

LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES: UNA GUÍA PARA LAS DECISIONES PÚBLICAS EN TIEMPOS DE CAMBIO

Benito Arruñada

**IUDEM
Documento de Trabajo 2000-6
Año 2000**

ABSTRACT

This paper outlines a theory for the economic organization of professional services based on the type of service in question. Professional services are characterized by the presence of information asymmetries and joint production economies between private and public services, the latter acting as external effects. Effective resolution of the conflicts of interest arising requires special organizational formulae based on deferred, variable remuneration, the processes of self-selection of professionals and, when external effects are desired, restrictions on competition. Starting from this theoretical basis, a set of criteria and organizational design patterns are proposed for the evaluation, management and regulation of all types of professional organization, whether public or private, competitive or monopolistic.

Keywords: professions, professional services, regulation, deregulation, monopoly.

JEL: J44, L43, L44, L84.

The full text of this paper may be downloaded (in PDF format) from the IUDEM's World-Wide Web site at <http://www.ucm.es/info/iudem>.

RESUMEN

Este trabajo esboza una teoría de la organización económica de los servicios profesionales con base en la naturaleza de los propios servicios. Éstos se caracterizan por la presencia de asimetrías de información economías de producción conjunta entre servicios privados y públicos, teniendo estos últimos carácter de efectos externos. La solución eficiente de los conflictos de intereses que se generan exige fórmulas organizativas peculiares, basadas en la remuneración aplazada y variable, los procesos de autoselección de profesionales y, cuando se desea generar efectos externos, las restricciones competitivas. Partiendo de esta base teórica, se propone un conjunto de criterios y pautas de diseño organizativo utilizables para evaluar, gestionar y regular todo tipo de organizaciones profesionales, tanto públicas como privadas, competitivas como monopolísticas.

Palabras clave: profesiones, servicios profesionales, regulación, liberalización, monopolio.

JEL: J44, L43, L44, L84.

El texto completo de este trabajo puede descargarse (en formato PDF) de la página web del IUDEM: <http://www.ucm.es/info/iudem>.

La regulación de los servicios profesionales: Una guía para las decisiones públicas en tiempos de cambio¹

Benito Arruñada

Universidad Pompeu Fabra
Trías Fargas, 25; E-08005-Barcelona
benito.arrunada@econ.upf.es

1. Finalidad y contenido del trabajo

Hasta hace poco tiempo el monopolio era la explicación económica dominante de las pautas organizativas que no encuentran cabida en el modelo de competencia perfecta. La economía tendía entonces a condenar sin más, por padecer los defectos propios del monopolio y/o de su regulación, todas las prácticas restrictivas de la competencia. Era entonces certera la crítica de Ronald H. Coase, cuando señalaba que “si un economista encuentra algo —una práctica empresarial de una u otra clase— que no entiende, busca una explicación monopolística. Y puesto que somos muy ignorantes en esta materia, el número de prácticas incomprensibles tiende a ser bastante grande, y es frecuente el recurso a explicaciones monopolísticas”². Por fortuna, el panorama ha cambiado considerablemente y los nuevos desarrollos teóricos, que prestan mayor atención a los problemas con-

¹ Este trabajo es una traducción ligeramente revisada de Arruñada (1998). Se agradecen los comentarios efectuados a una versión previa del trabajo por los participantes en el *Workshop Staatlich gebundene Berufe im Wandel des Freiberuflersrechts* en la Universidad de Potsdam y el Seminario de Economía de ESADE, así como el apoyo de la DGES a través del proyecto PB95-0989.

² Coase (1972, p. 67 en la traducción de 1994).

tractuales, son hoy capaces de explicar total o parcialmente en términos de eficiencia pautas organizativas que antaño se consideraban fruto únicamente del monopolio.

Este artículo se encamina en esta dirección, pues pretende incorporar argumentos de eficiencia al análisis de las pautas organizativas típicas de las actividades profesionales. Su idea central es que la naturaleza de los servicios profesionales impone un cierto tipo de requisitos organizativos con el fin de evitar diversos problemas de asimetría informativa. Estas pautas son utilizadas dentro de estructuras productivas dotadas de grados muy diferentes de monopolio. No obstante, la introducción de restricciones competitivas parece estar justificada sólo por la presencia de efectos externos sustanciales.

Con este fin, se analiza en la sección segunda cuál es la tecnología propia de los servicios profesionales, caracterizada por la presencia de asimetrías de información al elaborar servicios privados, la presencia o el deseo de obtener efectos externos y la reducción de costes que conlleva la producción de ambos tipos de servicios por el mismo profesional. A continuación, la sección tercera argumenta que la superación de los problemas de asimetría informativa suele hacer necesario adoptar una serie de pautas organizativas: remuneración aplazada, variabilidad de los ingresos con la conducta propia y ajena y autoselección de profesionales con características idóneas. La sección cuarta proporciona elementos teóricos y empíricos para valorar la situación de las profesiones desde el punto de vista de la política económica. Una sección final resume las conclusiones principales del trabajo.

2. Naturaleza de los servicios profesionales

Los servicios profesionales presentan dos propiedades con un grado de intensidad tan alto que los diferencia notablemente, no sólo de la generalidad de bienes económicos, sino, incluso, de los servicios no profesionales. Estas dos propiedades, se refieren, por un lado, a la

asimetría informativa entre quien provee el servicio y su cliente y, por otro lado, a la generación de *efectos externos* de considerable importancia.

Obviamente, ambas propiedades son comunes a muchos otros bienes y servicios. Sin embargo, en los de tipo profesional presentan unas características especialmente problemáticas, cuya solución exige adoptar, respectivamente, fórmulas organizativas peculiares y estructuras de mercado de baja intensidad competitiva. Abordamos a continuación su análisis partiendo en ambos casos de las circunstancias tecnológicas en que se producen tales servicios profesionales, los cuales condicionan, cuando no determinan, ambos problemas de asimetría informativa y efectos externos.

2.1. Asimetría informativa

La producción de servicios profesionales adolece de graves asimetrías informativas porque, por un lado, en buena medida su provisión consiste en el enjuiciamiento de un caso individual mediante la aplicación del capital humano acumulado por el profesional y, por otro lado, existen graves dificultades para medir o evaluar el resultado. Podemos ver así el trabajo profesional como la aplicación valorativa de capital humano a la solución de casos individuales, obteniendo un producto de calidad difícilmente observable. Cada uno de estos elementos —valoración, producto no observable e individualizado e intensidad de capital humano— origina de por sí problemas contractuales específicos. Su presencia conjunta define un complejo entramado de dificultades que constituyen el núcleo distintivo de los servicios profesionales. Por ello, contemplado el problema que definen desde el punto de vista de la economía de la calidad, la situación es la más conflictiva de las posibles, debido a que la calidad del producto depende, por un lado, de un *stock* de capital (conocimientos) de difícil valoración y, por otro, de decisiones costosas a tomar en cada momento. Además, con frecuencia se trata de transacciones no

repetitivas y atípicas³. Utilizando una tipología muy utilizada para analizar los distintos problemas que se plantean en cuanto a la salvaguarda de la calidad, cabe pensar que muchos servicios profesionales no son ni “bienes de búsqueda” (*search goods*), cuya calidad puede ser conocida antes de su compra o consumo, ni tampoco “bienes de experiencia” (*experience goods*), en cuyo caso la calidad es apreciable durante o tras su consumo, como ocurre con buen número de otros servicios. Por el contrario, tienen propiedades más bien de “bienes de confianza” (*credence goods*) cuya calidad no es apreciable nunca⁴, padeciendo, además, varias complicaciones adicionales relacionadas principalmente con la heterogeneidad de la demanda (a); la elevada intensidad en capital humano que tiene, además, carácter específico (b); y la presencia de importantes elementos valorativos (c):

- a) *Heterogeneidad de la demanda*. Los servicios profesionales son individuales en la medida en que cada cliente demanda y recibe servicios diferentes. Incluso cuando los distintos casos comparten elementos comunes, suelen presentar, cuando menos, mezclas diferentes de tales elementos. En este contexto, la estandarización de los servicios es a menudo imposible o, al menos, desaconsejable. El motivo es que, si bien el desarrollo de rutinas y procedimientos sirve en parte un propósito estandarizador, es, a su vez, fuente de problemas, al afectar a la calidad tal y como ésta es percibida por el cliente⁵. El control ha

³ La literatura fundamental en este terreno parte del trabajo pionero de Akerlof (1970) para transacciones ocasionales sobre bienes de calidad fija; Spence (1973) para salvaguardar transacciones repetidas mediante “señales”; Salop (1977), Salop Stiglitz (1977) y Wolinski (1983) para la contratación de un bien cuya calidad es variable a voluntad de su proveedor; y Klein y Leffler (1981), Shapiro (1983), Kreps y Wilson (1982) y Milgrom y Roberts (1982) cuando, además de darse esta última circunstancia, el intercambio es repetitivo.

