
XVIII CONFERENCIA ANUAL DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE DERECHO Y ECONOMÍA (ALACDE) 2014

REGULACIÓN DE LA ABOGACÍA: UN ANÁLISIS ECONÓMICO COMPARADO Y COMPLEMENTARIO ENTRE PERÚ Y LA REPÚBLICA DOMINICANA

José Asti Heredia*

Enmanuel Cedeño-Brea†

6 de mayo de 2014

Borrador para fines de discusión: por favor, no citar sin el consentimiento de los autores

Resumen. Cada jurisdicción regula distintamente el ejercicio de la profesión de abogado. Sin embargo, vale analizar: *¿cuáles son las fallas del mercado que justifican regular el ejercicio de la abogacía?*-y de justificarse la intervención regulatoria- *¿Cuál sería la forma más eficiente de hacerlo?* Este trabajo de investigación analiza económicamente dos proyectos legislativos de regulación del ejercicio profesional de la abogacía que se discuten actualmente en Perú y en la República Dominicana. Estos son: el proyecto de Ley Universitaria peruano y el proyecto de Ley de Regulación del Ejercicio del Derecho dominicano. Ambos proyectos tienen por objetivo (directa o indirectamente) mejorar la calidad de los profesionales legales en sus respectivas jurisdicciones. El objetivo del ensayo es examinar ambas propuestas regulatorias utilizando las herramientas del Análisis Económico del Derecho (AED). La justificación detrás de la selección de estas propuestas legislativas yace en que apuntan alcanzar objetivos similares a través de la regulación de diferentes actores. El proyecto peruano busca regular a las universidades, mientras que el dominicano busca regular la entrada de los abogados al mercado profesional. Asimismo, en ambos países la estructura de la colegiatura profesional de los abogados es distinta. El

* Abogado. Especialidad en Derecho Corporativo. Investigador y miembro del Centro de Investigación de Derecho y Economía (CIDE) de la Universidad de San Martín de Porres (USMP).

† Licenciado en Derecho (PUCMM, Santo Domingo). Master of Laws (LLM), London School of Economics. Master of Science in Law and Finance (MSc), Queen Mary University London. Candidato a doctorado en Análisis Económico del Derecho del *European Doctorate in Law & Economics* (EDLE).

trabajo primeramente explica en qué consisten las regulaciones propuestas en ambas jurisdicciones. Luego examina las fallas del mercado (externalidades negativas y problemas de información imperfecta) que justificarían (o no) una intervención regulatoria de la abogacía. Seguidamente compara las reglas de cada propuesta regulatoria en función de sus costos, beneficios y las consecuencias económicas que la teoría predice que podrían tener sobre el mercado de los abogados. Metodológicamente, el ensayo combina el análisis económico positivo con el estudio de impacto regulatorio. Asimismo, utiliza una comparación funcional de la propuesta de ley peruana y de la dominicana. El artículo identifica los beneficios, costos y las consecuencias de cada proyecto en función del análisis económico realizado.

Códigos de clasificación JEL. K23, K40, L51.

Palabras clave. Regulación, Abogados, Colegios de Abogados, Ejercicio de la Abogacía, Operadores Jurídicos, Problemas de Agencia, Examen de Reválida, Licencia Profesional, Facultades Universitarias de Derecho, Perú, República Dominicana.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	3
2. SINTESIS DE LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS	5
2.1. <i>El Proyecto de Ley Universitaria Peruano</i>	5
2.2. <i>El Proyecto de Ley de Regulación de la Abogacía Dominicano</i>	7
3. ¿SE DEBE REGULAR A LOS ABOGADOS?	10
3.1. <i>Determinantes de la Regulación: Teoría Económica</i>	10
3.2. <i>Determinantes de la Regulación: Teorías Adicionales</i>	14
4. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS	15
4.1. <i>Análisis Económico de la “Nueva Ley Universitaria” en el Perú</i>	15
4.2. <i>Análisis Económico de la Ley de Regulación del Ejercicio del Derecho en la República Dominicana</i>	24
5. CONCLUSIONES	31
REFERENCIAS	34

“Ante la situación de la educación universitaria en el Perú, no podemos complacernos en esperar que a la educación la regule el mercado, la competencia y una apropiada información (...)”³

Dra. Fabiola León-Velarde
Rectora de la Universidad Peruana Cayetano Heredia

1. INTRODUCCIÓN

La profesión de abogado es socialmente útil. Los abogados son especialistas en el Derecho y las normas jurídicas. Brindan sus servicios tanto a los sectores productivos, como a las personas que requieren de su experticia legal. También son auxiliares de la administración de justicia. En algunas jurisdicciones se requiere que los jueces, fiscales, defensores públicos y notarios sean abogados. Asimismo, desde una perspectiva histórica, los abogados también han ocupado puestos de relevancia social como: congresistas (parlamentarios), funcionarios públicos, políticos, entre otros. A pesar de la importancia y de los beneficios sociales de la abogacía, cada jurisdicción regula su ejercicio de una forma distinta.

El ejercicio de la abogacía también genera costos para la sociedad. Esto ha suscitado críticas sobre la utilidad social de los operadores del derecho, cuestionando cuál es la mejor manera de mitigar las externalidades y los problemas de asimetría informativa que pueden existir en este mercado. La calidad técnica de los abogados es una de las principales razones que motivan las críticas que llaman a regular (más) el ejercicio de la abogacía. Esto ha originado un debate sobre la dirección de la regulación del ejercicio de la abogacía en búsqueda de su nivel óptimo para la sociedad.

El objeto central del trabajo subyace en el empleo de las herramientas del Análisis Económico del Derecho (AED) y del Derecho Comparado para examinar dos propuestas regulatorias contemporáneas al caso. Estas propuestas son: el proyecto de Ley Universitaria peruano⁴ (en lo adelante, el proyecto de “Ley Universitaria” o simplemente el proyecto de ley peruano) y el proyecto

³ Artículo titulado: “La Universidad que Queremos”, Diario La República, 20 de diciembre de 2013. Disponible en línea: <http://www.larepublica.pe/columnistas/enfoque/la-universidad-que-queremos-20-12-2013> (último acceso: 5 de mayo de 2014).

⁴ En Perú no es novedad una regulación de este tipo, pues existe una “Ley que Establece la Moratoria para la Creación de Universidades Públicas y Privadas por un período de Cinco Años” promulgada a finales de 2012 (que incluye a las filiales), que se restringe la competencia de las universidades, y con ello las casas de estudios de Derecho, para evitar una “sobrepoblación” de estudiantes (futuros profesionales) con bajo nivel académico, en vista que –según la legislación- ya existen “suficientes” centros para formar a futuros profesionales.

de Ley de Regulación del Ejercicio del Derecho dominicano (en lo adelante, el proyecto de “Ley de Regulación del Ejercicio del Derecho” o el proyecto de ley dominicano). La investigación explica y analiza económicamente ambas propuestas de regulación del ejercicio profesional de la abogacía tanto en Perú como en la República Dominicana. El ensayo analiza cuáles problemas económicos justificarían regular el ejercicio profesional de los abogados.

Existen varios factores estructurales -algunos incluso simétricos- que justifican la selección de los proyectos del Perú y de la República Dominicana como dignos comparación. En primer lugar, ambas propuestas legislativas son actuales y comparten el mismo objetivo funcional: mejorar la calidad de los oferentes de servicios profesionales.⁵ Sin embargo, los proyectos buscan alcanzar sus objetivos apuntando a la regulación de diferentes actores. En el caso peruano la regulación está dirigida a los potenciales profesionales del Derecho: los estudiantes universitarios. Mientras que en el caso dominicano, la regulación está enfocada en el acceso y la permanencia al mercado profesional de la abogacía. Evidenciándose, en el primer caso, un sentido *ex ante*, y en el segundo, uno *ex post*.⁶ Súmese, la peculiaridad del sistema adoptado en cada país para la habilitación profesional⁷, inspirado el caso peruano por la pluralidad de colegios profesionales (libre competencia de colegiatura), y en el caso dominicano, por la existencia de un único colegio profesional (monopolio de colegiatura). A pesar de esto, se alimenta la justificación por la similitud de razones-una percepción de pobre calidad de los operadores- que causan ambas propuestas legislativas. .

