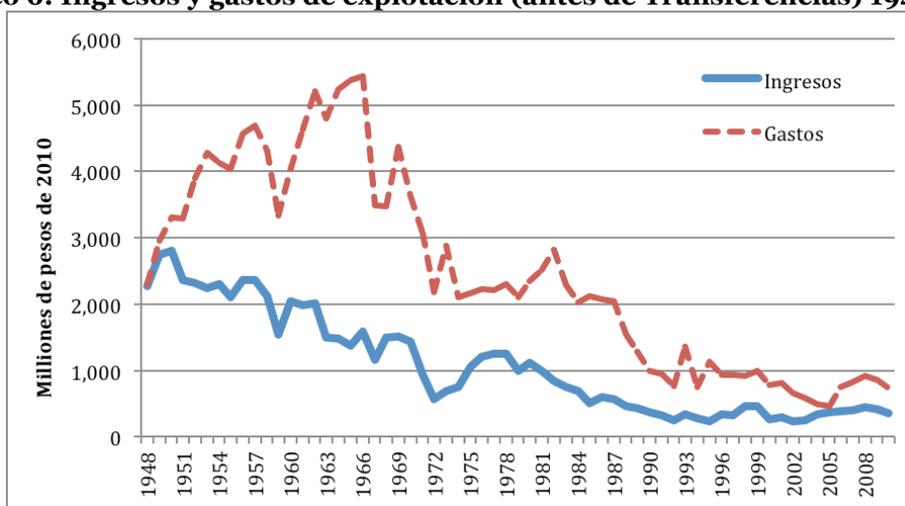
El desempeño financiero de la empresa se puede analizar con mayor profundidad atendiendo los componentes del resultado descrito anteriormente, es decir, los ingresos y gastos de explotación del organismo y también los subsidios –o transferencias- del Gobierno Central a la empresa.

Los ingresos de explotación, es decir, antes de contabilizar las transferencias desde el Gobierno Central, muestran una tendencia decreciente a lo largo de los 62 años estudiados (ver gráfico 6). 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 aún 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% (AFE, Memoria 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 y de las tarifas e ingresos en términos reales fueron positivos tanto para cargas como para pasajeros y en menor medida para animales, aunque los ingresos generados por el tráfico de Hacienda iban pesando cada vez menos en el total.

**Gráfico 6: Ingresos y gastos de explotación (antes de Transferencias) 1948-2010**



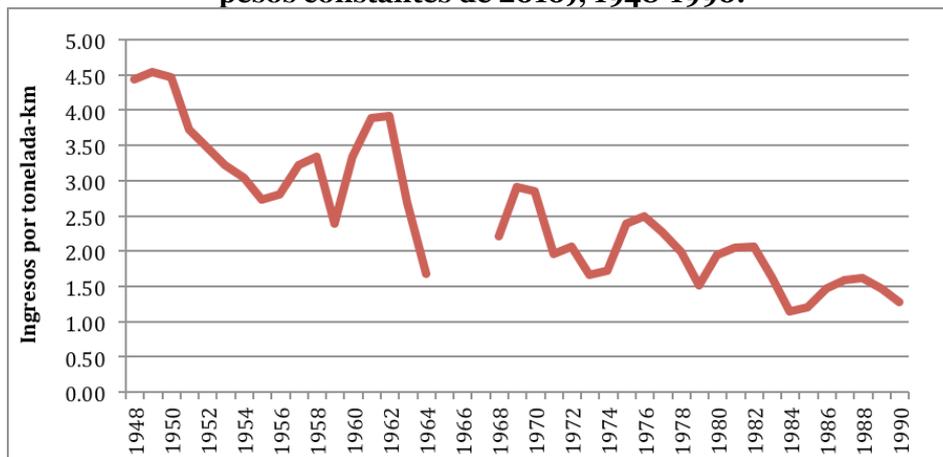
Fuente: AFE, Memorias; Anuarios Estadísticos; CIDE (1965); MEF; SEPLACODI.