⁴ Estos conceptos fueron formulados por Nelson (1970), los de bienes de búsqueda y experiencia, y por Darby y Karni (1973) el de bienes de confianza.

⁵ La estandarización tropieza no sólo con frenos tecnológicos, sino psicológicos, como tuvieron ocasión de aprender hace ya décadas las empresas de servicios no profesionales que fueron pioneras en la “industrialización de los servicios”. En la literatura de gestión esta ola industrializadora fue defendida por numerosos autores a

de contentarse con evaluaciones del *proceso* productivo más que del *resultado* del mismo, y con mecanismos implícitos de motivación, mediante adoctrinamiento moral o, sobre todo evaluaciones ocasionales, pero severas, de la mala conducta.

- b) *Intensidad en capital humano específico a la profesión.* Esencialmente, el profesional ha de invertir en conocimientos necesarios para resolver problemas en el futuro. En consecuencia, no podemos entender sus decisiones como si fuera un aportante de mero trabajo, tal y como éste es entendido por los modelos neoclásicos convencionales sino como un inversor. Además del aplazamiento de la retribución, esto conlleva una complejidad esencial, cual es el carácter *específico* de dicha inversión. Se refiere esta última propiedad a que los activos objeto de la inversión, los conocimientos, carecen prácticamente de valor fuera de la actividad. Como consecuencia, las expectativas de rentabilidad y el riesgo de expropiación pueden representar un importante papel a largo plazo y han de ser tenidas en cuenta al regular o gestionar estas actividades.
- c) *Tarea valorativa e individual.* Una parte esencial del trabajo profesional consiste en enjuiciar casos individuales, a menudo con urgencia y disponiendo de información siempre imperfecta, aunque mejorable a cambio de tiempo y costes adicionales. Este enjuiciamiento se efectúa, además, de forma predominantemente individual, decidiendo cada profesional por sí mismo. Ciertamente, los equipos de trabajo —y el control mutuo que se ejerce en su seno— constituyen un elemento esencial en

partir de los trabajos de Levitt (1972, 1976). Las limitaciones de este enfoque “fabril” en la gestión de servicios se pusieron pronto de manifiesto. Véase al respecto, por ejemplo, Fitzsimmons y Sullivan (1982). Es obvio, no obstante, que la adopción de pautas racionalizadoras es esencial para incrementar la productividad en *todo tipo* de servicios. Sin embargo, ello no debe llevar a los gestores responsables a olvidarse de que la presencia del cliente en el proceso productivo impone restricciones más fuertes en los servicios que en la industria. Se trata este problema con cierta profundidad en otro trabajo (Arruñada, 1986).

muchos procesos productivos de servicios profesionales⁶. No obstante, incluso cuando el trabajo profesional se ejerce en o con estos equipos (y no siempre se hace) conserva dosis importantes de discrecionalidad individual⁷.

Estas circunstancias configuran una situación en que existen sustanciales asimetrías informativas entre los participantes en la prestación, gestión, regulación y uso de servicios profesionales. Las partes encuentran por ello dificultades notables para contener los conflictos de intereses. Al profesional le es difícil garantizar el nivel de calidad económicamente óptimo (el cual no siempre significa alta calidad, existiendo a menudo incentivos para proveer una calidad excelsiva en el sentido físico o técnico). Su incumplimiento suele reportarle una ganancia cierta a corto plazo a cambio de una posibilidad improbable de sanción futura. Los demás agentes encuentran, a su vez, graves dificultades para *supervisar* la calidad de los servicios, ya se trate de los clientes, de los reguladores, de los colegios o asociaciones de profesionales, o de los propios profesionales respecto a la calidad de sus colegas, incluso dentro de una misma firma. La revisión a posteriori de la calidad tropieza además con el problema típico que confronta toda evaluación de decisiones tomadas en contextos de incertidumbre e información imperfecta: la decisión a evaluar puede haber sido acertada respecto a la información disponi-

⁶ Recuérdese el papel que representa el control mutuo dentro del equipo en la teoría de las empresas de servicios profesionales esbozada por Fama y Jensen (1983a, pp. 315-317; y 1983b, pp. 334-337).

⁷ Adicionalmente, la decisión o el procesamiento en equipo no siempre sirve el propósito de incrementar las garantías de calidad, sino a veces todo lo contrario. Ocurre así cuando la provisión de los servicios se especializa y fragmenta de modo tal que es difícil identificar qué fase o individuo de los que intervienen en el proceso productivo es responsable de un fallo o irregularidad. Este problema era típico, a un nivel muy general, de las economías planificadas, pero se plantea también con gravedad en contextos profesionales que han sido “industrializados” de modo deficiente. Es el caso, por ejemplo, de algunos sistemas públicos de asistencia hospitalaria, en los cuales se ha diseñado el proceso productivo y de decisión de un modo tal que los médicos han ido descargando sus responsabilidades individuales en el servicio médico o en el hospital, con la consecuencia de que, ante cualquier irregularidad, es poco menos que imposible identificar al individuo responsable.

ble, aunque la información acumulada con posterioridad revele que era inapropiada respecto a las circunstancias de hecho⁸.

El problema fundamental que encierra este tipo de servicios es pues, esencialmente, el de desarrollar mecanismos de salvaguardia o aseguramiento de la calidad en unas circunstancias muy desfavorables, puesto que, no ya la verificación del cumplimiento contractual por terceros, sino incluso su observación por los propios interesados, es con frecuencia imposible o bien es posible sólo a largo plazo.

2.2. Efectos externos

Hasta aquí hemos contemplado el problema de la asimetría informativa existente, esencialmente, entre el proveedor y el receptor de servicios privados. Se trata de una típica relación de agencia de carácter bilateral, en la que el proveedor actúa como agente de un principal que es su cliente. Sin embargo, esta relación contractual suele ser, en realidad, más compleja. No sólo porque, como ya se ha señalado, suelen intervenir otros individuos —socios, reguladores, informadores, evaluadores, etc.—, con lo cual el carácter bilateral se diluye, sino sobre todo porque a la prestación de servicios privados

⁸ En ese contexto es lógica la resistencia a penalizar errores decisionales, así como la fácil defensa de quien los comete, mediante la alteración de la información y/o las circunstancias con que se tomó la decisión. La necesidad de proteger el capital humano de los profesionales y los incentivos que favorecen su creación también promueven esta resistencia a sancionar la supuesta mala práctica profesional. Ayudan también a explicar el que se utilicen instrumentos compensadores de las pérdidas ocasionadas a los clientes (vía responsabilidad profesional en los regímenes libres, como el americano; o bien asumiendo algún organismo público las indemnizaciones, como sucede crecientemente en algunos sistemas de sanidad pública), en lugar de mecanismos sancionadores. Éstos últimos conllevarían la destrucción de activos, consistentes en este caso en el capital humano de los profesionales. Ellickson (1991, pp. 215 -219) ha justificado la eficiencia de la *destrucción* de activos en un contexto rural, muy diferente al aquí tratado, frente a su alternativa, la *captura* de tales activos, debido a que esta última incentiva el derroche de recursos en actividades buscadoras de rentas. Esta comparación y la observación de la abogacía oportunista en USA invita a reflexionar sobre la discutible preferencia por la indemnización (cuya naturaleza y efectos son similares a la captura de activos).

suele ir unida la de efectos externos o servicios públicos, de modo que la relación pasa a ser multilateral y se torna aún más complicada y conflictiva.

