

UN INVENTARIO DE IDEAS FUNDAMENTALES SOBRE LA REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Gaspar Ariño

Profesor de la Universidad Autónoma de Madrid.
Miembro de la Fundación de Estudios de Regulación
de España

Juan Miguel de la Cuétara

Profesor de la Universidad de la Laguna - España.
Miembro de la Fundación de Estudios de Regulación
de España.

Fritz Du Bois

Gerente General del Instituto Peruano de Economía.

María Teresa Quiñones

Presidente del Instituto de Derecho de los Servicios
Públicos del Perú

La economía de mercado ha insertado en el ámbito jurídico una infinidad de aspectos legales no muy difundidos en nuestro medio. Precisamente uno de dichos aspectos se deriva de la privatización de los servicios públicos tales como telecomunicaciones, electricidad, infraestructura del transporte y saneamiento.

La piedra angular mediante la cual el Derecho interviene en dichos mercados es la regulación. El problema se centra en que debido a que actualmente el desarrollo de tales mercados se sustenta en monopolios naturales, el Estado es el encargado de simular la competencia para que el monopolista no tome el excedente que el consumidor ganaría en un mercado en competencia.

1.. Teniendo en cuenta que en el Perú el modelo económico se ajusta a una economía social de mercado ¿cuál es el rol que juegan los organismos reguladores en un mercado liberalizado?

ARIÑO: Los entes reguladores tienen como misión fundamental la buena ordenación de los mercados y actividades liberalizadas, de modo que, por un lado, se mantenga en lo

posible una competencia efectiva entre los operadores y, por otro, se regulen con equilibrio las actividades no competitivas (gestión de infraestructuras, servicio universal, operación del sistema en su conjunto). Su principal tarea es, pues, «re-crear» el mercado, promover y mantener en él una competencia posible y practicable.

DU BOIS: El principal papel que juegan los organismos reguladores es el de asegurar la creación de condiciones para que exista amplia e irrestricta competencia en todos los sectores de la economía, incluyendo claro está los servicios públicos. La principal función del regulador es eliminar restricciones y buscar corregir las distorsiones que puedan existir en mercados pequeños e imperfectos como el nuestro para asegurar el máximo de competencia posible. Cuando no existan limitaciones legales o estructurales para el acceso de nuevas empresas a un mercado se puede considerar que la competencia es plena. En esos momentos el regulador pierde la razón de existir y es el mercado a través de la competencia el que regula.

DE LA CUÉTARA: Los organismos reguladores actúan en todas las economías de mercado a un doble nivel: a) la defensa de la competencia en general, atendiendo a los abusos de posición de dominio, pactos colusorios, actos de competencia desleal, etc.; y, b) la supervisión de sectores económicos concretos en los cuales existan razones para ello; tales razones pueden ser la existencia de factores tendencialmente contrarios a la libre competencia, como los monopolios naturales, economías de red, cuellos de botella y similares, o la permanencia de circunstancias transitoriamente desfavorables a la competencia, que suelen darse en los sectores recientemente liberalizados y/o privatizados.

El hecho de que se trate de una «economía social de mercado» no añade ni quita nada a la función reguladora; lo que cambia es el papel redistribuidor del Estado, dentro del cual cambian también las funciones que se reconocen a las empresas públicas o las cargas de servicio público que cabe imponer, tanto más intensas cuantos más aspectos «sociales» se quiera atender. Pero la regulación puede asumir indistintamente posturas socializadoras o liberalizadoras siempre que se respete su funcionamiento técnico (ejemplo: regulación de precios); es más, puede afirmarse que la regulación es una técnica «neutral» a estos efectos, que funciona perfectamente en las distintas configuraciones posibles de la indicada «economía social de mercado».

QUIÑONES: Fundamentalmente, actuar como una entidad técnica y autónoma que a) garantice la promoción de la competencia en materia de servicios públicos, b) mediatice los efectos negativos que puedan generar los monopolios naturales y c) reduzca la asimetría que existe entre usuarios y operadores. ¿Cómo se logra esto? Garantizando el acceso de los competidores a las redes, asegurando al usuario el acceso a la información relevante, así como tarifas y estándares de calidad adecuados en el caso que no exista una competencia efectiva en relación con determinado servicio. Esto normalmente se da en el caso de instalaciones esenciales (redes, básicamente).