A partir de 1978 la tendencia en los ingresos de explotación reanuda su descenso sostenido, 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.

La caída en los ingresos de explotación a lo largo del período se puede explicar por la caída en las cantidades transportadas y por las caídas en el monto ingresado por pasajero-km y tonelada-km. La primera se discutió en el apartado 6, donde pudo observarse que los productos que compusieron el tráfico de carga no variaron mayormente. La segunda se puede apreciar en los gráficos 7 y 8, que muestran los ingresos por tonelada-km de carga y por pasajero-km transportado entre 1948 y 1990.

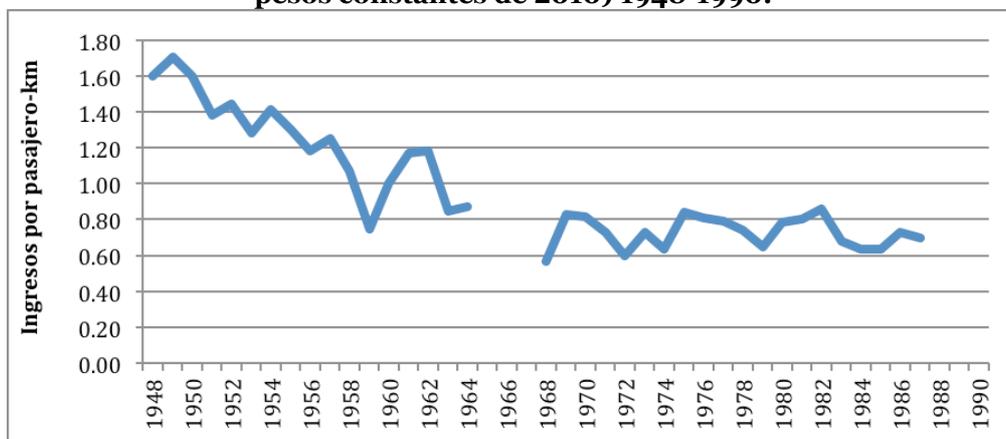
**Gráfico 7: Ingresos de la explotación del servicio de cargas por tonelada-km (en pesos constantes de 2010), 1948-1990.**



Fuentes: AFE, Memorias; Anuarios Estadísticos; CIDE (1965); MEF; SEPLACODI.

Los ingresos de la explotación del servicio de carga, en 1948 eran alrededor de 4,5 pesos por tonelada-km (a precios de 2010), mientras que en la década de 1980, se recaudaba en promedio menos de 1,5 pesos por tonelada-km transportada. Dicha disminución en los ingresos por tonelada-km no se explicaría por un cambio en la composición del tráfico por productos, que se mantuvo sin cambios significativos a lo largo de la historia de la empresa, sino por una disminución generalizada, en términos reales, en las tarifas cobradas.

**Gráfico 8: Ingresos de la explotación del servicio de pasajeros por pasajero-km (en pesos constantes de 2010) 1948-1990.**



Fuentes: AFE, Memorias; Anuarios Estadísticos; CIDE (1965); MEF; SEPLACODI.

En 1950 el servicio de pasajeros ingresaba 1,6 pesos por pasajero-km transportado (a precios de 2010). Desde fines de la década de 1960 y hasta el cierre del servicio de pasajeros en 1988, el promedio ingresado era 0,7 pesos por pasajero-km. Esto se explica, por un lado, por la reducción del la tarifa de pasajeros en términos reales en las décadas de 1950 y 1960, y por otro, por el aumento en la importancia de los viajes en la zona metropolitana de Montevideo, y la reducción relativa de la importancia de los viajes de larga distancia.