La generación de estos efectos externos tiene su origen aparente tanto en la propia naturaleza de los servicios privados como en decisiones políticas que atribuyen a ciertos profesionales —los cuales en principio podrían proveer tan sólo servicios privados— la producción de tales servicios públicos⁹. La racionalidad económica subyacente es, sin embargo, la misma en ambos casos: la producción de los servicios privados y públicos por un mismo profesional goza de economías de producción conjunta. En otras palabras: es menos costosa la producción de las dos clases de servicios por el mismo profesional.

Estas economías de producción conjunta tienen a su vez dos orígenes, relativos a la *tecnología informativa* y a la *tecnología contractual*: Es obvio, por un lado, que la prestación de servicios privados y públicos suele requerir la misma información, tanto genérica —capital humano o conocimientos generales a aplicar— como específica —relativa al cliente o caso particular—. Por otro lado, la prestación de ambos servicios plantea problemas similares en cuanto a su salvaguardia contractual, siendo preciso y costoso asegurar el cumplimiento por parte del profesional. La solución de estos problemas exige poner en marcha mecanismos de protección, cuyo carácter costoso hace oportuno utilizarlos para asegurar el cumplimiento en un conjunto lo más amplio posible de servicios.

Los tipos de efectos externos producidos por los profesionales son muy variados. Veamos algunos de ellos:

- a) *Control de legalidad*. Quizá la externalidad más relevante sea la realización *ex ante* del derecho mediante el uso de todo tipo de “porteros” o *gatekeepers*. Esta posibilidad de realización del derecho consiste en sancionar a un tercero —el *gatekee-*

⁹ Sobre el papel de la competencia en la producción de servicios públicos, véase Arruñada (2000a), donde se presenta un marco general y se analiza la situación en doce ramas del sector público español, pertenecientes a la sanidad pública, la educación y la justicia.

per— que, por sus otras funciones, en este caso la prestación de servicios privados, está en buenas condiciones para denegar su cooperación y, al hacerlo, impedir o dificultar conductas que no se ajusten a derecho¹⁰. En nuestro marco institucional, este tipo de intervención profesional en la que el Estado realiza el derecho ordenando la intervención de un profesional que ya ha de actuar por otros motivos en las transacciones privadas es una pieza esencial de la estrategia adoptada para hacer cumplir el derecho. Aunque el concepto es muy amplio¹¹, aquellos lectores familiarizados con los sistemas jurídicos de Europa continental comprenderán que quizá el ejemplo más característico e importante de *gatekeeper* lo proporcionan los sistemas notariales y registrales¹². En los países de *Common Law* son los propios abogados quienes ejercen una doble tarea que incluye, además de la provisión de servicios privados, la de actuar también como *gatekeepers*, constituyéndose, por ejemplo, los *barristers* ingleses en auténticos agentes judiciales¹³.

¹⁰ Esta figura del *gatekeeper* como guardián del derecho ha sido desarrollada por Kraakman (1986), quien define la responsabilidad del *gatekeeper* como aquella “impuesta sobre partes privadas que son capaces de dificultar una mala conducta retirando su colaboración a quienes se comportan mal [...] Esta colaboración suele consistir en un bien especializado o toma la forma de una certificación que es esencial para que la mala conducta prospere” (pp. 53-54). Esta contribución de los profesionales a realizar *ex ante* el derecho se ha justificado por las deficiencias que padece la estrategia normal de realización *ex post* del derecho, que se funda en la represión consiguiente disuasión o prevención (Paz-Ares, 1995, pp. 93 ss.).

¹¹ Manejando una acepción muy amplia, Kraakman considera que desarrollan actividades de *gatekeeping* no sólo los médicos y farmacéuticos, sin también los vendedores de alcohol y los auditores, los vendedores de armas de fuego, las agencias de publicidad, las aseguradoras de daños ecológicos, los que preparan declaraciones fiscales e, incluso, las “carabinas” o *chaperones*.

¹² Para sendos análisis económicos del “notariado latino”, con especial referencia al sistema español, muy similar al *nurnotariat* alemán, véanse Paz Ares (1995) Arruñada (1995b y 1996a). En Arruñada (1996b) se presenta un esbozo de la estructura económica del sistema registral español.

¹³ Véase, por ejemplo, Posner (1995b) para un argumento en este sentido.

- b) *Fe pública*. La fe pública registral ejemplifica también otro tipo de efecto externo, una de cuyas claves reside en la homogeneidad cualitativa del servicio, que es esencial para que la administración de justicia pueda emplearla eficientemente como *input*. Se plantea en este terreno un fenómeno de similar importancia a la que tuvo en su día la manufactura de piezas estándar e intercambiables en el desarrollo de la moderna producción fabril.
- c) *Participación de los abogados en la producción de jurisprudencia*. Otro ejemplo de gran importancia, también dentro del ámbito jurídico, es la intervención de los abogados en la producción judicial o desarrollo de normas legales, mediante la creación de jurisprudencia. Ésta última es consecuencia, en gran parte, de la actividad y de la buena calidad de los abogados que intervienen en cada litigio, tanto o más que del propio trabajo de los jueces. Es bien sabido entre juristas que la calidad de las sentencias es función en gran medida de la competencia profesional de los abogados actuantes y de los dictámenes que las partes presentan en defensa de sus posiciones. Se ha señalado también más arriba que los abogados anglosajones están obligados a realizar, además, labores de *gatekeeping*¹⁴.
- d) *Independencia profesional y libertad individual*. La organización corporativa de las actividades profesionales puede proporcionar un efecto externo de segundo orden, que idealmente toma la forma de una mayor protección de los ciudadanos frente a sus representantes políticos. Se trata de un efecto externo porque se obtiene sin que el beneficio redunde necesariamente en quien lo produce. Su carácter de segundo orden procede de que es consecuencia indirecta de asignar a los profesionales la producción de un efecto externo de primer orden. Siguiendo con el ejemplo, el control que ejercen notarios y re-

¹⁴ El caso de la abogacía pone de manifiesto, no obstante, la relatividad del análisis: a menudo, los abogados generan efectos externos *negativos* cuando, en lugar de facilitar la contratación, siguen estrategias de expropiación y captura de rentas, lo cual puede ocurrir tanto en el ámbito de la contratación privada como en el terreno público.

gistradores en muchos países de *Civil Law* o los abogados en países de *Common Law* es una externalidad cuyo logro mediante profesionales *independientes* permite preservar la intimidad individual mejor que el control por funcionarios puros, dado que, generalmente, la dependencia de éstos respecto a las autoridades políticas sería mucho mayor. (Bien es cierto, no obstante, que también los cuerpos profesionales de funcionarios proporcionan una salvaguardia del ciudadano respecto a sus agentes políticos, que les protege contra el reformismo aventurero, gracias al carácter vitalicio de los puestos y a la inercia organizativa que generan. Por esta vía, se puede legítimar buena parte de la independencia profesional y funcional, cuyo exponente histórico más relevante es tal vez la independencia del poder judicial respecto al ejecutivo).

La solución consistente en asignar a los profesionales la producción de efectos externos positivos se justifica porque permite ganar economías de producción conjunta. Sin embargo, encierra un problema potencialmente grave, ya que en principio el profesional no tiene incentivos para producirlos, pues se trata de servicios por cuya prestación o bien no se le retribuye o incluso ha de *pagar* un cierto coste. Es este último el caso del *gatekeeping*, en las cuales el profesional ha de satisfacer dos lealtades, siendo a la vez “agente” de dos “principales” cuyos intereses no necesariamente coinciden. Se engendra en tales casos un conflicto de intereses difícil de contener. Para resolverlo satisfactoriamente, se requieren incentivos muy fuertes, capaces de independizar al profesional del cliente que le paga y a quien, eventualmente, ha de denegar sus servicios con riesgo o certeza de perderlo. Obviamente, conseguir incentivos suficientes para tal alto nivel de cumplimiento puede ser muy costoso. La eficacia y el coste de las pautas organizativas típicas, tratadas en la sección siguiente, han de valorarse dentro de este contexto.