La Tabla 1.1. resume algunas de las características que existen entre ambas jurisdicciones y sus propuestas legislativas.

⁵ Coincide que ambos países presentan niveles similares en educación superior y calidad universitaria. Esto se refleja en los siguientes estudios realizados: A) Perú: según el portal QS Top Universities, que difundió a finales de 2013 la lista con las mejores universidades del mundo (última lista publicada) donde las universidades peruanas figuran pasado el puesto 500; B) República Dominicana: de acuerdo al QS Latin American University Rankings 2013, solo el 1% de las universidades este reporte corresponden a universidades dominicanas (dos privadas y una pública).

⁶ Vale señalar que el proyecto de Ley Universitaria peruano busca establecer algunos controles institucionales que ya existen-y que aparentemente no han logrado sus objetivos- en la República Dominicana. La referida naturaleza *ex ante* y *ex post* de ambos proyectos toma como punto de referencia la habilitación profesional universitaria.

⁷ En Perú existen 31 Colegios de Abogados, a diferencia de solo un Colegio de Abogados (CARD) en la República Dominicana.

Tabla 1.

Recuadro Comparativo entre las Propuestas Regulatorias y el Mercado de Abogados del Perú y de la República Dominicana

CARACTERÍSTICA	PERÚ	REPÚBLICA DOMINICANA
OBJETO DE LA PROPUESTA REGULATORIA	Mejorar la calidad de las universidades peruanas, y por vía de consecuencia, de sus egresados	Mejorar la calidad técnica y la actitud ética de los abogados
ENFOQUE DE LA PROPUESTA REGULATORIA	Regular las universidades	Regular la entrada y el mantenimiento de los aspirantes y abogados al ejercicio profesional
COLEGIO DE ABOGADOS	Múltiples colegios de abogados. Abogados con jurisdicción nacional	Un único colegio de abogados. Abogados con jurisdicción nacional

El ensayo consiste de cinco secciones. La segunda sección describe brevemente en qué consiste cada propuesta legislativa. Luego se presentan las principales fallas de mercado asociadas con el ejercicio de la abogacía: las externalidades negativas y los problemas de información imperfecta. Estas fallas podrían justificar (o no) la intervención regulatoria del mercado de abogados. La tercera sección además incluye otras causales (no económicas) que se invocan en la teoría de regulación pública. La cuarta sección desarrolla el análisis económico de las reglas que traen ambas propuestas regulatorias. El análisis económico incluye además un estudio de impacto regulatorio (análisis costo-beneficio) y detalla algunas de las consecuencias que la teoría económica neoclásica predice que cada proyecto tendría sobre el mercado profesional de los abogados las jurisdicciones analizadas.

2. SINTESIS DE LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS

2.1. El Proyecto de Ley Universitaria Peruano

El proyecto de Ley Universitario Peruano fue elaborado por la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República (la "Comisión"). La Comisión introdujo el proyecto en el Parlamento peruano en diciembre de 2013. Con la finalidad de mejorar la calidad de las

universidades, y consecuentemente de la calidad de sus egresados, propone principalmente, las siguientes novedades:

- i) **Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEU)**. La creación de un Organismo Técnico Especializado, adscrito al Ministerio de Educación, que goza de autonomía, técnica, económica, presupuestal y administrativa. La SUNEU sería la encargada de normar, regular y coordinar la educación universitaria. Tendría también a su cargo supervisar la calidad de la educación y fiscalizar el uso de los recursos de las universidades peruanas, así como autorizar el funcionamiento de éstas, sean públicas o privadas.
- ii) **Transparencia de las universidades**. Las universidades públicas o privadas tendrían la obligación de cumplir con lo señalado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información⁸ o la norma que haga sus veces.
- iii) **Obligación de acreditación**. Todas las universidades peruanas cuyas carreras o facultades no cumplan con la acreditación de calidad establecida en la Ley Universitaria no podrán otorgar títulos a nombre de la nación.
- iv) **Institutos de investigación**. Se obligaría a todas las universidades a contar con al menos un instituto de investigación. Éste deberá estar dirigido por un docente (designado por el Decano) que posea el grado de Doctor obtenido con estudio a tiempo completo y dedicación exclusiva. Así mismo, este instituto depende administrativamente de cada universidad.
- v) **Obtención de grado de bachiller**⁹. Para lograr el bachillerato se tendría que aprobar la Tesis correspondiente, una vez aprobados los estudios universitarios de pre-grado.
- vi) **Requisitos para ser elegido Rector**¹⁰. Para ser rector de una universidad peruana se deberán cumplir dos requisitos fundamentales:
 - a) Docente en la categoría de principal a dedicación exclusiva en el Perú o en el extranjero, con al menos quince (15) años en la docencia universitaria y cinco (5) años en la categoría.

⁸ Ley N° 27806. Conocida como “Ley de acceso a la información”, establece reglas para que cualquier persona ejerza el derecho de acceso de información pública.

⁹ En el Perú, el grado de *bachiller* o *licenciado* se obtiene luego de culminar con éxito los estudios universitarios de pre-grado, además del trámite y pago correspondiente por dicho derecho.

¹⁰ El Rector es la máxima autoridad de una institución universitaria.

- b) Tener el grado académico de Doctor, el mismo que debe haber sido obtenido con estudio a tiempo completo y dedicación exclusiva en la especialidad.
- vii) **Requisitos para ser Decano**¹¹. Se deberían cumplir dos requisitos fundamentales:
- a) Docente en la categoría de principal a dedicación exclusiva en el Perú o en el extranjero, con no menos de quince (15) años en la docencia universitaria y cinco (3) años en la categoría.
 - b) Tener el grado académico de Doctor, el mismo que debe haber sido obtenido con estudio a tiempo completo y dedicación exclusiva en la especialidad.
- viii) **Requisitos para ser profesor principal**. Se necesitaría tener el grado de doctor en su especialidad, obtenido con estudio a tiempo completo y dedicación exclusiva.
- ix) **Porcentaje de Docentes con grado de Doctor**. Se obligaría a que en toda institución universitaria (pública y privada), por lo menos el 30% de sus docentes debe tener el grado de Doctor en su especialidad. El doctorado deberá obtenerse con estudio a tiempo completo y dedicación exclusiva.
- x) **Remuneraciones**. Se establecería que las remuneraciones de los docentes de las universidades públicas se homologuen con las correspondientes a la de los Magistrados Judiciales.
- xi) **Prohibición de cambio de forma organizativa**. Estaría prohibido el cambio de personería jurídica de universidades privadas asociativas (asociaciones sin fines de lucro) a universidades privadas societarias (sociedades comerciales).
- xii) **Organización y elección de autoridades**. El gobierno de las universidades asociativas y societarias (privadas) se sujetaría lo que establece la ley peruana, lo que incluiría los requisitos para la designación de las autoridades y la imposibilidad de reelección de los miembros de un consejo directivo.

2.2. El Proyecto de Ley de Regulación de la Abogacía Dominicano

El Proyecto de Ley de Regulación de la Abogacía dominicano fue elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana (la "SCJ"). La SCJ introdujo el proyecto en la Cámara de

¹¹ El Decano es la máxima autoridad de una Facultad universitaria. Ejemplo: Facultad o Escuela de Derecho.

Diputados de la República Dominicana en enero de 2014. El objetivo principal del proyecto de ley dominicano es mejorar la capacidad técnica y la actitud ética de los abogados y notarios.