Es evidente que al titular no le interesa que terceras empresas se interconecten para competir con quien tiene una posición de dominio. En estos casos, corresponde al regulador fijar las condiciones en que debe producirse el acceso, así como arbitrar cualquier controversia. Además, de existir un monopolio natural o una competencia incipiente, corresponde al regulador fijar las tarifas y demás condiciones del servicio teniendo en cuenta que los intereses que debe cautelar son la promoción de la competencia, un retorno adecuado para el prestador del servicio y la protección de los usuarios frente a situaciones de abuso o incumplimiento.

2. Hay quienes sostienen que los organismos reguladores están limitados únicamente a la regulación económica de los servicios públicos, cuando debieran asumir también una función de regulación social, que implicaría no sólo resguardar los intereses de los clientes o consumidores, sino convertirse en garantes de la equidad social integrando a los sectores excluidos por estas categorías. ¿qué opina de ello?

ARIÑO: No conviene mezclar las cosas. En la organización de la Administración Pública, cada ente u órgano tiene asignada una misión u objetivo que constituye su competencia específica. No todos deben atender a todo.

En mi opinión, las comisiones o entes reguladores deben velar por el buen funcionamiento del sistema de servicios públicos (cada uno en el sector que tiene encomendado), de modo que se asegure la inversión suficiente, innovación y calidad de servicio, continuidad y regularidad en la prestación, universalidad

en lo necesario y equilibrio económico-financiero de la explotación. Incorporar otras finalidades de protección u ordenación social me parece equivocado porque genera confusión.

No se puede desnaturalizar y falsear la regulación con objetivos sociales de carácter genérico. Pueden, sí, introducirse técnicas especiales, que no alteren los principios para distribuir la carga equitativamente (es lo que se hace justamente con el servicio universal a un precio asequible o con una estructura tarifaria diseñada por barrios o por destinos). Pero nada más.

DU BOIS: Yo considero que sí existe una función social de los reguladores de servicios públicos y está referida a la necesidad de eliminar todo obstáculo a la inversión privada a fin de asegurar que la ampliación en la cobertura de servicios públicos posibilite el acceso universal a ellos. La verdadera equidad social se logra cuando todos los peruanos puedan tener acceso a todos los servicios públicos.

DE LA CUÉTARA: Personalmente no creo en el regulador-integrador social. Ya resulta bastante difícil aplicar la técnica regulatoria, como para añadir a las misiones del regulador la responsabilidad de la equidad social. La equidad social debe buscarla el Gobierno, considerando todos los sectores económicos y todas las circunstancias sociales; el regulador sólo debe ocuparse de su sector y de las circunstancias económicas en que se desenvuelve. Ahora bien, si recibe la misión de implantar un determinado servicio universal o de mantener la continuidad y regularidad de tales o cuales prestaciones, debe cumplirla; pero esta misión tiene que llegarle de fuera, del Parlamento o el Gobierno, no ser una misión auto-impuesta.

QUIÑONES: Creo que ello, más que función del regulador, es deber del Estado. No olvidemos que el organismo regulador debe de gozar de autonomía tanto del poder político como del poder económico, porque ella constituye el presupuesto fundamental para una regulación que beneficie a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, los grandes excluidos son los que no tienen acceso al servicio público. En relación con ellos el Estado debe cumplir su obligación de lograr un «servicio universal». En el Perú, el tema es tremendo. Actualmente, el nivel de penetración de servicios tan vitales como la electricidad, el saneamiento y las telecomunicaciones a nivel de provincias y, específicamente, en el sector rural, es uno de los más atrasados de

Latinoamérica. En nuestro país, los usuarios somos los privilegiados frente a una mayoría que aún no cuenta con agua, luz, teléfono e Internet. La ausencia de estos servicios conlleva no sólo el estancamiento económico y aislamiento de los pueblos sino, algo más grave aún, un incremento de la mortalidad y problemas de salud.