De nuevo el sistema notarial ejemplifica el asunto. Basta pensar, por un lado, en las sustanciales economías de producción conjunta que se derivan de que el notariado actúe, de hecho, como abogado de varias partes: los contratantes privados y, en mayor o menor medida según los sistemas, el interés público. Desde el punto de vista de los servicios privados, se evitan así los costes de duplicación y captura

de rentas inherentes a la actuación de varios abogados, uno por cada parte. Por ejemplo, en los Estados Unidos es común la presencia de tres abogados en las transacciones inmobiliarias, representando al comprador, al vendedor y a la entidad financiera que financia la operación. En cambio, dentro de los sistemas de notariado latino o romano comunes en Europa continental un solo abogado, el notario, representa a todos ellos. De este modo, se evitan de raíz los costes de duplicación y, sobre todo, el que cada parte dedique recursos no a facilitar la transacción sino a instrumentarla para expropiar a las demás partes, lo que conlleva el que la actuación de los abogados reste valor en lugar de incrementarlo. Obviamente, los incentivos que rigen la actuación de un notario han de ser muy poderosos para superar los potenciales conflictos de intereses que conlleva esta situación central y común a las partes. Generar tales incentivos y salvaguardar su independencia es costoso. No obstante tales costes quedan muy probablemente compensados por las economías de producción conjunta que se generan.

3. La racionalidad de las pautas organizativas

Pese a las particularidades analizadas en la sección precedente, el análisis económico convencional ha tratado a menudo los servicios profesionales descuidando que, por lo peculiar de su carácter, su producción y venta requiere fórmulas organizativas —ya sean éstas asociaciones profesionales, firmas auditoras o *health maintenance organizations*— de naturaleza diferente a las abstracciones que, tanto de la empresa como del mercado, son propias del discurso neoclásico.

La estructura organizativa común a todas las actividades profesionales, tanto si se ejercen en régimen corporativo como de competencia, se caracteriza por los incentivos que pesan directamente sobre el profesional y por el proceso de autoselección que tales incentivos generan. Esencialmente, pueden considerarse tres elementos básicos: (a) un sistema de remuneración aplazada que impone una san-

ción muy elevada en caso de detectarse un incumplimiento; (b) una variabilidad de los ingresos que fomenta la productividad y el control mutuo; y (c) un proceso de autoselección que introduce un cierto grado de control automático.

- a) *Remuneración superior a las alternativas*. En cuanto a los incentivos, se tiene en primer lugar una retribución superior a los ingresos de oportunidad durante al menos buena parte del ejercicio profesional, percibiendo así el profesional una prima o “cuasi-renta”¹⁵, que remunera sus inversiones previas y, eventualmente, su posición monopolista. Semejante pauta retributiva incentiva a cumplir siempre que exista una probabilidad positiva de perder dichas cuasi-rentas en caso de incumplimiento. En las corporaciones profesionales estas cuasi-rentas se estructuran mediante restricciones de entrada — oposiciones, exámenes, escalafones, períodos de práctica — cuya superación exige una fuerte inversión inicial. En cambio, en las empresas que producen servicios en régimen de competencia —dedicadas a labores como la consultoría, la auditoría, la abogacía, la banca de inversiones o la enseñanza superior¹⁶— son fruto de decisiones de diseño organizativo relativas a la selección del personal, la asignación del trabajo, los ascensos y el perfil retributivo¹⁷. En ambos casos, no obstante, las retribuciones suelen ser inferiores a las de oportunidad en los períodos iniciales y superiores en los finales. El

¹⁵ Los estudios sobre cómo la expectativa de obtener un flujo de cuasi-rentas en el futuro incentiva automáticamente que los productores preserven la calidad de los productos o servicios que proveen fueron iniciados por Becker y Stigler (1974) desarrollados por Klein y Leffler (1981), Williamson (1983) y Shapiro (1983), siendo aplicados al ámbito laboral en los modelos sobre el uso de la retribución por antigüedad para motivar el rendimiento, evitando el “riesgo moral”, que se inician con el trabajo de Lazear (1979), y, más recientemente, en la literatura sobre “salarios eficientes” que parte de Shapiro y Stiglitz (1984).

¹⁶ Véase sobre esta materia, entre otros muchos, Fama y Jensen (1983a, pp. 315-7; y 1983b, 334-7), Gilson y Mnookin (1985), y Carr y Mathewson (1990).

¹⁷ Un sistema retributivo que tiene estas mismas propiedades es el de los jueces federales de los EEUU, cuya compensación está diferida mediante una generosa pensión. Véase al respecto Posner (1995b, pp. 109-144).

uso de cuasi-rentas acentúa la importancia de las expectativas de los profesionales, tanto de los que ejercen en un determinado momento como de los candidatos potenciales a acometer las inversiones requeridas para entrar.

- b) *Variabilidad de la compensación.* Por otro lado, el hecho de que los ingresos varíen de forma positiva con la conducta propia en las dimensiones en que la competencia es aceptada y de forma negativa con la conducta ajena de los colegas en las dimensiones en que ésta es prohibida (con la *mala* conducta, en definitiva) favorece doblemente el logro de unos ciertos objetivos de eficiencia. Por una parte, incentiva la productividad en las dimensiones en que se permite competir. Por otra, fomenta el control mutuo para que la competencia se restrinja a tales dimensiones.
- c) *Autoselección de profesionales.* Por último, la existencia de estos incentivos —o, más en general, el tipo de puesto de trabajo que estos incentivos contribuyen a configurar— suele generar un proceso de autoselección de un cierto tipo de personal: el que más valora los puestos de trabajo definidos por tales restricciones y pautas retributivas. Uno de los efectos más importantes en este sentido lo suele originar el aplazamiento de la retribución, al incentivar la entrada de personas con un bajo tipo de descuento. En la medida en que las preferencias difieran entre los individuos y permanezcan constantes a lo largo de sus vidas, esta autoselección favorece la entrada de profesionales con unas preferencias idóneas para rechazar tentaciones de mala práctica profesional que a corto plazo suelen reportar sólo beneficios, mientras que su posible penalización se sitúa en el futuro.

La estructura de estos incentivos es similar, tanto si resultan de una decisión interna de las organizaciones que compiten libremente en la prestación de servicios profesionales (auditoría, consultoría, etc.); como si proceden de las restricciones competitivas propias de las profesiones liberales. Cuando se trata de profesionales independientes, se nos suelen presentar como restricciones competitivas. En cambio, cuando son empresas en competencia quienes proveen los servicios, estas pautas no se ven como tales restricciones competitivas.

vas, sino como “carreras profesionales”¹⁸. No obstante, en muchos casos esta distinción es más jurídica que económica, de forma similar al tratamiento de las restricciones verticales, cuando se diferencia éste según los distribuidores estén o no integrados verticalmente con el fabricante.

Obviamente, en la práctica suele existir una diferencia radical entre las restricciones de las asociaciones profesionales y las verticales que rigen las relaciones entre, por ejemplo, fabricantes y distribuidores: mientras que éstos últimos suelen estar en competencia con otros fabricantes y distribuidores —condición necesaria para que las restricciones verticales merezcan un juicio benigno—, los colegios profesionales actúan casi con generalidad en régimen de monopolio. La justificación económica de las restricciones que disfrutaban estos últimos requiere, por ello, dos condiciones adicionales. (a) Primero, la existencia de efectos externos sustanciales cuya producción sea efectivamente asegurada por la estructura de incentivos que proporcionan dichas restricciones, puesto que los problemas de asimetría informativa son resolubles mediante salvaguardias contractuales libremente diseñadas por organizaciones privadas que viven en competencia¹⁹. (b) Segundo, el que no sea más eficiente producir tales

¹⁸ El hecho probable de que la política convencional de defensa de la competencia no persiguiese tales prácticas, pero sí sus equivalentes entre unidades productivas que desde un punto de vista jurídico formal se consideran “empresas” obedece a una comprensión parcial y trasnochada de la realidad económica, visión que separa injustificadamente lo interno a la empresa de lo que es propio del mercado —curiosamente, aplicando criterios jurídicos y formales, que no económicos—, todo ello pese a que semejante separación carece de contenido sustantivo a la luz de los modernos desarrollos de la economía de las organizaciones. En este sentido, no viene dar la bienvenida al cambio de criterio implícito en la resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de fecha 12 de febrero de 1997, en la que éste considera compatible con la competencia la fijación de precios mínimos dentro de redes de establecimientos en régimen de franquicia, concesión y distribución exclusiva (aunque no en el caso sobre el que trata la propia resolución). Se orientan en la misma dirección las recomendaciones formuladas en el Libro Verde de la Comisión Europea sobre restricciones verticales (EC, 1997).