Para cumplir con sus objetivos, el proyecto de ley dominicano propone los siguientes requisitos para ejercer la abogacía:

- i) **Una pasantía obligatoria.** Esta pasantía sería de dos (2) años, donde los egresados universitarios laborarían a título gratuito en instituciones relacionadas con la justicia o en oficinas de abogados acreditadas.
- ii) **Exámenes de reválida.** Estos son exámenes que se celebrarían dos (2) veces al año. Una Comisión de Reválida (creada al efecto) tendría treinta (30) días para presentar sus resultados. Consistirían de dos convocatorias (una práctica, otra teórica). Los aspirantes deberán superar ambas pruebas con una calificación de más de un ochenta por ciento (80%). Quienes reprueben cualquiera de los exámenes de reválida tres (3) veces, perderían el derecho de presentarse a los exámenes por tres (3) años. Sin embargo, dichos aspirantes reprobados tendrían que cumplir con las horas de educación continua requeridas a los profesionales del derecho (ver punto iv debajo).
- iii) **Mantener actualizada una reválida quinquenal.** A partir de la aprobación del proyecto dominicano, la reválida o licencia para ejercer la abogacía dejaría de ser permanente. Expiraría a los cinco (5) años, debiendo ser renovada con un examen de reválida quinquenal y con el cumplimiento de al menos 600 horas anuales de educación continua.
- iv) **Mantenimiento de actualización anual.** Para mantener su reválida vigente, cada abogado acreditado deberá cumplir con al menos 600 horas de educación continua, anualmente.
- v) **Membresía actualizada en el Colegio de Abogados.** Cada abogado debe mantener su membresía vigente en el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD). Este gremio mantiene el monopolio de la colegiatura de abogados en la República Dominicana.
- vi) **Cumplir con requisitos adicionales que la Suprema Corte de Justicia pueda establecer reglamentariamente.**¹² La SCJ recibiría amplios poderes reglamentarios para dictar normas complementarias relativas a la implementación del proyecto de ley dominicano. Asimismo, la Comisión Nacional de Reválida y el Ministerio de Educación Superior y Tecnología (MESCYT) recibirían poderes discrecionales para aumentar los requisitos de acceso al

¹² Art. 3 y 72 del Proyecto de Ley de Regulación de la Abogacía propuesto por la Suprema Corte de Justicia dominicana.

examen quinquenal de reválida, así como para otorgar dispensas y exoneraciones a aquellos abogados que hayan cursado “más de 800 horas reales de educación continua”.¹³

Tabla 2
Medidas Propuestas por la SCJ de la República Dominicana para
La Regulación de los Abogados

PARA ACCESO AL MERCADO	DE SUPERVISIÓN PERMANENTE
<ul style="list-style-type: none"> • Tener un título universitario en Derecho • Completar la pasantía obligatoria • Aprobar el examen de reválida 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener actualizada la licencia de reválida quinquenal • Cursar al menos 600 horas de educación continua anualmente • Membresía actualizada en el Colegio de Abogados • Cumplir con las demás normas de la SCJ y del CARD

Las medidas del proyecto de la SCJ se pueden agrupar en dos categorías: (i) Regulación de Acceso (Entrada); y (ii) Regulación de Capacidad (Supervisión). La **Tabla 2** resume las disposiciones que comprenden ambas categorías. Estas categorías concuerdan con las definiciones de regulación y supervisión que predominan en la teoría regulatoria contemporánea. La *regulación* se refiere a las normas y reglas específicas de cumplimiento obligatorio, mientras que la *supervisión (lato sensu)* implica un monitoreo de la capacitación profesional continua compuesto por cuatro fases: reglas de entrada o de acceso, supervisión (*stricto sensu*), cumplimiento y sanciones, y reglas para la inhabilitación o salida del mercado.¹⁴

¹³ Artículo 28 del Proyecto de Ley de Regulación de la Abogacía propuesto por la Suprema Corte de Justicia dominicana.

¹⁴ Ver Rosa M. Lastra, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford: Oxford University Press, 2006, págs. 84-90.

3. ¿SE DEBE REGULAR A LOS ABOGADOS?

Los proyectos legislativos peruano y dominicano no buscan llenar vacíos regulatorios. En ambos países ya existen reglas que norman el acceso a la provisión de servicios de abogacía. Por tanto resulta necesario plantearse cuáles factores económicos y extraeconómicos justifican (mas no ordenan) regular (más) a los profesionales del Derecho.

Las justificaciones detrás de la regulación pública se pueden agrupar en dos grandes categorías: los argumentos de mercado (teoría económica); y argumentos extraeconómicos (como el orden público, el interés público, etc.). En esta sección analizamos los principales argumentos de cada categoría, con especial atención a la regulación del ejercicio profesional de la abogacía.

3.1. Determinantes de la Regulación: Teoría Económica

La existencia de fallas del mercado es una justificación que motiva (pero no ordena) que el Estado intervenga para regular un mercado.¹⁵ Cuando los mercados fallan, no alcanzan los supuestos de eficiencia que predicen las teorías económicas. Según la teoría económica neoclásica, las principales fallas de los mercados son: (i) los bienes públicos; (ii) los mercados poco competitivos (monopolios y poder de mercado excesivo); (iii) los problemas de información imperfecta; y (iv) la existencia de externalidades.¹⁶ Las fallas que podrían identificarse en el mercado del ejercicio de la abogacía son: la existencia de externalidades negativas y los problemas de información imperfecta (incluyendo el riesgo moral, la selección adversa y los problemas de agencia). A continuación se discuten con mayor nivel de detalle.

A) Externalidades negativas de la abogacía

En primer lugar, las externalidades ocurren cuando un agente económico impone un costo o un beneficio a un tercero que ni paga por el beneficio, ni es compensado por dichos costos.¹⁷ En un lenguaje jurídico, las externalidades surgen de los actos y de los hechos jurídicos, afectando (positiva o negativamente) a personas que no han consentido recibir sus efectos. Entre los ejemplos clásicos de una externalidad negativa está la contaminación ambiental que produce el humo de una fábrica industrial, por ejemplo. Los terceros afectados por la contaminación a menudo no han consentido recibir las molestias (costes) producidas por la fábrica.

¹⁵ Cento Veljanovski, "Economic Approaches to Regulation", en el libro *The Oxford Handbook of Regulation*, editado por Robert Baldwin *et al.*, Oxford: Oxford University Press, 2010, págs. 17 y ss.

¹⁶ Este listado no es limitativo. Algunos autores incluyen otros fallos del mercado adicionales.

¹⁷ Ver: Thomas J. Miceli, *The Economic Approach to Law*, California: Stanford Economics and Finance, 2004.

El ejercicio de la abogacía produce externalidades positivas y negativas para la sociedad. Estas externalidades afectan a un número mayor de personas que aquellas que interactúan directamente con los abogados. Cuando los abogados exhiben una conducta profesional adecuada, los beneficios que se derivan de este comportamiento (la percepción social favorable) son aprovechados por todos los miembros de la profesión (una externalidad positiva). En una sociedad hipotética donde ocurra esto, los abogados gozarían de cierto prestigio social.

Igualmente, la conducta inadecuada de un grupo de abogados puede producir una externalidad negativa para el resto del gremio y para la sociedad en general. También puede afectar la percepción sobre la seguridad jurídica y el adecuado funcionamiento de la justicia, restando atractivo a una jurisdicción como recipiente de inversión extranjera. Es decir, que los costos y los beneficios de las actuaciones de los abogados no siempre son asumidos estrictamente por estos y por sus clientes. A veces impactan a terceras personas.