¿Cómo responder al desafío de que más personas accedan al servicio? La respuesta no es fijando tarifas por debajo del costo del servicio o que no remuneren adecuadamente al operador. Porque la consecuencia será -obviamente- que éste no tenga incentivo alguno ni recursos para realizar la inversión en la infraestructura que se requiere. Existen hoy en día soluciones más eficientes. Un ejemplo es el FITEL, fondo de inversión en telecomunicaciones rurales constituido con el 1% de los ingresos brutos facturados por las concesionarias de servicios portadores y finales. Este es administrado por OSIPTEL, organismo que establece las prioridades y el cronograma de inversión en infraestructura rural de telecomunicaciones, tomando en cuenta las poblaciones que por su ubicación puedan ser un motor de desarrollo en el área. El OSIPTEL convoca a licitaciones en las que se adjudica la buena pro a la empresa privada que solicite el menor subsidio para instalar y prestar el servicio. Este mecanismo ha resultado mucho más eficiente que la administración por el Estado de las antiguas CPT y ENTEL, época en la que intereses políticos llevaron a tarifas irrisorias y a la prohibición de la competencia, lo que supuso una inversión en infraestructura prácticamente nula. Lo mismo pasa hoy día con el agua potable y saneamiento, servicios que se mantienen en manos del Estado y que, a pesar de ser fundamentales para la vida, son los que menos crecimiento han tenido, sobre todo a nivel provinciales. Paradójicamente, en los sectores eléctrico y de telecomunicaciones, la explotación del servicio por empresas privadas ha generado no sólo una significativa ampliación de la cobertura sino, incluso, que por primera vez en la historia los usuarios puedan escoger entre varios operadores.

3. Mediante la regulación por incentivos las empresas ejercen menos esfuerzos y los costos de monitoreo del Regulador se reducen debido a que éste fiscaliza resultados y no acciones. Sin embargo ¿podría la regulación por incentivos perjudicar el mercado o el mismo servicio?

ARIÑO: Si se diseñan bien, los incentivos no perjudicarán al servicio. Deben acompañarse en todo caso de un sistema de supervisión y control por el regulador, que garantice la calidad y universalidad del servicio. Los incentivos son un contrato entre el regulador y el operador, que debe durar un tiempo razonable para su implementación y que debe ser mantenido -debe cumplirse- salvo causas de fuerza mayor. En tales términos, los resultados dependerán de la eficiencia y productividad que -sin merma de la calidad- el operador haya sabido imprimir a sus actuaciones.

DU BOIS: No debería. En realidad la regulación a través de la fiscalización de resultados la convierte en más transparente y objetiva, siendo menos proclive a subjetividades o discrecionalidades. Asimismo, también reduce costos lo cual va en beneficio directo del consumidor que es quien a final de cuentas tiene que pagar toda la actual pesada carga de la regulación.

DE LA CUÉTARA: Como todas las técnicas, la regulación por incentivos no perjudica al mercado o a las actividades a las que va dirigida, si se aplica bien. El problema es que pueden aparecer efectos no queridos de incentivos positivos, e incluso pueden establecerse incentivos perversos. Un ejemplo sería el efecto disuasorio de la inversión de unos derechos de acceso a terceros reconocidos a unos precios que no permitan rentabilizarla. Otro ejemplo sería un «Price Cap» a tan corto plazo que no permita apropiarse de las ganancias de productividad obtenidas. Pero esto, repito, es cuestión del modo en que se apliquen los incentivos, no de defecto estructural alguno de esta técnica.

QUIÑONES: Creo que la respuesta a esta pregunta es más económica que legal. Entiendo que la regulación por incentivos sólo tiene sentido cuando no existe mercado. Su fin, justamente, es hacer que el operador dominante o monopolístico «compita» con una empresa modelo eficiente que utiliza el regulador para fijar tarifas tope. En el Perú, ejemplos de este tipo de regulación los encontramos en las tarifas de transmisión y distribución eléctrica (en las que existe un monopolio natural) así como en el contrato con Telefónica, con la introducción del factor de productividad. En las primeras, OSINERG «diseña» una empresa eficiente (en cuanto a arquitectura de red, inversiones, calidad de servicio, gastos de mantenimiento, comerciales, etc.) y sobre esa base fija las tarifas. En el segundo caso, OSIPTEL determina, tomando

en cuenta estándares internacionales, en qué medida los avances tecnológicos y de gestión han incrementado la productividad de las empresas *telecom*, para reducir en ese porcentaje las tarifas (obviamente, descontándoles la inflación).

Evidentemente, si existe competencia, la función del regulador no es fijar tarifas que distorsionen el mercado, sino promoverlo, garantizando que no se generen barreras de acceso, ni prácticas o acuerdos que los restrinjan.

4. Asumiendo que un Estado participe en el mercado de forma activa y no subsidiaria ¿En qué medida dicha participación en la economía afectaría las funciones de los organismos reguladores?

ARIÑO: El Estado, salvo excepciones, no debe participar en el mercado como gestor de empresas; ni como comerciante, ni como productor. Es siempre mal empresario y con facilidad actúa deslealmente. Hay vicios inmanentes a la empresa pública, que ha sido imposible corregir. El papel de un Estado moderno es promover y defender los mercados, con una adecuada «regulación para la competencia». Si, por excepción, alguna vez el Estado actúa como operador habrá que establecer una radical separación entre el Estado-gestor y el Estado-regulador.