¹⁹ Un ejemplo muy ilustrativo en este sentido es el desarrollo de las nuevas formas de contratación en el sector sanitario de los Estados Unidos, como son, principalmente, las *Health Maintenance Organizations* o “HMOs”. Este tipo peculiar de empresas de franquicia viene a resolver de raíz, mediante diversas pautas de organi-

efectos externos bajo un régimen alternativo de competencia regulada entre empresas u organizaciones cuyos miembros sí estén motivados bajo las pautas profesionales típicas²⁰. Tal podría bien ser el caso cuando semejante régimen requiriese un alto grado de regulación supervisora y las administraciones públicas no fueran capaces de ejercerla con un mínimo de eficiencia.

4. La valoración económica de las pautas profesionales

La coincidencia en el uso de pautas similares de organización por parte de empresas que venden servicios profesionales en mercados competitivos, por las asociaciones de profesionales e, incluso, por algunos sistemas funcionariales hace probable que tales pautas respondan a una lógica de eficiencia. Justifica también un análisis caso por caso de los posibles beneficios y los costes de monopolio que están presentes en los diversos tipos de instituciones y estructuras de mercado en el sector de los servicios profesionales. Este análisis ha de hacerse en sus propios méritos, de modo similar al que cada vez más se tiende a efectuar en el ámbito de las restricciones verticales entre fabricante y distribuidor. En esta última situación, tanto la literatura económica como, crecientemente, las autoridades de defensa de la competencia han optado por el examen casuístico de cada situación, en términos de lo que la práctica jurídica estadounidense denomina *rule of reason*, desechando la aplicación de criterios rígidos de exclusión *per se* de determinadas pautas genéricas, como son la exclusividad territorial o la fijación de precios por el fabricante.

zación, como la contratación de la asistencia dentro de una lista cerrada de médicos, la supervisión de éstos y la integración vertical, algunos de los graves conflictos de intereses existentes entre médicos, pacientes y compañías aseguradoras, y que han dado lugar a que en este sector se haya considerado plagado de supuestos “fallos del mercado”. Véase, para una primera aproximación al tema, Feldstein (1988, pp. 314-338).

²⁰ Esta puede ser la situación de la auditoría de estados contables. Por un lado, en su prestación compiten tanto asociaciones profesionales como firmas y profesionales individuales. Por otro lado, de existir una racionalidad económica para su regulación, ésta toma la forma de efectos externos. Véanse, en especial, Watts y Zimmerman (1979; 1986, pp. 179 -199 y 222-243); así como Arruñada (2000b; 1999a; 1999b; 1997; 1990, pp. 293-305 y 308-312).

En el ámbito profesional es también recomendable un tratamiento casuístico, lo que en este terreno equivale a analizar cada subsector de actividad profesional. El examen de cada una de estas instituciones ha de tener en cuenta la posible existencia de efectos externos y el coste de las alternativas disponibles para su tratamiento; así como los problemas de asimetría de información, considerando cómo se atenúan o resuelven en la actualidad y cómo se resolverían en el futuro bajo el nuevo marco que se propone. Dicho de otra manera, por un lado hemos de definir qué servicios queremos que produzcan los profesionales y cuáles eventualmente los reguladores y los funcionarios; y, por otro, hemos de pensar en cómo instrumentar una transición que evite el aumento de las barreras de entrada y la creación de órganos reguladores incontrolados; y que no impida, sino que favorezca, el desarrollo de salvaguardias contractuales espontáneas para los problemas de asimetría informativa.

El método que proponemos para iluminar la política económica en este terreno consiste en comparar la eficiencia de las distintas fórmulas organizativas, entendida dicha eficiencia como la mera relación entre un conjunto de *outputs* y una serie de costes— relación. En la práctica, este análisis exige un estudio en profundidad de las instituciones existentes y la comparación con otras posibles soluciones organizativas, materias que se abordan en los dos apartados de esta sección.

4.1. El análisis de una organización profesional

Los pasos a dar para efectuar un análisis económico de una organización productora de servicios profesionales pueden estructurarse en tres fases. En la primera fase, se analizan los atributos o naturaleza del servicio, lo que incluye su calidad y, eventualmente, la prestación de efectos externos. Para un análisis eficaz, es preciso entender la tecnología productiva y contractual. En la segunda fase, se estudia la eficacia con que tales servicios se elaboran dentro de la estructura organizativa de la profesión. En la tercera fase, se ponderan los costes que generan las restricciones competitivas, en caso de existir.

4.1.1. Análisis del producto

Considerando la capacidad del mercado para solventar problemas de asimetría informativa y la ineficiencia productiva de las administraciones públicas, los argumentos de asimetría informativa y calidad tienen, en general, una relevancia de segundo orden frente a los de efectos externos. En este terreno, las pautas restrictivas de la competencia en el ámbito de las profesiones tienen más sentido en la medida en que entre los servicios que proveen figuren servicios públicos que tengan tal carácter de efecto externo. Los posibles costes que dichas pautas pueden generar por restringir la competencia pueden a menudo despreciarse al ponerlos en relación con los mayores costes que a buen seguro generaría la prestación de esos mismos servicios por funcionarios públicos (entendidos en sentido estricto) o bien por firmas de profesionales en régimen de competencia *altamente regulada*.

4.1.2. Análisis de la eficacia

En segundo lugar, el estudio de la *eficacia* con que se provee el servicio bajo una fórmula organizativa real o hipotética se centrará, generalmente, en los incentivos que conllevan la percepción de cuasirentas por retribución aplazada y rentas, la variabilidad de los ingresos y los consiguientes procesos de autoselección.

El examen ha de ser tanto teórico como, sobre todo, empírico y casuístico. En primer lugar, ha de evaluarse en este sentido si funcionan los mecanismos de sanción necesarios para que sean eficaces los incentivos mediante cuasi-rentas; en segundo lugar, si la variabilidad de los ingresos es suficiente para fomentar la reducción de costes y el control mutuo de la calidad y, por último, si el proceso de autoselección favorece o no la entrada de personal idóneo para el tipo de funciones y para el desarrollo de pautas corporativas de control.

4.1.3. Análisis de los costes de restringir la competencia

La eficacia que pueden conseguir los colegios profesionales en cuanto a la producción de efectos externos y al control de los problemas

de asimetría informativa se logra, cuando se logra, al precio de restricciones competitivas. Este hecho hace imperativo un examen de los costes que imponen estas restricciones, los cuales han de ser evaluados y tenidos en cuenta al enjuiciar la eficiencia de estas instituciones. En esta evaluación, se han de considerar al menos los costes siguientes: (a) la pérdida de bienestar derivada del incremento de precio y consiguiente reducción de la cantidad, poco importante cuando existen restricciones legales que imponen el consumo obligatorio; (b) el incremento de costes derivado de las restricciones competitivas, más grave cuando se restringe la innovación, si bien atenúa este efecto el que el profesional ostente la titularidad de las rentas residuales —en este sentido, las profesiones son similares a las franquicias—; y, por último, (c) los costes en disipación o búsqueda de rentas, los cuales dependen en gran medida de cómo se diseñe el mecanismo de entrada.

Constituyen elementos de juicio fundamentales en este examen los indicios sobre la elasticidad de la demanda; la rentabilidad de la carrera profesional —de poco valen al respecto los datos de ingresos anuales que se manejan a menudo—; y, por último, el diseño de los mecanismos de decisión sobre fijación de los precios y control de la entrada. En este sentido, ha de identificarse hasta qué punto existe o no *captura* del regulador; si están o no suficientemente separados reguladores y regulados y si los ciudadanos están informados correctamente, condición esta última que favorece una regulación más acorde con el interés público. Por desgracia, en algunos casos suele ocurrir que, bien porque el profesional actúa como recaudador tributario o porque es difícil evaluar su dedicación, existen asimetrías informativas importantes, que llevan a muchos ciudadanos a valorar mal los ingresos de los profesionales. Por último, conviene analizar los mecanismos de entrada y los costes de búsqueda y captura de rentas, tanto en la entrada como en el reparto de las rentas.