B) Asimetría de información: riesgo moral, selección adversa y problemas de agencia

En segundo lugar, está la falla de mercado conocida como problemas de asimetría de información.¹⁸ Esta ocurre cuando las partes contratantes manejan distintos niveles de información respecto de un bien o servicio. Esta falla se verifica a menudo en el caso del ejercicio de la abogacía. Los abogados son especialistas técnicos de los servicios que prestan. Es decir, a menudo saben más que sus clientes sobre leyes y sobre la provisión de servicios legales. Esta asimetría de información permite que las personas se dediquen al ejercicio del Derecho, pudiendo sustentarse económicamente de esta profesión. Si todos dominaran estos conocimientos jurídicos (o la medicina, o la mecánica automotriz) las personas tendrían pocos incentivos para contratar tales servicios (o estarían mejor informados respecto de su valor). Por tanto los problemas de asimetría de información no son exclusivos de la profesión jurídica, sino que afectan a todas las profesiones y los oficios donde se requiere de conocimientos especializados y donde existen barreras regulatorias para ingresar a un mercado.

Los problemas de asimetría de información pueden impedir que los mercados funcionen eficientemente. Los consumidores de los servicios legales desconocen el nivel de calidad técnica que cada abogado ofrece. Los potenciales clientes no siempre tienen conocimiento de muchos datos importantes como: la universidad donde estudió un abogado, los programas de capacitación que ha realizado, su integridad, su desempeño o dedicación durante sus estudios universitarios, sus hábitos de actualización y de estudio, su cúmulo general de experiencia (o el dominio de ciertas materias o procedimientos puntuales), los niveles de esfuerzo que dedica a su trabajo, entre otros parámetros importantes que podrían incidir al momento de contratación de servicios legales. Los clientes

¹⁸ El artículo fundamental en la literatura es: George Akerlof, "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", en *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 84, Issue 3, 1970, pp. 488-500.

también tendrán dificultad monitoreando y evaluando la calidad de los servicios provistos por sus abogados, ya que no siempre pueden valorar todas las actuaciones y recomendaciones de estos.

La existencia de estas asimetrías de información permite que los profesionales del derecho puedan explotar estratégicamente el desconocimiento en detrimento de los intereses de sus clientes. Por ejemplo, presumiendo de conocimientos o experiencia que no tienen, asumiendo casos o proyectos que están fuera de su experticia, prometiendo resultados irreales, dedicando niveles reducidos de esfuerzo, todo esto cobrando honorarios profesionales por ello. Uno de los incentivos que tienen los abogados de explotar estratégicamente estas asimetrías de información se conoce como riesgo moral (*moral hazard*). El **riesgo moral** puede afectar la oferta, en este caso, incentivando al abogado a tomar mayores riesgos en la provisión y el ofrecimiento de sus servicios (a veces) en detrimento del mejor interés de su cliente.

El segundo problema relacionado con la falta de información completa en los servicios legales afecta a los clientes. Se conoce como el problema de **selección adversa**. Ocurre cuando un cliente contrata un abogado (a veces avanzando honorarios profesionales o dinero para gastos) y luego se da cuenta que el profesional que ha contratado es incompetente. O peor aún, cuando la incompetencia, la falta de pericia técnica, la negligencia o la ausencia de ética (o una combinación de los factores anteriores) tienen consecuencias costosas para el cliente. La selección adversa implica correr el riesgo de contratar a un “abogado malo” por contar con información insuficiente sobre su destreza técnica antes de contratarlo. En el caso más extremo puede ocurrir ante la contratación de una persona que realmente no cuente con autorización ni capacitación técnica para ejercer como abogado.

El tercer problema relacionado a la información imperfecta que puede surgir entre abogados y clientes es el llamado **problema de agencia** o del **agente-principal**. En el caso de los servicios legales, los clientes son los principales y los abogados son sus agentes. Los problemas de agencia ocurren cuando los problemas de asimetría de información concurren con: (i) divergencia (o conflictos) de intereses entre un mandante (principal) y un mandatario (agente); o (b) cuando resulta demasiado costoso o imposible para los principales monitorear o evaluar el desempeño de sus agentes.¹⁹ También pueden ocurrir cuando el principal y el agente tienen diferentes actitudes respecto del riesgo.²⁰

Si los incentivos entre los abogados y sus clientes no están debidamente alineados, los abogados (agentes) pueden anteponer sus propios intereses a los de sus clientes. Esto ocurre, por ejemplo, cuando los abogados acuerdan sus honorarios por horas laboradas, teniendo incentivos de tomar mucho más tiempo para completar ciertas tareas o para recomendar actividades innecesarias para

¹⁹ Ver: Kathleen M. Eisenhardt, “Agency Theory: An Assessment and Review”, *Academy of Management Review*, 1989, Vol. 14, No. 1, pp. 57-74.

²⁰ *Idem*.

alcanzar los objetivos de sus representados.²¹ También puede ocurrir cuando los abogados prefieren litigar en vez de recurrir a un acuerdo transaccional, cuando el valor esperado del litigio resulta inferior (y más riesgoso) que el valor presente de acordar poner fin a una disputa.²² Los problemas de agente-principal pueden generar costos de transacción, llamados “costos de agencia” en la literatura económica.²³

Los problemas de información imperfecta-y sus problemas asociados de riesgo moral, selección adversa y los dilemas de agencia- son un tipo de fallo del mercado que podría justificar (pero no ordena) cierta regulación del mercado de servicios legales. La existencia de estos problemas no implica que los clientes no puedan superarlos. El mercado cuenta con numerosos mecanismos contractuales y de difusión de información que permiten mitigar la existencia de información imperfecta y sus problemas relacionados. Asimismo, en un alto número de jurisdicciones se requiere que los abogados estén debidamente educados y autorizados por alguna entidad estatal antes de poder brindar sus servicios al público.

En primer lugar, salvo algunas excepciones (como el caso de los defensores públicos) la mayoría de los consumidores tienen la oportunidad de contratar a sus abogados *ex ante*. Es decir, este servicio rara vez se impone en contra de la voluntad. La contratación permite al cliente realizar preguntas al abogado -no sólo sobre un caso específico- sino también sobre su experiencia profesional. Es decir, que la posibilidad de contratar facilita el intercambio de información. El mercado legal también cuenta con mecanismos para reproducir y obtener información sobre la capacidad técnica y la actitud ética de los abogados. Las personas refieren a los *buenos* y también resaltan negativamente las experiencias decepcionantes con los *malos* profesionales.

Los títulos académicos universitarios también ofrecen información sobre la preparación académica. El mercado valora distintamente a los egresados de las distintas universidades públicas y privadas. Algunos estados (incluyendo el Perú y la República Dominicana) exigen además una autorización estatal habilitante para ejercer (exequátur), así como la colegiatura obligatoria. Estos requisitos sirven tanto de barreras de entrada como de “señales” respecto de la habilitación profesional de ciertos profesionales. Hoy día, la Internet y los medios informáticos de comunicación de difusión masiva permiten a los oferentes compartir sus perfiles académicos y su experiencia profesional en distintas materias. Información relativa a la experiencia profesional (en firmas de abogados o en instituciones públicas) permite también comunicar al público los niveles de capacitación técnica.

²¹ Para una discusión más extensiva sobre la contratación de honorarios profesionales por servicios legales, ver: Nuno Garoupa & Fernando Gómez-Pomar, “Cashing by the Hour: Why Large Law Firms Prefer Hourly Fees over Contingent Fees”, *The Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 24 No. 2, 2007, pp. 458-475; Winand Emons & Nuno Garoupa, “US-Style Contingent Fees and UK-Style Conditional Fees: Agency Problems and the Supply of Legal Services”, *Managerial and Decision Economics*. Vol.27, No. 5, 2006, pp. 379-385.

²² Ver: Geoffrey P. Miller, “Agency Problems in Settlement”, *The Journal of Legal Studies*, Vol. 16, No. 1, 1987, pp. 189-215.