DU BOIS: El Estado no puede ser juez y parte y si compete en la provisión de un servicio evidentemente la regulación va a tender a parcializarse a favor de él. Por más mecanismos de defensa de la autonomía de los reguladores que se introduzcan el hecho es que éstos nunca dejan de ser funcionarios públicos y por lo tanto de una manera u otra, dependientes del Estado. Adicionalmente, si el Estado es competidor y regulador al mismo tiempo también se introduce la figura de la competencia desleal ya que hasta la legislación tributaria podría ser dirigida a favor de las empresas públicas.

DE LA CUÉTARA: Si el Estado opta por ser un agente en el mercado, el principio de separación «regulador - regulado» obliga a garantizar la máxima independencia posible del regulador con respecto a las autoridades políticas. Es muy difícil conseguirlo; por eso se predica actualmente la no intervención directa del Estado en los sectores regulados limitándose al papel de «Estado regulador» (lo que también es difícil de conseguir).

QUIÑONES: Sin perjuicio de la objeción de índole constitucional, en teoría, ello no debiera afectar sus funciones, siempre que los

organismos reguladores cuenten con una estructura que garantice su independencia del Estado. Por ejemplo, si los miembros de su consejo directivo son elegidos en función de criterios técnicos y ejercen sus funciones por plazo determinado, no pudiendo ser removidos salvo por falta grave debidamente comprobada, la autonomía del organismo regulador permitiría fiscalizar por igual a las empresas estatales y a las privadas.

El problema se presenta no por el lado de los organismos reguladores, sino por la distorsión que la actividad empresarial del Estado puede generar para un mercado determinado. El Estado -o más bien el Gobierno que lo controla- tiene objetivos distintos a los de la empresa privada. No sólo de índole social, sino política. Los particulares lo que buscan es el fin de lucro. Estas diferencias muchas veces llevan a que el Estado ordene a sus empresas fijar precios y tarifas que no responden al mercado sino a otros intereses, entre los que se encuentra el clientelaje político. Un ejemplo, aun cuando no se trata de un servicio público, lo encontramos en los precios de los combustibles. Como el Estado compete en este rubro con la empresa privada, se ha demostrado que sus precios muchas veces son inferiores a los de mercado, lo que constituiría una especie de «*dumping*» estatal, una conducta anticompetitiva que distorsiona el mercado y que los puede llevar a la ruina. Obviamente, este tipo de comportamientos lo que hace es desincentivar la inversión privada y, por tanto, eliminar la competencia.

5. Desde su creación, algunos de los aspectos más cuestionados de los entes reguladores devienen de su conformación y modo de funcionamiento, fuertemente vinculados a los intereses de los gobiernos. Si bien fueron diseñados como entidades autónomas, a efectos de garantizar la autonomía respectiva, la injerencia del Poder Ejecutivo en el nombramiento de los directivos y en la asignación de los recursos presupuestales hacen temer, que más que una autonomía, se puede dar una independencia meramente formal. ¿Qué mecanismos serían adecuados para otorgar a los entes reguladores una autonomía real?

ARIÑO: La regulación y supervisión de los servicios públicos es una actividad *cuasi judicial*, que exige una independencia del regulador respecto del poder político y económico. Independiente del Gobierno de turno (por tanto, del proceso electoral),

independiente de los sectores regulados (de las empresas y los poderes económicos) e independiente del poder mediático (no tiene que buscar el halago o la alabanza de los periódicos). En una palabra, su condición es como la de un juez. Y para garantizar su independencia hay que diseñar un buen sistema de elección y designación, inamovilidad, retribución suficiente, incompatibilidades, carácter colegiado y presupuesto independiente del órgano regulador.

DU BOIS: La principal debilidad de los organismos reguladores en el Perú es justamente la pequeña dimensión de los mercados y cuando en un sector existen únicamente una o dos empresas es muy difícil lograr que el regulador no sea dominado por el regulado. Las experiencias más exitosas de regulación en el Perú son el Banco Central, la SBS, y en algunos aspectos INDECOPI. Todos ellos tienen como fortaleza que son responsables por grandes sectores de la economía y han logrado convocar técnicos de alto nivel; y por lo tanto, se han ganado el respeto de los regulados. Difícil pensar que reguladores de pequeños sectores puedan lograr el mismo resultado.