Los gastos de AFE muestran una tendencia creciente hasta 1966 debido a las inversiones realizadas en las primeras décadas. A partir de ese año sufren una fuerte caída hasta 1972, una estabilización hasta 1987, recobrando la tendencia decreciente a partir del cierre del servicio de pasajeros en 1988. Se debe tener presente que uno de los objetivos principales de AFE durante las décadas de 1980 y 1990, fue la reducción de los costos operativos en busca de disminuir el déficit. En los años noventa el déficit operativo disminuyó en 12% ya que los gastos cayeron más que los ingresos. En esos años, la reducción del gasto se explica por la caída constante en el número de funcionarios que entre 1986 y 1996 pasaron de 8790 a 2053. Desde 2005, los gastos recuperaron una tendencia creciente, para estabilizarse en un nivel de \$1000 millones anuales.

Una forma de ver los resultados operativos en términos comparativos es observando el coeficiente de explotación de AFE y de los ferrocarriles estatales argentinos, denominados Empresas Ferroviarias del Estado (EFE) (cuadro 2). El coeficiente de explotación se define como el ratio entre los gastos de explotación y los ingresos de explotación. Un valor por encima del uno indica déficit operativo y valores más altos señalan déficits más grandes.

**Cuadro 2: Coeficiente de explotación de AFE y Empresas Ferroviarias del Estado (EFE), promedios decenales, 1950-1989**

Decenios	AFE (Uruguay)	EFE (Argentina)
1950-1959	1.80	1.45
1960-1969	2.93	1.88
1970-1979	2.63	1.88
1980-1989	3.18	2.18
1990-1999	3.04	
2000-2010	2.21	

Fuentes: Para AFE, Memorias; Anuarios Estadísticos y SEPLACODI. Para EFE, Waddel (2007: 206) y Martínez (2007: 285).

En ambas empresas el coeficiente de explotación se sitúa por encima de la unidad ya en la década del cincuenta, indicando que los gastos eran mayores a los ingresos, agravándose la situación en las tres décadas siguientes. No obstante, el coeficiente de explotación del ferrocarril uruguayo es bastante más alto que de los ferrocarriles argentinos. Sin embargo, la empresa pública uruguaya nunca aumentó el número de funcionarios, mientras la argentina sí lo hizo. Esto significa que en Uruguay, el aumento en los gastos respondió a otros factores, como los sueldos, costos administrativos o costos de otros insumos y en definitiva a un problema de escala, pues en Argentina la dimensión e intensidad del tráfico era mayor.

La magnitud de los subsidios del Gobierno Central hacia AFE entre 1948 y 1963 tuvo una tendencia claramente creciente, en busca de paliar los crecientes déficits. Alcanzaron su máximo en 1963 con un monto de \$3976 millones, que en ese año y luego de recibidas las transferencias, permitió que el organismo tuviera un superávit por un monto superior a los \$500 millones. Entre 1970 y 1985, las transferencias se mantuvieron relativamente estancadas, con oscilaciones

alrededor de los \$1500 millones. Finalmente desde 1986 en adelante, se aprecia una tendencia claramente a la baja, llegando las transferencias a su mínimo en el año 2005 con un monto de \$115 millones.

En el cuadro 3, se puede apreciar el peso de los subsidios 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 3: Transferencias a AFE como porcentaje de los ingresos totales del ente y de los recursos del Gobierno Central**

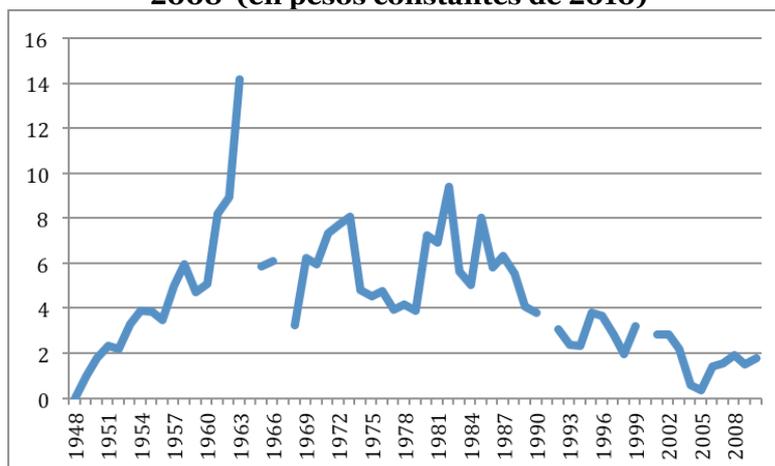
<b>Decenios</b>	<b>Transferencias /Ingresos más transferencias</b>	<b>Transferencias /Recursos del GC</b>
<b>1950-1959</b>	39,7%	4,1%
<b>1960-1969</b>	60,8%	6,6%
<b>1970-1979</b>	66,3%	3,0%
<b>1980-1989</b>	75,2%	2,2%
<b>1990-1999</b>	90,2%	0,7%
<b>2000-2009</b>	55,4%	0,3%