²³ Ver: Michael Jensen & William Meckling, “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”, *Journal of Financial Economics* 3, 1976, pp. 305-360.

También existen agencias (nacionales e internacionales) y redes sociales que ofrecen directorios, perfiles profesionales y rankings de abogados y firmas legales. Es decir, a pesar de los problemas de asimetría de información ya señalados, el mercado ofrece soluciones para superar las imperfecciones informativas que existen en el mercado de los servicios legales.

3.2. Determinantes de la Regulación: Teorías Adicionales

Existen teorías sobre regulación distintas a la perspectiva económica (corrección de fallas del mercado). Una de ellas es la formulación de políticas en base al interés público. Esta teoría argumenta que existen valores adicionales -más allá del análisis económico- que justifican la intervención estatal con la finalidad de permitirle alcanzar sus objetivos.²⁴ Es decir, que las intervenciones regulatorias se justifican basándose en valores distintos a los razonamientos orientados hacia el mercado. Estas teorías se orientan hacia la primacía de cuestiones que son de reserva estatal: es decir de interés público, no sólo privado. En este contexto, se citan como valores adicionales que deben ser ponderados como parte del quehacer regulatorio del estado: temas asociados con la justicia distributiva y la equidad (*justice, fairness* –en contraposición a la eficiencia que persiguen las teorías economicistas), paternalismo (protección de partes consideradas vulnerables o con asimetrías de poder de negociación), provisión de servicios públicos o esenciales, valores comunitarios, la moralidad, constitucionalidad de las normas, etc.²⁵

Los autores de esta rama de la literatura a menudo enfrentan mayores retos al momento de definir sus metas regulatorias por la falta de parámetros objetivos (como los parámetros de eficiencia que proporciona el análisis económico). El mismo término de “interés público” resulta ambiguo y de contenido indeterminado. En otras palabras, la regulación y la supervisión del ejercicio profesional de abogacía trascienden el análisis de eficiencia del bienestar social total (algo calculable), y se orienta más hacia otros factores (algunos subjetivos, inobservables y difícilmente calculables).

Asimismo, resulta importante tomar en cuenta las implicaciones constitucionales de toda norma. Es decir, que estas no atenten contra los derechos y las libertades fundamentales ni las disposiciones constitucionales. Por tanto, el análisis de legalidad constitucional también es de mucha relevancia para la regulación.²⁶

²⁴ Para una exposición interesante de esta corriente de pensamiento, ver: Mike Feintuck, “Regulatory Rationales Beyond the Economic: in Search of the Public Interest”, en *The Oxford Handbook of Regulation*, editado por Robert Baldwin *et al.*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 39-63.

²⁵ A. Ogus, *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford: Oxford University Press, 1994.

²⁶ En el caso de estudio, el Perú y la República Dominicana cuentan con sus respectivos tribunales constitucionales con jurisdicción para examinar la constitucionalidad de ambos proyectos legislativos.

En este sentido, es importante reconocer que el AED no es el único paradigma bajo el cuál se pueden analizar ambos proyectos. La existencia de estos criterios alternativos se presenta con la finalidad de no obviar que existen otros parámetros para evaluar las políticas de regulación del ejercicio de la abogacía. Sin embargo, el análisis que sigue se basa en las herramientas que proporciona la Economía, principalmente, el estudio de impacto regulatorio.

4. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS

4.1. Análisis Económico de la “Nueva Ley Universitaria” en el Perú

“La universidad saca a la luz todas las capacidades, incluida la incapacidad”²⁷.

Antón P. Chejov.

La educación se puede entender como un bien económico. Esto es que, por definición, los bienes económicos son escasos y satisfacen necesidades o deseos. Bajo este supuesto la educación cuadra con la definición. De aquí que el problema de la educación sea uno de corte económico, es decir, de creación y asignación de recursos. Sin embargo, normalmente cuando un “derecho social” se refiere a un bien económico, se exige que alguien sea obligado a trabajar para satisfacerlos. De esta manera se explica cómo el Estado se exige de alguna manera a proveer el bien económico educación, y a su vez, ante la inminente imposibilidad de poder brindar eficientemente creación y asignación de recursos, es que el privado toma un rol fundamental ante la presencia de incentivos, traducidos en pagos. Es también lógico imaginar que la fuerza del mercado, a través de la libre competencia, termine generando mejor asignación de recursos y cree una diversidad de los mismos a tal punto de satisfacer las necesidades de todos los posibles consumidores.

El no tener claro la naturaleza del bien económico o, peor aún, limitarlo únicamente a su dimensión como un “derecho social”, trae consigo que legisladores supongan como cierto que las fallas en la asignación de los recursos sean atribuibles exclusivamente a los privados, lo que en la teoría se llama una falla de mercado. Así, imaginan la solución mediante regulación destinada a intervenir, y es que claro, cuando los beneficios de la regulación son mayores a los costos, se “justificaría” la intervención. Pero no es coherente el desenlace si partimos que debe existir una obligación de trabajo para satisfacer el bien económico, por tanto se obvia que la asignación de recursos no es igual desde el punto de vista público que desde el privado. Es decir, la internalización de la

²⁷ Conocida frase extraída de los variables relatos cortos del dramaturgo ruso.

regulación supone un proceso distinto y por tanto, al ser afectada la libertad (de competir), se pueden terminar produciendo incentivos perversos y conductas no deseadas: asignación menos eficiente de los recursos a la educación.

A pesar de lo antedicho, no se puede tampoco obviar – complementando la definición de bien económico- que la educación puede ser también entendida como un bien público. Es decir, que no existe rivalidad en su consumo y sí una imposibilidad (o extremadamente costosa posibilidad) de exclusión. Lo que puede generar una falta de incentivos para producir el bien, y como se hizo notar, cursa obligación al Estado para proveerlo. Sin embargo, este fallo de mercado, al ser expuesto en forma atractiva al privado a través de incentivos para su producción, como lo son los beneficios fiscales y la posibilidad de lucro, permite que se libere la creación de recursos por medio de la competencia, y con ello una diversidad del bien, relacionando como dos caras de una misma moneda: precio-calidad.

El 14 de diciembre de 2012, el Parlamento peruano, aprobó la “Ley que Establece la Moratoria para la Creación de Universidades Públicas y Privadas por un período de Cinco Años”²⁸. Dicha ley: *“impide la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas y privadas”* y *“suspende [...] la creación de filiales [...] y el ingreso en la modalidad de educación a distancia [...]”*. Esto ha servido para “preparar la cancha” a lo que sería una reformulación del sistema actual, pues *“la finalidad de la moratoria [...es] que se replantee la política de la educación superior universitaria [...] en el marco de un sistema de educación superior que establezca requisitos de creación y funcionamiento de universidades debidamente acreditadas y certificadas que garanticen calidad, investigación y vinculación con las necesidades de desarrollo del país”*.

La legislación parte un precepto claro: la educación impartida por las universidades peruanas es de “mala calidad”. Consecuentemente los profesionales que abordan los diferentes mercados, y específicamente a través de su ejercicio profesional, generan costos por la ausencia de recursos para brindar mejores soluciones o, simplemente, porque no maximizan el empleo de estos recursos. Entonces, también se establece que al existir suficientes casas de estudio, y que se capturan a los potenciales universitarios, se prohíbe que “el problema” se prolifere. Sin embargo, la regulación no previó que las universidades ya acreditadas pueden ampliar sus plazas y acoger a más estudiantes, lo que produce un atentado contra la libertad de competir, porque se coloca una barrera imposible para quienes deseen ingresar al mercado a proveer el bien. La “justificación” de esta norma no deja de tener un propósito mayor, y que el tiempo ha podido dar la razón a los escépticos: la intención legislativa de una “Nueva Ley Universitaria”.

