
Introducción

● FRANCESCA ANTOLÍN FARGAS

Universitat de Barcelona

En noviembre de 2010 se celebró en Barcelona, bajo los auspicios del proyecto Redes Empresariales, y en el seno del Centre d'Estudis en Economia Antoni de Capmany, un encuentro de especialistas en la historia del desarrollo de las industrias de red durante la segunda revolución tecnológica que experimentó España desde mediados del siglo XIX. De este encuentro surgió la voluntad de coordinar esfuerzos para ofrecer una panorámica del desarrollo de aquellas industrias y servicios, con un sesgo especial: el análisis del papel del Estado como regulador, y de las consecuencias de su actuación como tal sobre los caminos adoptados por cada una de aquellas. Tras varios años de preparación, ofrecemos a nuestros lectores el fruto de aquel esfuerzo.

El desarrollo de los modernos servicios públicos se inició en la segunda mitad del siglo XIX con la expansión de los núcleos urbanos, la intensificación de las actividades industriales y comerciales y la modernización de la Administración Pública. Varias circunstancias propiciaron su desarrollo. La demanda de mejores condiciones de vida, en los núcleos urbanos, y de calidad y eficiencia de los servicios energéticos y de transporte y comunicaciones en apoyo de las actividades productivas coincidió con la mejora en las expectativas de negocio en la provisión de los nuevos servicios. Dichas expectativas se basaban en las oportunidades que ofrecían las nuevas tecnologías y la presencia de iniciativa y capital. La intervención pública fue crucial en el desarrollo de los nuevos servicios, por varias razones. Cuando se prestaban anteriormente en otras formas, como en el caso del alumbrado, la administración era ya responsable de su provisión. Además, los nuevos servicios, mayormente introducidos en nuestro país por iniciativa privada, eran industrias de red intensivas en tecnología, capital

y gestión y, como tales, requerían medidas excepcionales para su desarrollo, y de apoyo por parte de las autoridades. Asimismo, en la provisión de muchos servicios públicos se dan situaciones de fallo o ausencia de mercado, ante las cuales la Administración tiene razones para intervenir como regulador, para buscar conductas eficientes de productores y consumidores, y asegurar una buena asignación de recursos y la eficiencia distributiva. Finalmente, la intervención estuvo también relacionada con la utilización de los servicios públicos como instrumento para promover objetivos más generales de la política pública, como la modernización del país en general y de la gestión pública en particular, la aceleración del desarrollo industrial, o el control de la inflación, entre otros.

Las contribuciones a este número de la *Revista de Historia Industrial* analizan las trayectorias de desarrollo específicas de los principales servicios públicos: agua, gas electricidad, ferrocarril y teléfono. Varios elementos son comunes a todas ellas. La rápida estructuración de consorcios internacionales permitió el acceso a las nuevas tecnologías, al capital, a los protocolos para el desarrollo del negocio y al establecimiento de relaciones con las autoridades públicas. A su vez aquellas oportunidades enlazaron con iniciativas empresariales vinculadas a los principales entornos financieros del país. También surgieron dificultades comunes, debidas a la debilidad de la demanda (baja capacidad adquisitiva de la población, escasa entidad y dispersión de los usuarios industriales y comerciales), a las limitaciones en la dotación de algunos recursos primarios, y a una orografía compleja que no favorecía el establecimiento de infraestructuras imprescindibles para las industrias de red. Otro elemento común fue la intervención pública. Desde su inicio, la Administración no dispuso de recursos para asumir funciones de proveedor. La debilidad política impidió el desarrollo de proyectos ambiciosos en defensa del interés público, que requerían largos procesos de maduración. Dicha debilidad incidió también a la hora de establecer las condiciones en las que se asignaban las contrataciones y se controlaba el cumplimiento de las mismas para el abastecimiento de los servicios. Por ello, los intereses empresariales estuvieron mejor servidos que los del común. Cuando se ejerció la autoridad del Estado se hizo en defensa de objetivos políticos frente a los económicos (radialidad del trazado del ferrocarril), o anteponiendo objetivos de política económica específica (industrialización frente a eficiencia o a justicia distributiva). De forma muy esquemática, podemos señalar algunos rasgos comunes a todos los servicios públicos considerados: se iniciaron con cierto retraso respecto de los países avanzados; en su desarrollo efectivo predominó la iniciativa privada; las medidas reguladoras tuvieron escasa incidencia; y los objetivos generales de política pública interfirieron negativamente sobre el cuidado de los sectores que nos ocupan. Todo ello explica la baja intensidad y la escasa eficiencia en la prestación de los servicios.

Junto a estos elementos comunes, cada servicio tuvo su propia historia, que hemos procurado presentar al lector de forma individualizada, pero dentro de un proyecto común que permita disponer de los antecedentes de un problema aún hoy muy vivo: el del papel de la regulación en las economías actuales.

La perspectiva histórica nos ayuda a entender el desarrollo de los servicios públicos en nuestro país como resultado de decisiones sucesivas, adoptadas ante los retos que aquellos plantean: por ejemplo, la opción entre gestión pública o privada, y las diversas medidas que van configurando el balance entre la búsqueda del bien común o la satisfacción de intereses privados o gubernamentales. Las opciones del pasado fueron creando inercias, que sin duda permiten explicar conductas actuales, y afectan a la capacidad futura de que nuestros servicios se adecuen a las necesidades del país, dentro de las directrices generales europeas.