4.2. La comparación de posibilidades organizativas

La comparación institucional es difícil, sobre todo cuando, como en este caso, no existe conocimiento directo acerca de algunos de los

extremos a valorar. En este caso, además, la ayuda que pudieran proporcionar las comparaciones internacionales tiene un valor limitado, debido a las interconexiones que existen, sobre todo, entre los servicios externos que proveen los profesionales y otras instituciones del sector público, como era el caso del sistema judicial en varios de los ejemplos descritos más arriba. Sin ánimo de exhaustividad, se comentan a continuación cuatro de los principales problemas que se plantean: (1) el poner excesivo énfasis en los precios, considerando los como la única variable competitiva relevante; (2) la invisibilidad de aquellas soluciones que no han podido aparecer, por exigir innovaciones tecnológicas inalcanzables o inaplicables dentro de las estructuras vigentes; (3) los indicios de que la eficiencia pudiera depender más de la gestión regulatoria que del diseño o configuración general de los sistemas; y (4) la necesidad de alcanzar un cierto equilibrio entre los riesgos de captura y oportunismo regulatorios.

4.2.1. El énfasis en la competencia en precio

Muchas propuestas liberalizadoras concentran su atención en una de las variables que es posible manejar en el diseño institucional: la intensidad de la competencia en precio. Sin embargo, al enjuiciar las posibilidades de diseño, ha de considerarse que el legislador puede alterar no sólo la *intensidad* de la competencia sino también las *dimensiones* de la competencia, así como la definición del producto y el grado de integración. La consideración explícita de estas posibilidades es tanto más conveniente cuanto que, de no hacerlo, se corre el riesgo de poner en marcha reformas aventureras que, amén de que sus consecuencias sean dudosas, pueden acabar en situaciones reguladas de forma aún más deficiente. En este terreno, se suele caer en tres errores principales: centrar la atención exclusivamente en la competencia en precio (a); marginar de la discusión el diseño de las nuevas regulaciones (b); y, por último, desatender la posibilidad de emplear la competencia dentro de un régimen más organizativo que de mercado (c).

- a) La consecuencia principal del primer tipo de error, consistente en centrar la atención tan sólo en la competencia vía precios, es la de desatender las implicaciones que sobre la naturaleza

del tipo de servicio *producible* con un determinado orden institucional entraña una mayor intensidad de las competencias. En este terreno, la exclusión de los efectos externos de la tarea del profesional suele llevar aparejada la dedicación de funcionarios a su producción o control, funcionarios cuya organización eficiente dista de estar resuelta. Adicionalmente, cuando, al proponer medidas de liberalización se pone un énfasis desproporcionado en la competencia en precio, se relega el papel de las barreras a la entrada, pese a que su importancia es, en muchos casos, mayor.

- b) En segundo lugar, se suelen subestimar los costes de regulación. Con cierta frecuencia, se presentan a la opinión pública medidas liberalizadoras que, en seguida, terminan siendo tan sólo una forma diferente de regular un sector económico. La necesidad de considerar explícitamente tales costes es aún mayor si contemplamos el proceso regulatorio desde un punto de vista positivo o de intereses privados: si se supone que no se liberaliza en busca del bien común, se concluye que en realidad nunca se busca liberalizar, sino que éste puede ser sólo el pretexto para regular de otra manera que concuerde mejor con los intereses privados de quienes defienden el cambio.
- c) Por último, cabe prestar más atención a la posibilidad de utilizar elementos de competencia ya no en el mercado, sino dentro de una organización más o menos pública. Como ejemplo de esto último, basta pensar que tal vez algunos médicos del National Health Service británico compiten hoy, tras la introducción de un régimen de “mercado interno”, más que los médicos alemanes, pese a que éstos, al ser más representativos del paradigma de profesional liberal, tenderíamos a considerar que trabajan más “en el mercado”.

4.2.2. La relatividad de los condicionamientos tecnológicos

La argumentación desarrollada hasta aquí es estática, pues arranca de una tecnología dada y analiza los condicionamientos a que ésta da lugar. Sin embargo, la tecnología de un sector productivo cambia, como consecuencia tanto de la innovación generada en el propio sec-

tor como de cambios que se producen fuera de él. En este contexto dinámico, la argumentación puede debilitarse. Más en concreto, cabría argumentar que las restricciones tecnológicas referidas en la sección segunda son más el *resultado* que la *causa* de las restricciones competitivas presentes en los mercados de servicios profesionales. Por un lado, las restricciones típicas de los sectores profesionales reducen los incentivos a innovar²¹, pues ello suele ser necesario para proteger las cuasi-rentas y la recuperación de las inversiones en capital humano, manteniendo así los incentivos en que se asienta el funcionamiento de la profesión. Estos sistemas arrastran así un cierto coste en términos de innovación escasa y lenta. Es de esperar que el importe de este coste varíe notablemente entre distintas actividades y se eleve cuanto mayor sea la tasa de innovación externa. Se observan en este sentido indicios de que la tecnología ha cambiado más rápido que la organización de algunos sectores profesionales. Esto es aplicable a las propias tecnologías productivas. Así, en el caso de la medicina, destaca, por ejemplo, como un creciente número de técnicas terapéuticas y de diagnóstico requieren en menos medida conocimientos estrictamente médicos. Pero también es cierto con carácter más general para las tecnologías de la información que, al permitir un mayor desarrollo de las marcas y nombres comerciales, favorecen que la actuación libre del mercado evite con mayor eficacia los problemas de asimetrías informativas entre profesional y cliente. Una hipótesis de eficiencia con base en la asimetría de información puede haber tenido por ello más sentido en el pasado, en tiempos de mayor fragmentación de los mercados. Los cambios en comunicaciones han afectado drásticamente el desarrollo de salvaguardias, por lo que es más viable la competencia entre proveedores de servicios cuando éstos son firmas o redes de firmas franquiciadas. Se aprecia así que el mercado libre ha demostrado en muchos sectores de nueva creación su capacidad para solventar asimetrías informativas más graves que las existentes en numerosos sectores que tradicionalmente tienen carácter profesional. Basta comparar, en este sentido, por ejemplo, el diseño, producción y compraventa de automóviles y edificios. Parece existir en este ámbito un grado su-

²¹ Véase, para una introducción, Arruñada (1992).

tancial de inercia en la asignación de pautas organizativas competitivas o corporativas a unos u otros sectores según cual haya sido su trayectoria histórica. En buen número de casos observamos que las pautas corporativas son sólo un residuo histórico y, aunque pudieran haber estado justificadas en el pasado, distan de estarlo en la actualidad. El problema que se plantea en estos casos es, no obstante, complejo, y la política pública debiera buscar, idealmente, una reforma que permitiese la evolución de los sectores corporativos de acuerdo con las nuevas posibilidades abiertas, pero generalmente desconocidas, para el funcionamiento de los mercados.

4.2.3. ¿La regulación es más decisiva que el diseño?

Por si no bastaran las complicaciones anteriores, queremos apuntar una duda adicional, primero en forma teórica y luego empírica. A lo largo del artículo, hemos analizado los *mercados* de servicios profesionales pero teniendo siempre muy presente que, en mayor o menor grado, la producción de este tipo de servicios se dispone mediante instituciones que tienen muchos atributos de *organización*. Una consecuencia de ello es que el grado *efectivo* de competencia y, por ende, su eficiencia puedan depender más de la gestión o la regulación que de un diseño más o menos competitivo del sistema en el plano formal.

Inspiran esta reflexión los datos que se presentan en la Tabla 1 anexa, relativos a los costes de la intermediación jurídica de transmisiones inmobiliarias²². En ellos sobresale el hecho de que las diferencias de costes parecen obedecer más a la *gestión* de los distintos sistemas nacionales que a su *diseño* o arquitectura básica, ya sea éste el del *Common Law* anglosajón o el del *Civil Law* continental. A este respecto, basta observar cómo los costes de sistemas tan distintos entre sí como son el alemán frente al escocés o el francés respecto del inglés, se mueven en órdenes de magnitud más afines de lo

²² Los datos se refieren sólo a los costes, pero ello no limita gravemente el análisis, pues el valor de los servicios no difiere tanto en los distintos países como para justificar las diferencias de costes. Es más, tampoco parecen coincidir unos costes más altos con la prestación de unos servicios más valiosos o completos.

que lo hacen respecto a sistemas pertenecientes a su mismo tipo institucional (esto es, comparando el sistema alemán con el francés y el escocés con el inglés). En jerga económica, se podría hablar de que responden más a la *regulación* que a la *estructura* del mercado.