El proyecto de Ley Universitaria en el Perú, que pretende, a través de sus fieles impulsores²⁹, ser la solución ante el precario nivel educativo (promedio) que reina en el país, ha generado un debate en

²⁸ LEY N° 29971.

²⁹ Principalmente por los intereses (políticos) de los miembros de la Comisión.

defensa y en contra de sus novedades. Por ello, el análisis económico resulta una herramienta útil para estudiar su impacto, haciéndose precisión en sus consideraciones³⁰ más importantes.

A) Costos.

i) De la Creación de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEU).

Como con la creación de toda institución pública³¹ existen costos para la implementación de la SUNEU. Lo que se pretende es mejorar la calidad de los productos (recursos) con una correspondencia entre la demanda del bien económico y la oferta certificada o válidamente calificada. Sin embargo, *“esta suplantación en las decisiones de las universidades”*, en palabras de Alfredo Bullard, podría acarrear efectos perversos, porque esta Superintendencia buscaría implantar una burocracia para destinar el uso más eficiente de los recursos. Sin embargo, no existe evidencia alguna que los nueve (9) integrantes de este organismo³² puedan regular y supervisar mejor las universidades o estar preparados para direccionar el curso real de la educación superior universitaria, más allá de las exigencias académicas para dichos cargos. Además, no se toma en cuenta que los esfuerzos de los miembros de la SUNEU no serán retribuidos, como si el tiempo efectivo de trabajo no tuviera costo. Esto también reduce los incentivos económicos para realizar sus funciones con el esfuerzo requerido.

ii) Obligación de acreditación.

La obligación de que todas las carreras y facultades de cada universidad asuman el reto de acreditarse, genera que se eleven los costos (inversión) operativos. Esto estará indefectiblemente ligado al visto bueno de la SUNEU. Esta podrá establecer los márgenes de acción sobre los cuales las universidades pueden (o no) cumplir con los requisitos, pero independientemente de la cantidad de carreras y facultades (no todas las universidades cuentan con la misma cantidad) lo cual implica que no se pueda predecir el monto destinado a la obtener la acreditación. El Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) será el órgano competente para definir y establecer los criterios, estándares y procesos de certificación para asegurar el nivel básico de calidad de las universidades. Sin embargo, el SUNEU tendrá la última

³⁰ Las novedades de este proyecto de ley son varios en contraste con la actual ley universitaria (título solo a través de tesis o certificaciones obligatorias para todas las carreras profesionales, por ejemplo), sin embargo, se han escogido las dos principales consideraciones que impactarían económicamente ante su eventual promulgación.

³¹ Recomendación que originalmente parte del Tribunal Constitucional en la Sentencia del Exp. 0019-2011-PI/TC.

³² Artículo 13° del proyecto de Ley Universitaria: Integrantes de la SENEU, para ver a detalle los miembros del organismo.

palabra, y como este organismo está adscrito al Ministerio de Educación, la injerencia estatal podría dar la pauta, y no ser necesariamente imparcial.

iii) Porcentaje de Docentes con grado de Doctor.

Los estándares de calidad planteados (mínimo 30% de docentes con grado de Doctor), incrementarían los costos en la contratación de personal o la inversión en la preparación docente, que finalmente serían trasladados a la mensualidad que pagan los alumnos (o sus padres).³³ Exigir un mayor nivel de calidad que no todas las universidades puedan solventar provocaría no solo que se endeuden más allá de sus posibilidades con la esperanza de un valor esperado, en su intención de no salir del mercado; sino, que aquellas universidades que no estén dispuestas a incurrir en estos gastos (o inversión) tendrán que abandonar el mercado. Esto permite que aquellas universidades que sí puedan costear la calidad requerida por el proyecto peruano adopten la regulación y continúen operando como lo venían haciendo, pero ahora con una mayor demanda por su oferta académica. Si atendemos al caso de los docentes, quienes no tengan un doctorado deberán dejar de dictar clases o asumir el reto de invertir a tiempo completo en el doctorado. Para esto durante la transición los buenos docentes dejarían de dar clases y otros simplemente abandonarían la cátedra. Su separación de las aulas privaría a los alumnos de mejores docentes, perjudicando su formación. Sobre todo, afectaría aquellos buenos profesionales del Derecho, que basan sus conocimientos en la experiencia práctica o en el servicio judicial.

Por otro lado, la exigencia también incluye que los doctorados de los docentes sea “obtenido con estudio a tiempo completo y dedicación exclusiva”, lo cual no permite un estudio como residente, parte del programa de doctorado, en universidades como Yale o Harvard (reconocidas escuelas de Derecho), pues la otra opción en estas instituciones implica un gasto mayor. De esta manera se reducen evidentes oportunidades que son trasladadas como costos a los profesionales que deseen capacitarse. Pero, por más ilógico que suene, esto a su vez significa que no se puedan llevar a cabo nuevos proyectos, pues la obligación no toma en cuenta que existen profesiones donde el grado de Doctor no existe o debe ser combinado con prácticas. Por tanto crea una valla insuperable y poco flexible para la acreditación de doctores.

iv) Costo derivado de la exigencia por investigar.

La obligación que establecería la Ley Universitaria de contar con al menos un instituto de investigación y que éste sea dirigido por un docente calificado con el grado de Doctor, genera que la universidad internalice este costo. Sin embargo, no todas las universidades destinan tiempo y recursos a la investigación, porque simplemente la estructura curricular que habían planteado no deja espacio a esta actividad. No se resta importancia a la necesidad por investigar (como se explica

³³ En el Perú, la mensualidad o pensión es el pago que se realiza en contraprestación del servicio que brindan las universidades y que normalmente se conviene en pagos mensuales.

más adelante), pero su imposición puede provocar que las universidades trasladen el costo a los consumidores finales, cuando no necesariamente tendrían un beneficio directo de esta novedad.

v) Del grado de bachiller.

Actualmente el bachillerato es automático, es decir, basta con el cumplimiento de los créditos establecidos en el currículo universitario. A partir de la Ley Universitaria se plantea que, el paso previo a la búsqueda del título profesional, deba realizarse a través de una tesis. El llevar a cabo este emprendimiento académico es normalmente más costoso, pues una tesis implica un asesoramiento por parte de un docente, el empleo de tiempo y el de recursos en la investigación. Súmese a ello que el procedimiento es más largo que el de otros actualmente válidos (como la sustentación de expedientes judiciales), y generaría un retraso de tiempo en la obtención del título. Todo esto resta las posibilidades mediatas de acceder a mercado profesional que ofrece mayores pagos derivados del ejercicio de todo lo estudiado.

vi) Requisitos para ser Rector y Decano.

Existen muchos personajes con reconocida trayectoria e indiscutible éxito en el Perú, los cuales a través de su inmejorable experiencia, a pesar de contar con los más altos estudios, han logrado imperios en sus áreas. Sin embargo, éstos no podrían trasladar todo lo mencionado al mundo de la Educación peruana por no contar con los requisitos para ser Rectores o Decanos. El costo en este extremo sería el de no poder contar con elementos valiosos en posiciones estratégicas dentro de las universidades, así como la potencial pérdida que los destinatarios del bien económico estarían expuestos. Y si se toma en cuenta la libertad y autonomía de las universidades, nos encontraríamos ante una evidente vulneración en su proceder contractual.

vii) Profesor principal.

Al igual que lo indicado en el inciso iii), esta exigencia no permite que se tome en cuenta la contratación de profesionales calificados con doctorados a medio tiempo como residentes en las más reconocidas escuelas del mundo. Crea una barrera que no parece estar acorde con la realidad académica, asumiendo la competencia de aquellos que han obtenido el grado de doctor con estudio a tiempo completo y dedicación exclusiva en una universidad de menor reputación (casos peruanos sobran) están por encima la capacitación técnica de quienes han obtenido sus doctorados en universidades de mayor prestigio internacionalmente, bajo la modalidad de medio tiempo. Este costo llevaría a que los potenciales profesores principales tengan una preparación menor o que su inversión sea demasiado alta, porque los doctorados a tiempo completo en mejores universidades suele ser más costosos, a menos que se logre becar a todos, lo cual resulta improbable.

viii) El costo de las remuneraciones.