Fuentes: AFE, Memorias; CIDE (1965); Instituto de Economía, Base Finanzas Públicas; Registro Nacional de Leyes y Decretos; SEPLACODI.

El peso de las transferencias en el total de los ingresos de la empresa mantuvo una tendencia creciente durante la segunda mitad del siglo XX, llegando a ser de 90% en promedio en la década noventa, aunque desde fines de los sesenta el monto de las transferencias es cada vez menor. Es que en la medida que el tráfico disminuye, los ingresos de AFE se reducen aún 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 década cincuenta y sesenta, llegando a ser en 1963 el 12% de los recursos del Gobierno Central. A partir de la década setenta se va reduciendo ese peso, llegando a sólo 0.3% en promedio en la primera década del siglo XXI.

Si tomamos las transferencias en relación a las cantidades transportadas en cada año, vemos que luego de un fuerte pico en 1963, se mantienen en general entre los 4 y los 8 pesos por tonelada-km de carga y hacienda transportada, descendiendo desde la década del noventa. Esto implica que los subsidios más fuertes se otorgaron en las décadas del sesenta, setenta y ochenta.

**Gráfico 9: Transferencias por tonelada-km de carga y hacienda transportada 1948-2008 (en pesos constantes de 2010)**

Fuentes: AFE, Memorias; Anuarios Estadísticos; CIDE (1965); FCU, Memorias; MEF; SEPLACODI.

También en este aspecto se puede observar la similitud con Argentina. El presidente argentino Arturo Frondizi en su mensaje al país del 5 de junio de 1961 decía respecto al déficit de ferrocarriles argentinos: *“¿A qué se debe que nuestro sistema ferroviario sea antieconómico? No lo es porque arroje pérdidas, sino porque no cumple la función que debería cumplir. Entonces no se justifica el enorme déficit anual de veintitrés mil millones de pesos, que es el principal causante del déficit fiscal, pues representa el 75% del total del que soporta el presupuesto de la nación”* (reproducido en Bellini y Korol, 2012: 186).

## Conclusiones

La trayectoria histórica de AFE ha estado pautada desde su creación por la reducción de la empresa y el declive de sus servicios, y ese mal desempeño productivo y financiero ha sido analizado no sólo a partir de su legado histórico, sino también en el contexto general de las condiciones económicas imperantes.

El sistema ferroviario que heredó AFE se caracterizaba por una red en malas condiciones de mantenimiento, así como por 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 principios de siglo XX. Pero la magnitud esperada del desarrollo del medio rural no se materializó, tampoco los pronósticos de crecimiento demográfico, ni la esperanza de constituirse en la vía principal para el transporte terrestre regional.

El estancamiento del agro, sumado a la reducción del mercado de transporte, a la limitada extensión del territorio uruguayo y al pequeño tamaño de la población y su distribución concentrada en la capital, no eran propicios para una red férrea tan extensa, ni un servicio ferroviario de amplia cobertura. El desarrollo alcanzado por la actividad industrial, enfocada en

abastecer al mercado doméstico, tampoco contribuyó a sostener un sistema ferroviario de tales dimensiones.