Tabla 1. Comparación internacional de los costes de transferir la propiedad de bienes inmuebles (costes como porcentaje del importe de una compraventa por valor de 75.000 dólares)²³.

²³ Fuente: elaborado conjuntamente con Frank H. Stephen, dentro del proyecto “Comparative Analysis of the Intermediation Institutions Involved in Real Estate Transactions in the UK and Spain”, a partir de las siguientes fuentes primarias: para España, Arruñada (1995); para los EEUU, Galanter *et al.* (1994); para Inglaterra, Gales y Escocia, la encuesta Woolwich del mes de mayo de 1994; para el resto, datos suministrados por el registro de la propiedad español y extraídos de “I Own, I Owe, so off to Work I Go” (*The Economist*, 26 de diciembre-8 de enero, 1993, pp. 95-97).

	<i>Sistemas anglosajones</i>			<i>Sistemas latinos</i>		
	<i>EE.UU.</i>	<i>Inglate- rra y Gales</i>	<i>Escocia</i>	<i>España</i>	<i>Francia</i>	<i>Alema- nia</i>
Abogados	1,33%	1,17%	2,39%			
Certificaciones		0,14	0,13	0,04	0,02	0,00
Notario	0,02			0,46	1,28	4,00
Registro	0,07	0,20	0,54	0,13	0,10	0,34
Seguro de título	0,70					
Costes jurídicos	2,12	1,51	3,06	0,62	1,40	4,34
Agente de la propiedad	6,00	2,52	1,13	4,00	5,00	5,50
Costes de transacción	8,12	4,03	4,20	4,62	6,40	9,84
Impuestos	3,00	1,00	1,00	6,00	7,14	2,00
Costes totales	11,12	5,03	5,20	10,62	13,54	11,84

4.2.4. La necesidad de un equilibrio entre la captura y el oportunismo regulatorios

Conviene reiterar de forma explícita una condición necesaria del éxito gerencial y regulatorio en el ámbito profesional, condición que ha de estar presente en todas y cada una de las soluciones que se contemplen, desde la regulación de proveedores privados hasta la gestión de funcionarios.

En cualquiera de estas posibilidades, el mantenimiento a largo plazo del sistema de incentivos que son propios de las organizaciones de servicios profesionales requiere un difícil equilibrio regulatorio o, si se prefiere, una “gestión regulatoria” muy consciente de la delicadeza y posibilidades del instrumento que se regula. Dos son los pel i-

gros extremos que se corren en este terreno: el *oportunismo* regulatorio y la *captura* del regulador.

- a) El oportunismo toma la forma de cambios regulatorios imprudentes o interesados que, al rebajar los precios, abrir la entrada o alterar el régimen de funcionamiento, pueden destruir el sistema de remuneración aplazada, modificando o introduciendo incertidumbre en las expectativas de remuneración futura, privando de incentivos las inversiones futuras y expropiando, de paso, los ingresos en exceso de los obtenibles fuera de la profesión (las denominadas “cuasi-rentas”, que vienen a retribuir las inversiones ya efectuadas en el pasado). En estos casos, el riesgo suele ser especialmente grave cuando existe ignorancia sobre el carácter de la remuneración, a la cual se la tiende a ver, sobre todo por parte del público, como salario, cuando en realidad constituye el rendimiento de una inversión previa en capital humano.
- b) En el terreno opuesto, también puede producirse la “captura” del regulador por los profesionales. Las manifestaciones de este fenómeno, de signo opuesto al anterior, son, por ejemplo, la elevación de precios o la congelación de la oferta, con la consiguiente generación de rentas o su reparto entre un número menor de perceptores. Las consecuencias en cualquier caso son dobles, distributivas y productivas. Por un lado, se produce una transferencia de riqueza de los clientes a los profesionales. Por otro lado, lo que es más importante porque causa un derroche de recursos, se provoca una mayor disipación de riqueza por parte de los aspirantes, en sus intentos de acceder a la profesión.

La solución completa o perfecta del problema es difícil, pues, al introducir más autorregulación, se garantiza que las medidas no destruyan el sistema de incentivos, pero se corre un mayor riesgo de captura. No obstante, la importancia de proporcionar garantías acerca de la percepción futura de las remuneraciones aplazadas es indudable. Basta observar las salvaguardias que proporcionan las empresas privadas que utilizan sistemas de este tipo. En ellas, los perceptores de las cuasi-rentas son también los principales decisores, pues es muy frecuente que los profesionales más veteranos sean so-

cios de las firmas. En el ámbito público, deberíamos pues aprender a valorar este aspecto positivo de la autorregulación e incluso de la captura del regulador, como primer paso para alcanzar un equilibrio con sus consecuencias negativas. Algunas profesiones jurídicas españolas proporcionan un caso interesante en esta línea, ya que, desde hace algunos años, su regulación es compartida por varios Ministerios con objetivos y prioridades diferentes (Justicia y Economía). El hecho de que se haya alcanzado por esta vía una situación que todos los participantes consideran insatisfactoria creo que debe interpretarse como una señal positiva. Dada la disparidad de los intereses en juego, la satisfacción de una parte debe llevarnos a sospechar que nos encontramos cerca de un extremo, punto que en este contexto es subóptimo.

5. Conclusiones

Se ha intentado perfilar una guía de actuación para el decisor público en el sector de los servicios profesionales. Se propone una revisión radical, pero no apriorística, de las restricciones competitivas que configuran todos los sectores de servicios profesionales. El objetivo es adecuar el régimen de estos sectores tanto a los cambios tecnológicos que se han producido desde su consolidación como oligopolios, como a las limitaciones crecientes que confronta la provisión de servicios públicos mediante las fórmulas funcionariales tradicionalmente empleadas por las administraciones públicas.

Cada una de ambas adaptaciones conduce a configuraciones diferentes. Se tiene así, por un lado, que, debido a los cambios tecnológicos y, en especial, al abaratamiento de la salvaguardia contractual mediante marcas y nombres comerciales, las restricciones competitivas son cada vez menos necesarias para solventar problemas de calidad o asimetrías de información. En cambio, la organización restrictiva de algunas profesiones puede ser más necesaria para organizar la provisión como “efectos externos” a los profesionales de aquellos servicios públicos en cuya prestación las administraciones públicas y sus

satélites están demostrando notoriamente ser, no sólo ineficientes, sino incluso ineficaces. Este examen casuístico llevaría así a mantener la configuración con pautas restrictivas de algunos sectores profesionales: aquellos para los que se demuestre una prestación sustancial de efectos externos. No obstante, incluso en la mayoría de estos casos tal vez procede racionalizar dicha prestación de efectos externos. También se habría de considerar la posibilidad de aprovechar la actual configuración restrictiva de la competencia para proveer nuevas externalidades.

Referencias

- AKERLOF, G. A., 1970, "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, pp. 488-500.
- ARRUÑADA, B., 1986, "La naturaleza de las actividades de servicios como condicionante de su eficiencia económica", *Esic-Market*, abril-junio, pp. 67-84.
- ARRUÑADA, B., 1990, *Control y regulación de la sociedad anónima*, Alianza, Madrid.
- ARRUÑADA, B., 1992, "Profesionales del monopolio", *Revista de Economía*, n.º 14, 4.º trimestre, pp. 95-101.
- ARRUÑADA, B., 1995a, "Colegios profesionales y diseño institucional", *Economistas*, n.º 63, pp. 86-90. Reproducido en J. V. elarde *et al.* (dirs.) *Regulación y competencia en la economía española*, Cívitas, Madrid, 1995, pp. 65-75.
- ARRUÑADA, B., 1995b, *Análisis económico del notariado*, Consejo General del Notariado, Madrid.
- ARRUÑADA, B., 1996a, "The Economics of Notaries", *European Journal of Law and Economics*, Vol. 3, n.º 1, pp. 5-37.