El establecer que las remuneraciones de los docentes de las universidades públicas se homologuen con las correspondientes a la de los Magistrados Judiciales, significa regular estas remuneraciones

ligándolas unas a otras, de tal manera que el incremento en la remuneración de los segundos (más de 2,000) no afectaría tanto al gasto fiscal como que se eleve respecto de los primeros (más de 21,000). Esto es, que una pretendida reforma judicial se vería frenada por el terrible gasto del Tesoro Público por la consecuencia mal pretendida (de llevarse a cabo sería un costo tremendo). Los incentivos provocarían una inmejorable excusa, a través del costo, para mantener un sistema judicial ineficiente. Asimismo, la propia regulación de las remuneraciones desincentivaría una mayor inversión en doctorados (a tiempo completo) o podría producir una fuga de talentos hacia países que brinden mejores pagos o no fijen las remuneraciones de esta forma.

ix) Prohibición de cambio de personería jurídica.

Bajo el proyecto de Ley Universitaria: *“Está prohibido el cambio de personería jurídica de universidades privadas asociativas a universidades privadas societarias”*³⁴. Nuevamente debemos recordar que los legisladores no parecen entender que la educación es un bien económico, y se piensa que las universidades no deben lucrar con este bien, sino que deben encontrar sus incentivos a través de la impartición de lo que profesan como “derecho social”. Por tanto la obligación de no convertirse de un modelo asociativo a un modelo societario que tenga una finalidad lucrativa, carecería de sentido, pues la variación de los incentivos de la total reinversión hacia la obtención de utilidades podría generar mayor competencia en el mercado a través de los pagos derivados de la provisión del bien. No olvidar que estamos ante un bien público y lo que menos queremos es una demanda que no pueda ser satisfecha (paradójicamente: falta de incentivos para invertir).

x) De la Obligación de adoptar una forma de organización.

El proyecto de Ley Universitaria *“plantea, además, confiscar a los propietarios de las universidades privadas su patrimonio por la vía de obligarlos a adoptar una forma de organización contraria a la que adoptaron cuando hicieron su inversión”*³⁵. De esta manera se vulnera la autonomía universitaria, pues ahora se establecería que los gobiernos de las universidades privadas asociativas y societarias se sujetan a lo que diga la nueva ley, lo que incluye los requisitos para la elección de sus autoridades. El costo de esta forma organización distinta a la que nació con los incentivos por maximizar utilidades ante la inversión de recursos en una universidad se ve variada sustancialmente, porque se expropian los recursos invertidos al someterlos a mecanismos que no estaban incluidos al contratar. Y es aún más claro, que la SUNEU tendrá nuevamente la última palabra sobre cualquier acto que vaya en contra de lo que establezca la ley.

³⁴ Revisar detenidamente el Artículo 119° del proyecto de ley: Prohibición de cambio de personería jurídica.

³⁵ Alfredo Bullard, “Perú: Superintendencia de Acreditación de Congresistas”, El Comercio, 22 de junio de 2013.

B) Beneficios.

i) Calidad por la acreditación.

La mejora en la calidad de las universidades que persigue el proyecto de legislación se produciría elevando significativamente también el de los potenciales estudiantes. Quiere decir, que las exigencias para que las instituciones impartan el bien económico a un precio más alto también significan eventualmente que la calidad será mayor. Subsistirían en el mercado aquellas universidades que puedan estar a la altura de la certificación y por tanto los profesionales se verían potenciados. Esto tendría correlación con el número de elementos salientes de las instituciones educativas, reduciéndose el mercado profesional a solo los que puedan lograr óptimos desarrollos.

ii) Más investigaciones científicas y tesis.

Los reportes internacionales sobre avance en educación, principalmente universitaria, toman como fuentes la preparación académica de los docentes y el número de investigaciones científicas realizadas y publicadas. Esto demuestra la reducida valoración del nivel de las universidades del Perú (así como en Latinoamérica), por lo que incentivar o exigir que las universidades inviertan en investigación podría ayudar a que mejoren los estándares de calidad en educación y, por vía paralela, que los estudiantes encuentren una valiosa alternativa, excesivamente ausente hoy, para llevar a cabo indagaciones sobre su curiosidad científica. No es menos cierto, que las contribuciones académicas pueden generar mejores propuestas a los problemas actuales, obteniéndose con ello un cambio a través de estos trabajos, que deben ser guiados por un docente calificado. Asimismo, la obligatoriedad de las tesis para obtener el grado de bachiller (licenciado), podría motivar que los estudiantes que demanden de mayor ímpetu académico puedan desarrollar su potencial y crear trabajos sobre diversos temas. Ambos supuestos, que van de la mano por su necesaria confluencia, tienen el potencial de crear profesionales mejor preparados. Sin embargo, la exigencia de las tesis no garantiza la calidad de estas.

iii) Reducción de universidades.

Las llamadas “universidades empresa” no tendrían cabida ante la promulgación de la ley, por cuanto el “solo lucro” a expensas de un nivel inadecuado de educación les dificultaría la operación ante los estándares de calidad propuestos. El beneficio estaría relacionado con reducir los errores que al momento de matricularse tienen los individuos, pues al ofrecérseles los servicios educativos estas instituciones se extralimitan, luego no correspondiendo efectivamente lo prometido. Las “malas” universidades podrían ser sacadas del mercado y los estudiantes encontrarán alternativas. Además, repercutiría en el mercado de la docencia para exigir que los profesores deban estar mejor preparados para acceder a enseñar en las universidades que sigan funcionando en el mercado.

iv) Más información.

Que las universidades (públicas y privadas) deban publicar obligatoriamente en sus portales Web la información financiera, de investigación y demás datos relevantes, propicia que los individuos interesados (tutores y alumnos) puedan acceder a mayor cantidad de información sobre las instituciones para una elección universitaria más informada. Recordemos que la información imperfecta en el mercado puede provocar errores en las elecciones y por tanto, conceder a los consumidores finales de mayores herramientas para maximizar su utilidad al momento de elegir su centro de estudio puede facilitar la toma de decisiones informadas. La ley de transparencia, además, que se conozca principalmente la plana docente, que provocaría un incentivo para las universidades de exhibir a sus mejores elementos (reconocidos) para orientar o captar segmentos de mercado deseados. Esto mejoraría la calidad de información disponible, reduciendo la probabilidad de que exista selección adversa por parte de los estudiantes.

C) Consecuencias y efectos.

Lo que parecería ser una buena noticia para aquellos que demandan mayor calidad en educación, no necesariamente van a ver la respuesta a través de esta ley, aunque el estándar coloca una barrera alta para no permitir educación de “mala calidad” o la “mínima permitida”, esto propicia que la oferta de las universidades de calidad no varíe o quizá hasta incremente en términos monetarios. Además, no tendrían mayores incentivos para mejorar, puesto que se vería reducida su competencia. Naturalmente, el orden se vería afectado y con ello que, aquellos individuos que demanden un bien económico que no cumpla con la calidad establecida, sería imposible encontrar, es decir, se atentaría contra su libertad de elegir la educación que pueden costear (diversidad), algo que, mal que bien, se puede acceder con la actual regulación. El “trago amargo” se lo llevaría, al final del día, el que sienta verdaderamente la vulneración a la autonomía universitaria, y tendría nombre propio: SUNEU.

i) Menor diversidad en Educación.