También corremos el riesgo de un exceso de reguladores los cuales ya son un sobrecosto adicional de nuestra economía. Creo que se justificaría tener únicamente un gran regulador de servicios públicos diseñado al igual que INDECOPI sobre la base de comisiones autónomas a las cuales se puede convocar a profesionales del más alto nivel al no ser cargos a tiempo completo. Estas comisiones podrían ser todas alimentadas y apoyadas por dos grandes gerencias, una de estudios económicos y otra legal. De esta manera estas dos gerencias que sí tendrían funcionarios a tiempo completo podrían atraer a técnicos de primera por lo atractivo y variado que sería el regular a todos los sectores de servicios públicos, con lo cual se lograría una capacidad de análisis igual o superior al de las empresas reguladas. Asimismo, se reducirían los excesivos costos de la regulación y disminuiría el riesgo que pequeños reguladores para justificar su existencia, extiendan su ámbito de acción entrometiéndose en temas secundarios encareciendo innecesariamente los costos de transacción en la economía, con un exceso de regulación.

DE LA CUÉTARA: Para garantizar la máxima independencia del regulador hay que jugar con el siguiente conjunto de instrumentos: a)

una misión muy concreta, perfectamente definida; b) selección de personas con autoridad, en número pequeño (a partir de unos cinco o siete miembros, el regulador se convierte en una pequeña cámara política); c) garantía de inamovilidad; d) incompatibilidades; e) legitimación por sus resultados y control jurisdiccional; f) transparencia; g) aceptación por el sector; h) independencia económica; i) libre discusión de sus acciones y propuestas; j) acción rápida y ágil. Podrían añadirse más, pero las más importantes, a mi juicio, son la misión perfectamente establecida y la libre discusión de sus acciones y propuestas para determinar si son coherentes o no con la misión asumida.

QUIÑONES: Creo que en su pregunta se encuentra la respuesta. La designación de los miembros del consejo de directivo debe hacerse tomando en cuenta tres elementos: su solvencia personal, su idoneidad profesional y su independencia frente al Estado y las empresas supervisadas. En ese sentido creo que las modificaciones introducidas por el Decreto Supremo 032-200-PCM son un primer paso en esa dirección, ya que impiden que los funcionarios públicos, así como los asesores de las empresas puedan acceder a estos puestos hasta seis meses después de concluido su vínculo laboral. Se fija también un plazo de cinco años. Lo que faltaría es establecer los procedimientos de selección a los que se sujetará la designación de los miembros, de manera tal que responda a criterios técnicos y se refuerce su estabilidad en el cargo. Hoy en día pueden ser removidos por resolución suprema motivada. Esta facultad debiera restringirse, como sucede con los vocales del Consejo de Minería, a los supuestos de falta grave debidamente comprobada. Otros elementos a tomar en consideración: ¿qué personal idóneo puede estar interesado en participar en un organismo regulador si ello supone que deje de trabajar en su especialidad por seis meses desde que deja su cargo? Como en otros países, el Estado sólo podría exigir esto a una persona que necesita trabajar para vivir, si asume la obligación de continuar pagándole su remuneración durante dicho período. Asimismo, debe garantizarse la autonomía presupuestal de manera tal que se asegure tanto una adecuada financiación de la entidad, como la intangibilidad de su patrimonio.

6. ¿En qué medida la participación de los usuarios en las funciones del ente regulador permitiría evitar la captura

de éste por las empresas operadoras? ¿Cómo podrían los usuarios capturar al regulador?

ARIÑO: Los usuarios deben ser siempre oídos por el regulador, pero de una manera ordenada y profesional, articulada a través de asociaciones u organizaciones representativas, no de manera anárquica y demagógica. Las «audiencias públicas» deben estar orientadas a mejorar las decisiones, mediante una mejor información sobre el sector; no deben orientarse a ganar votos, salir en los periódicos y organizar escándalos. Deben, por tanto, ordenarse bien, con tiempos limitados de actuaciones, sin «gran público» ni cara a la galería, con profesionalidad y previa cualificación de quienes hayan de intervenir. Los usuarios pueden captar al regulador por miedo: miedo de éste a quedar mal ante la opinión pública.

DU BOIS: El problema de participación de los usuarios es identificar a quienes tienen representatividad, si se aplicara un modelo como el planteado en la respuesta anterior con comisiones autónomas y compuesto por personalidades con peso propio con la obligación de publicar todas las actas de sus reuniones, así como el resultado de todos los informes y análisis que realicen a fin de otorgar transparencia y predictibilidad a los mercados, sería fácilmente inidentificable si alguna de ellas está actuando con poca objetividad o con preferencias.