En cuanto a las condiciones económicas imperantes luego de la fundación de AFE, se debe tener en cuenta que la economía nacional entró en un largo período de estancamiento que se inició en 1958. 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 está estrechamente vinculado a la producción y a la economía nacionales”* (AFE, Memoria 1957: 30).

A esos obstáculos de carácter nacional se sumó, al igual que en el resto del mundo, la creciente y ventajosa competencia del transporte automotor con el ferrocarril. Este último, que en los años veinte constituía el principal medio de transporte, al momento de la fundación de AFE había perdido su predominio a manos del transporte automotor y solo absorbía aproximadamente un cuarto del total del transporte de carga.

Durante el auge del estatismo y en la etapa fundacional de AFE, bajo el gobierno de Batlle Berres hubo un débil intento de frenar esa tendencia con un plan de regulación estatal del tráfico terrestre que fracasó, probablemente por lo extremo de la propuesta, que planteaba el monopolio estatal de la propiedad de los medios de transporte.

Fue en ese marco, junto a la incapacidad del Estado para financiar las inversiones necesarias para el mantenimiento y la modernización técnica del ferrocarril, que comenzó a producirse el progresivo e ininterrumpido achicamiento de la empresa. Posteriormente, su reducción continuó profundizándose de la mano de la orientación liberal adoptada por los gobiernos de turno.

Interesa remarcar que los resultados negativos que pautaron el desempeño de la empresa no pudieron ser evitados por las políticas económicas derivadas de los dos modelos de desarrollo hegemónicos. De todos modos, la periodización propuesta no carece de significación para analizar el tema en la medida que las soluciones buscadas a los problemas del transporte ferroviario fueron diferentes y caminaron en línea con sus objetivos y fundamentos.

Así, durante el período de apogeo y crisis del estatismo, y más allá del profundo y fallido ánimo intervencionista que guió la propuesta de regulación de todo el transporte terrestre, no sólo se llevó adelante la inversión y el cambio técnico de mayor envergadura de AFE, sino que desde el gobierno central también se realizaron las transferencias más abultadas de su historia. Por otra parte, la tónica del período de impronta liberal fue claramente la reducción de la empresa. El marco jurídico no hace más que dar cuenta de tales diferencias, pues en el segundo período, sin llegarse a la privatización de la empresa, se apostó a la asociación con capitales privados.

La insuficiencia de la inversión en ambos períodos fue uno de los factores que no permitió la modernización del ferrocarril. La única inversión que implicó un cambio tecnológico significativo, la dieselización de la tracción, fue realizada en las décadas del cincuenta y sesenta mediante préstamos externos. Los escasos fondos invertidos en capital nuevo o en mantenimiento solo permitieron en algunos años aumentar las cantidades transportadas, mejorando la eficiencia de la empresa y los resultados económicos. En otras oportunidades no se pudo cumplir con pedidos de carga por falta del material necesario para realizarlo.

El desempeño productivo, en el largo plazo, se caracterizó por la reducción en la variedad de productos transportados. Si bien en las primeras décadas la empresa ofrecía servicios para varios tipos de productos, luego se especializó en el tráfico para el que este tipo de transporte estaba más adaptado: las cargas más pesadas y las distancias más largas. En términos de

tonelaje de carga, este se redujo levemente en promedio a lo largo del período, pues 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 y una importante disminución de los beneficios de explotación. También se efectuó una continua reducción en la cantidad de pasajeros transportados, hasta la eliminación de este servicio en 1988, que recién se reabrió de forma muy limitada en 1998.

En términos financieros, la empresa ferroviaria representó una carga fiscal para el Estado a lo largo de su historia y los subsidios no alcanzaron para las necesarias labores de reparación y mantenimiento de las instalaciones y del material rodante y de tracción. Mientras los ingresos brutos cayeron continuamente a lo largo de los años, el aumento de los gastos en las primeras décadas de funcionamiento de la empresa hizo que el déficit se multiplicara, tanto a raíz de la homologación de los sueldos de los funcionarios de la ex empresa británicas con los de los trabajadores estatales como por la inversión en electrificación. Con el achicamiento de la empresa en las décadas posteriores, los déficits se redujeron en términos absolutos, aunque hasta la década del noventa aumentaron como proporción de los ingresos totales.