- ARRUÑADA, B., 1996b, “La implantación del sistema registral español en países menos desarrollados”, trabajo presentado en el *Seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina*, organizado por los Ministerios españoles de Economía y Hacienda, de Administraciones Públicas y de Justicia, y por el Banco Mundial, y celebrado en Madrid el 15 de octubre de 1996.
- ARRUÑADA, B., 1997, *La calidad de la auditoría: Incentivos privados y regulación*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- ARRUÑADA, B., 1998, “Gestaltung und Regulierung von Freiberuflichen Dienstleistungen: Ein Allgemeiner Handlungsleitfaden”, en H. Herrmann y J. Backhaus (eds.), *Staatlich Gebundene Freiberufe im Wandel: Rechtliche und Ökonomische Aspekte aus Wissenschaft und Praxis*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998, pp. 115-135
- ARRUÑADA, B., 1999a, *The Economics of Audit Quality: Private Incentives and the Regulation of Audit and Non-Audit Services*, Kluwer, Boston y Dordrecht, 1999.
- ARRUÑADA, B., 1999b, “The Provision of Non-Audit Services by Auditors: Let the Market Evolve and Decide”, *International Review of Law and Economics*, Vol. 19, n.º 4, diciembre, pp. 513-31.
- ARRUÑADA, B., 2000a, “Gestión de la competencia en el sector público”, *Anuario de la Competencia 1999*, en prensa. Versión preliminar: AES (ed.), *Avances en la gestión sanitaria*, XX Jornadas de Economía de la Salud, Palma de Mallorca, 2000, pp. 327-66.
- ARRUÑADA, B., 2000b, “Audit Quality: Attributes, Private Safeguards and the Role of Regulation”, *European Accounting Review*, en prensa.
- BECKER, G.S., y G.J. STIGLER, 1974, “Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers”, *Journal of Legal Studies*, Vol. 3, enero, pp. 1-18.
- CARR, J. L., y G. F. MATHEWSON, 1990, “The Economics of Law Firms: A Study in the Legal Organization of the Firm”, *Journal of Law and Economics*, vol. 33, octubre, pp. 307-330.
- COASE, R. H., 1972, “Industrial Organization: A Proposal for Research”, en V. R. Fuchs (ed.), *Policy Issues and Research Opportunities in Industrial Organization*, NBER, Cambridge, pp. 59-73. Reproducido en R. H. Coase, *The Firm, the Market and the Law*, University of Chicago Press, Chicago, 1988, pp. 57-74.

- COASE, R. H., 1988, *The Firm the Market and the Law*, The University of Chicago Press, Chicago.
- DARBY, M. R., y E. KARNI, 1973, "Free Competition and the Optimal Amount of Fraud", *Journal of Law and Economics*, Vol. 16, pp. 67-88.
- ELLICKSON, R., 1991, *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- EC (European Commission), *Green Paper on Vertical Restraints*, Stanbrook and Hooper, Bruselas, 1997.
- FAMA, E. F., y M. C. JENSEN, 1983a, "Separation of Ownership and Control", *Journal of Law and Economics*, Vol. 26, junio, pp. 301-325.
- FAMA, E. F., M. C. JENSEN, 1983b, "Agency Problems and Residual Claims", *Journal of Law and Economics*, Vol. 26, junio, pp. 327-349.
- FITZSIMMONS, J.A., y R.S. SULLIVAN, 1982, *Service Operations Management*, McGraw-Hill, Nueva York.
- GALANTER, M., M. BALLARD y J. ESSER, 1994, "The Cost of Common Legal Transactions in the United States", *Working Paper*, Institute of Legal Studies, University of Wisconsin, Madison, WI, julio.
- GILSON, R. J., y R. H. MNOOKIN, 1985, "Sharing Among the Human Capitalists: An Economic Inquiry into the Corporate Law Firm and How Partners Split Profits", *Stanford Law Review*, vol. 37, enero, pp. 313-392.
- KLEIN, B., y K. LEFFLER, 1981, "The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance", *Journal of Political Economy*, Vol. 89, agosto, pp. 615-641.
- KRAAKMAN, R.H., 1986, "Gatekeepers: The Anatomy of a Third-Party Enforcement Strategy", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 2, pp. 53-105.
- KREPS, D.M, y R. WILSON, 1982, "Reputation and Imperfect Information", *Journal of Economic Theory*, Vol. 27, pp. 253-279.
- LAZEAR, E.P., 1979, "Why Is There Mandatory Retirement?", *Journal of Political Economy*, Vol. 87, diciembre, pp. 1261-1284.
- LEVITT, T., 1972, "Production Line Approach to Services", *Harvard Business Review*, septiembre-octubre, pp. 41-52.

- LEVITT, T., 1976, "The Industrialization of Services", *Harvard Business Review*, septiembre-octubre, pp. 63-74.
- MILGROM, P., y J. ROBERTS, 1982, "Predation, Reputation and Entr Deterrence", *Journal of Economic Theory*, Vol. 27, pp. 280-312.
- NELSON, P., 1970, "Information and Consumer Behavior", *Journal of Political Economy*, Vol. 78, pp. 311-329.
- PAZ-ARES, C., 1995, *El sistema notarial: Una aproximación económica*, CGN, Madrid.
- POSNER, R.A., 1995a, "The Future of the Law and Economics Movement in Europe," Address to the XII Annual Conference of the European Association of Law and Economics, *mimeo*, Bern, September 7th.
- POSNER, R.A., 1995b, "What Do Judges Maximize", in *Overcoming Law*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- SALOP, S., 1977, "The Noisy Monopolist", *Review of Economic Studies*, Vol. 44, pp. 393-406.
- SALOP, S., y J. STIGLITZ, 1977, "Bargains and Ripoffs: A Model of Monopolistically Competitive Price Dispersion", *Review of Economic Studies*, Vol. 44, pp. 493-510.
- SHAPIRO, C., 1983, "Premiums for High Quality Products as Returns to Reputations", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, noviembre, pp. 659-679.
- SHAPIRO, C., y J.E. STIGLITZ, 1984, "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device", *American Economic Review*, Vol. 74, junio, pp. 433-444.
- SPENCE, A. M., 1973, "Job Market Signalling", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, pp. 355-374. También el Cap. 2 of *Market Signaling: Information Transfer in Hiring and Related Processes*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1973, pp. 5-30.
- WATTS, R.L., y J.L. ZIMMERMAN, 1979, "The Demand for and Supply of Accounting Theories: The Market for Excuses", *The Accounting Review*, Vol. 54, pp. 273-305.
- WATTS, R.L., y J.L. ZIMMERMAN, 1986, *Positive Accounting Theory*, 2.^a ed., Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.

WILLIAMSON, O.E., 1983, "Credible Commitments: Using Host ages to Support Exchange", *American Economic Review*, Vol. 73, pp. 519-40.

WOLINSKY, A., 1983, "Prices as Signals of Product Quality", *Review of Economic Studies*, Vol. 50, pp. 647-658.

IUDEM
DOCUMENTOS DE TRABAJO PUBLICADOS

DT 2000-1	LA MODERNA MACROECONOMÍA CLÁSICA Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA, Ramón Febrero Devesa
DT 2000-2	LA LIBERACIÓN DEL LIBRO. UNA CRÍTICA DEL SISTEMA DE PRECIO FIJO, Pedro Schwartz
DT 2000-3	COOPERATIVE BEHAVIOR IN THE PRISONER DILEMMA: THE ROLE OF RULES IN INSTITUTIONS, José Casas Pardo y Juan D. Montoro-Pons
DT 2000-4	SEX DISCRIMINATION. IS THE LABOUR MARKET A MARKET FOR LEMONS ?, Rocío Albert y Francisco Cabrillo
DT 2000-5	ORÍGENES DEL SOCIALISMO LIBERAL. EL CASO DE JUAN B. JUSTO, Carlos Rodríguez Braun
DT 2000-6	LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES: UNA GUÍA PARA LAS DECISIONES PÚBLICAS EN TIEMPOS DE CAMBIO, Benito Arruñada