DE LA CUÉTARA: Los usuarios capturan muy fácilmente al regulador si éste se deja influenciar por los políticos. Al fin y al cabo, los usuarios de los grandes servicios de comunicaciones, transportes o energía son muchos y son todos votantes. El problema del usuario es que tiene una visión muy a corto plazo, y si su influencia es muy fuerte tiende a descapitalizar el sector.

La solidaridad del usuario de hoy con el usuario de mañana es muy difícil de conseguir, si no imposible, y no surge espontáneamente. Para evitar la captura del regulador por las empresas no hay por qué darle al usuario participación en sus funciones; tales aportaciones pueden perfectamente hacerse desde fuera; la solución estriba en: a) la competencia: las presiones de una empresa se compensan con las de sus competidores; y b) la información: un regulador informado es difícil de engañar (la captura tiene casi siempre un importante componente de engaño).

QUIÑONES: La participación de los usuarios resulta fundamental como instrumento de control. Sin embargo, esta participación no tiene por qué darse formando parte de algún órgano del regulador. Como he señalado, quienes integran los organismos reguladores deben ser seleccionados en función a su idoneidad profesional, en vista que desarrollan una función eminentemente técnica.

De igual modo, deben guardar independencia respecto de todos los interesados, de tal manera que se puedan adoptar decisiones de manera objetiva, imparcial y eficiente. En ese sentido, la participación de los usuarios debe darse a través de otros mecanismos como: brindándoles un mayor acceso a la información relevante; participando activamente en los procedimientos regulatorios (presentando observaciones sobre normas, tarifas u otras decisiones de similar importancia); permitiendo la representación de intereses difusos (asociaciones de usuarios) en los procedimientos; etc. Sin embargo, sea cual fuere la forma de participación, es necesario establecer mecanismos que aseguren que quienes actúan en representación de los usuarios realmente responden a tales intereses, y no son, en realidad, representantes del Estado o de las empresas que pretenden arrogarse una representación de la cual carecen.

7. ¿Cuál es el rol del Derecho de la Competencia en los mercados regulados?

ARIÑO: Es este tema, el de la relación entre derecho de la competencia y regulación económica, un tema complejo. Contestar mínimamente a esta cuestión exigiría mucho tiempo. Sobre él, acabo de publicar un libro que lleva por título «*La competencia en sectores regulados*». Fundación de Estudios de Regulación. Madrid, 2003, 412 páginas. A él me remito.

DU BOIS: El lograr la más absoluta libertad para competir, es en realidad la única regulación que es perfecta.

DE LA CUÉTARA: El Derecho de la Competencia en los mercados regulados aporta el soporte conceptual de muchas actuaciones, es un referente general para enjuiciar a los reguladores y está disponible para ir recibiendo los segmentos o partes del mercado sectorial en los que las causas de la regulación hayan desaparecido. Además, es de

aplicación directa en aquellos supuestos en los que no existe elemento diferencial apreciable entre un sector y los demás. La regulación sectorial, dejada a su propia dinámica, tendería a crecer y autojustificarse; el Derecho de la Competencia ayuda a evitarlo conceptualmente (aunque no puede evitar que aparezcan intereses creados que vengan a sostener una regulación innecesaria).

QUIÑONES: La intervención del Estado en la economía tiene como finalidad dar solución a las disfunciones del mercado, limitar los abusos que pudieran ejercer quienes cuentan con una posición dominante y asegurar la eficiencia económica. Esta intervención puede darse tanto a través de la reglamentación o regulación de la actividad, como a través del Derecho de la Competencia, corrigiendo de manera *ex post* los problemas que se presenten en el mercado. La forma en

la cual esta intervención se da depende de las características especiales de cada mercado y es algo que debe evaluarse detenidamente.

En el caso de los mercados regulados se requiere de cierta flexibilidad e interacción entre ambas modalidades de intervención. Esta interacción permite un mayor grado de adaptación durante los períodos de transición, es decir, desde el momento en que se introduce la competencia en un mercado inicialmente regulado, hasta que ésta se consolida. Adicionalmente, en los hechos, el Derecho de Competencia ha cubierto algunos vacíos de la regulación. Por ejemplo, en el caso de las controversias presentadas como consecuencia de la negativa al acceso a infraestructura considerada esencial, las cuales han sido solucionadas aplicando la legislación de libre competencia en mercados claramente regulados.