El estudio realizado parecería indicar que los factores más importantes para explicar la pérdida de significación del ferrocarril en el Uruguay, están en relación con el debilitamiento de la demanda de transporte en general y del transporte ferroviario en particular, el cual, debido a la insuficiencia de la inversión realizada, no pudo competir con alguna posibilidad de éxito con el transporte automotor que le restaba mercado. En dicha decadencia del ferrocarril influyó marcadamente el legado de una red sobredimensionada para la economía uruguaya, la cual, ya desde la primera guerra mundial, pesó mucho en las posibilidades de llevar adelante un servicio ferroviario eficiente. Ese derrotero de los servicios ferroviarios fue un fenómeno mundial, pero se sintió aún más en un país pequeño y despoblado como Uruguay que no pudo aprovechar integralmente las ventajas comparativas del ferrocarril.

---

## Fuentes

---

Administración de Ferrocarriles y Tranvías del Estado (AFTE). *Memorias y Balances*, diversos años. Montevideo.

Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE). *Memorias y Balances*, diversos años. Montevideo.

Central Uruguay Railway Company (CUR): *Memorias*, diversos años.

CIDE (1965). *Diagnóstico del transporte ferroviario*. Montevideo.

CIDE (1966). *Análisis de la demanda de transporte*. Montevideo.

Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes (DSCR), tomos indicados.

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores (DSCS), tomos indicados.

Instituto de Economía. Base de datos de Historia Económica: Base de Finanzas Públicas. [En web] Disponible en: <<http://www.iecon.ccee.edu.uy/base-de-datos-area-de-historia-economica/contenido/32/es/>> [Consultado 10/07/2015]

Instituto Nacional de Estadística. *Anuarios Estadísticos*, diversos años. Montevideo.

Ferrocarril Central del Uruguay (FCU): *Memorias*, diversos años. Montevideo.

Registro Nacional de Leyes y Decretos, diversos años. Montevideo. Disponible en: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

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

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Información de resultados del Sector Público. [En web] Disponible en: <https://www.mef.gub.uy/540/1/mef/informacion-de-resultados-del-sector-publico-a-mayo-de-2015.html> [Consultado 10/07/2015]

## Bibliografía

---

- Baracchini, H. (1981). *Historia de las comunicaciones en el Uruguay*. Montevideo: División Publicaciones y Ediciones, Universidad de la República.
- Barrán, J.P. y Nahum, B. (1971). *Historia del Uruguay Rural Moderno, Tomo II: 1886-1894*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J.P. y Nahum, B. (1973) *Historia del Uruguay Rural Moderno, Tomo III: 1895-1904*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J.P. y Nahum, B. (1978) *Historia del Uruguay Rural Moderno, Tomo VII: 1905-1914*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Batlle Berres, L. (1965). *Pensamiento y acción, 2 tomos*. Montevideo: Editorial Alfa.
- Bellini, C. y Korol, J.C. (2012). *Historia Económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Benoit, M. (s/fecha). *Ferrocarriles en Uruguay*. [En web] Disponible en: <http://lfu1.tripod.com/index-6.html> [Consultado: 10/07/2015]
- Bertino, M. (2012). La reforma de las Empresas Públicas en Uruguay: Una mirada desde la Historia Económica. En D. Chávez y S. Torres (Eds.). *La Reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Montevideo: Imprenta Rojo, pp. 151-161.
- Bertino, M. (2015). La reforma de las grandes empresas públicas uruguayas y su permanencia en el ámbito estatal (1973-2013). En Guajardo, G. y Labrador, A. (Coords.) *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el estado*. México: UNAM.
- Bertino, M. y Tajam, H. (1999). *El PBI de Uruguay: 1900-1955*. Montevideo: Editorial Prisma.
- Bertino, M., Bertoni, R., Tajam, H., y Yaffé, J. (2005). *Historia Económica del Uruguay, Tomo III: La economía del primer batllismo y los años veinte*. Montevideo: Fin de Siglo.
- 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- Austria.
- Bertino, M., Mariño, N., Torrelli, M., y Vazquez, D. (2012b). 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, Bariloche- Argentina.
- Bertino, M., Mariño, N.; Querejeta, M.; Torrelli, M. y Vázquez, D. (2013). 100 años de empresas públicas en Uruguay: su evolución y desempeño. *Revista de Gestión Pública*, vol. 2, N°1, enero-junio de 2013, Santiago de Chile, 25-66.
- Comín, F. y Díaz Fuentes, D. (2004). *La empresa pública en Europa. Una perspectiva histórica*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Díaz Steinberg, G. (2014). *La inversión ferroviaria en Uruguay antes de 1914: rentabilidad privada, subsidios e impacto económico*. Tesis de Maestría en Historia Económica. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Grupo de pasajeros en defensa de la Estación Central. (s/fecha). *Estación Central ¡Reapertura Ya!* [En web] Disponible en: <http://lfu1.tripod.com/index-7.html> [Consultado: 10/07/2015]

- Herranz-Loncán, A. (2011). The Role of Railways in Export-Led Growth: The Case of Uruguay 1870 - 1913. *Economic History of Developing Regions*, 26 (2), 1-32.
- Martínez, J.P. (2007). 1977-2006: el ciclo de las reformas traumáticas. En Justo López, M. y Waddell, J. (Comps.) *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina, 150 años de política ferroviaria*. Buenos Aires: Lumière.
- Millot, J. y Bertino, M. (1996). *Historia Económica del Uruguay, tomo II: 1860-1910*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Nahum, B. (1994). *La deuda externa uruguaya 1864-1930*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Nahum, B. (1999). *Informes Diplomáticos de los Representantes del Reino Unido en el Uruguay, tomo IX, 1944-1947*. Montevideo: Departamento de Publicaciones, Universidad de la República.
- Nahum, B. (2005). *Nacionalización de empresas británicas de servicios públicos, 1947-1949*. Montevideo: Departamento de Publicaciones, Universidad de la República.
- Narbondo, P. (2012). Las reformas de la matriz de funciones socioeconómicas y de la estructura organizativa del Estado y el sector público en los gobiernos del Frente Amplio. Montevideo: mimeo.
- Oxman, R. (1961). Transportes en el Uruguay: situación actual y perspectivas. Montevideo: Instituto de Teoría y Política Económicas n° 24, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- Thomson, I. (1997). *Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- Thomson, I. (1998). La evolución del papel del Estado en la regulación del transporte terrestre. *Revista de la Cepal*, n° 64, abril de 1998, Santiago de Chile, 151-163.
- Vázquez, F. (1951). *Crónica de los ferrocarriles nacionales*. En: *Revista de Ingeniería*, vol. 45, n° 521, 419-422, vol. 45, n° 522, 463-467, vol. 45, n° 523, 580-583, vol. 45, n° 524, 626-63, vol. 46, n° 525, 16-20, vol. 46, n° 526, 62-71. Montevideo.
- Wadell, J. (2007). De la nacionalización a los planes de modernización. 1947-1976. En Justo López, M. y Waddell, J. (Comps.) *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina, 150 años de política ferroviaria*. Buenos Aires: Lumière.

**INSTITUTO DE ECONOMÍA**

---

Serie Documentos de Trabajo

Setiembre, 2015

**DT 13/2015**



**Instituto de Economía**

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República - Uruguay

© 2011 iecon.ccee.edu.uy | instituto@iecon.ccee.edu.uy | Tel: +598 24000466 | +598 24001369 | +598 24004417 | Fax: +598 24089586 | Joaquín Requena 1375 | C.P. 11200 | Montevideo - Uruguay