Se cuestiona severamente a las llamadas “universidades empresa”. Es así que, se sataniza a estas instituciones por maximizar su utilidad empresarial afectando la calidad de los servicios educativos. No obstante, resulta de una pobre visión para estudiar la política pública, pues se ponderara la libertad de creación (y requisitos para su certificación) de una diversidad de universidades que puedan ofrecer educación a precio que cada consumidor pueda pagar. El límite a esta facultad por parte del privado haría que desaparezcán una buena serie de universidades por no cumplir con la alta calidad demanda. El efecto no deseado de la regulación sería que los individuos no van a encontrar en el mercado las universidades que pueden pagar, sean buenas, malas o pésimas. Finalmente, ¿resultaría más provechosa una opción que no tener ninguna educación y con ello una

menor preparación frente a los retos diarios? Muchas instituciones podrían abandonar el mercado ante la falta de incentivos para mantenerse en el mismo.

ii) Mayores barreras de acceso.

En el Perú, la regulación apunta a un actor importante, de modo *ex ante*, como lo es el estudiante universitario. Este individuo es un potencial profesional, y para nuestro análisis, del Derecho. El marco sobre el cual se desarrolla la modificatoria a la actual ley universitaria (por una nueva), propone generosos cambios que buscan favorecer la formación educativa de estos actores ante su pobre formación actual³⁶. La preocupación parte por los costos que estos operadores generan en el mercado con su ejercicio profesional, esto es, que los individuos una vez que han cumplido con los requisitos para obtener el grado de bachiller, y posteriormente, logrado el título profesional de la carrera, quedarían aptos para entrar a competir. Sin embargo, aún deben cumplir con otra (inútil) formalidad: la colegiatura ante cualquier Colegio de Abogado.³⁷ Este registro ante un Colegio, supone la habilitación para el ejercicio profesional que estará supeditado, luego de cumplir con un trámite administrativo y el pago por el derecho correspondiente, a una renta mensual. De esta manera, a pesar de haberse cursado con éxito los estudios (sean de pre-grado y/o post-grado) y obtenido el título, existe una formalidad más que, bajo un supuesto de “orden” y de “facilitar la información” acerca de los operadores del derecho, crea un colegiado o una pluralidad de ellos, lo que sin embargo, no produce un valor comprobado a ser tomado en la función de utilidad del ejercicio profesional.

iii) Captura de mercado por Estudios de Abogados consolidados.

La barrera de acceso a los diversos mercados que ofrece la profesión de abogado se ve afectada por el proyecto de Ley Universitaria. Si solo atendemos a que ahora la oferta de educación es más cara, pues será evidente que la demanda encuentre bienes sustitutos a la abogacía, encontrándose una pendiente decreciente en la preferencia ante los elevados costos que implicarán ingresar a la universidad, cursar los estudios, obtener el bachillerato y el título, así como la “habilitación” profesional a través de un Colegio profesional³⁸. Esto sería aprovechado por los estudios de abogados más grandes que tienen ya un posicionamiento en el mercado, y que verían reducida su

³⁶ La crisis a nivel superior es la que refleja actualmente el último eslabón que afecta el desarrollo de un país. El Reporte del SIR 2014 (SCImago Research Group), que analiza la producción científica en el mundo (analizando los períodos 2008-2012), ha mostrado un avance de las universidades peruanas; sin embargo, aún insuficiente para acceder al Top 100 de mejores instituciones con producciones científicas en Iberoamérica. No es un dato menor, sino más bien de alerta, que Perú cuenta con 139 universidades (entre públicas y privadas), el segundo en la región, superado solo por Brasil con 197, pero quien, a su vez, cuenta con la universidad con mayor producción científica del ranking (Universidad de Sao Paulo con 51,283 publicaciones).

³⁷ Actualmente la colegiatura ante cualquier Colegio profesional habilita al ejercicio de la abogacía en todo distrito judicial a nivel nacional. Anterior a esta modificatoria para ejercer el derecho, cada abogado debía registrarse ante el Colegio del Distrito Judicial donde debía desempeñar sus funciones.

³⁸ La nueva propuesta incluye eliminar el bachillerato automático (sistema de tesis) y también la obtención del título a través de solo la sustentación de una tesis o “un trabajo de suficiencia profesional”.

competencia ante la futura generación de abogados, por ser minoría. Es más, el incentivo será la captura de los mejores abogados para puestos estratégicos, debido a la rentabilidad que seguirá ofreciendo el propio ejercicio profesional.

iv) Menor calidad en términos reales.

A pesar de que lo más optimista es pensar en la reducción de problemas que generan los abogados con su actuar, por el aumento de calidad educativa que recibirán de las universidades que cumplan con la nueva regulación, tampoco se puede predecir algo así, porque los incentivos para un desempeño de calidad del ejercicio del derecho se vería menguado por la menor tasa de abogados en el mercado, por tanto, a menor competencia, menores incentivos para un mejor servicio. Paralelamente, como supuestamente solo ingresarían al mercado los mejores profesionales, que puedan costear el bien económico, también habría un incremento significativo en los individuos sin educación superior universitaria, lo que se traduciría en una sociedad con índices bajos en innovación y preparación, mudando preferencias hacia trabajos más simples o con menor grado de complejidad (menor remuneración) y que tendrían a institutos (o similares) como casas de estudios. En síntesis, la sociedad se vería afectada de menos profesionales, más individuos menos preparados, con menores expectativas de superación y seguro una colusión de los grandes estudios jurídicos sin incentivos por mejorar la asignación de bienes: reducción de conflictos en la sociedad y mejores relaciones.

4.2. Análisis Económico de la Ley de Regulación del Ejercicio del Derecho en la República Dominicana

Las medidas propuestas en el proyecto de ley dominicano no proyectan encarar las externalidades negativas y los problemas de información imperfecta que afectan al mercado de los abogados. Cabe señalar que ni las medidas de acceso al mercado, ni las medidas de supervisión permanentes promovidas por el proyecto de ley dominicano por sí solas garantizan el mejoramiento ni el adecuado monitoreo de la ética profesional de los abogados. Esta variable sigue siendo inobservable y sin correlación (ni causalidad) aparente con las medidas propuestas para regular el ejercicio de la abogacía. Tampoco las medidas garantizan ni aseguran que la capacidad técnica de los abogados mejorará. Si presumiblemente la educación superior universitaria dominicana no ha logrado esto por sí misma, existe poca prueba de causalidad de que horas adicionales de educación obligatoria y la imposición de un examen estatal lograrán obtener estos resultados.

Otro punto que cabe señalar es el efecto que la intermitencia de las licencias para ejercer como abogados y notarios podría tener sobre los consumidores y el sistema de justicia. La expiración de las licencias para ejercer la abogacía crea nuevas oportunidades de problemas de asimetría de información en detrimento de los usuarios. Los clientes, contrapartes y jueces deberán monitorear

continuamente a los abogados con la finalidad de asegurarse de que sus licencias estén vigentes. Esto implica la imposición de costos de monitoreo (costo de transacción) y una carga difícil de verificar. Estas deficiencias de información podrían facilitar e incentivar que se cometan más fraudes en detrimento de los usuarios y operadores del sistema de justicia.

A) Costos.

i) Comisión de Reválida.

La creación de esta nueva institución en la República Dominicana implicaría un costo directo a los contribuyentes. Al menos que los integrantes desempeñen sus funciones a título gratuito -lo cual sería objetable, por la falta de incentivos- este costo deberá incluirse cada año dentro el Presupuesto General de la Nación (el "PGN"). Resulta curioso que la SCJ esté proponiendo la creación de nuevas estructuras costosas cuando desde hace ya varios años viene combatiendo las restricciones presupuestarias que experimenta producto de la baja asignación de recursos al Poder Judicial dominicano (Ver **Tabla 3** y **Gráfica 1**).

ii) Exámenes de Reválida.

Elaborar los exámenes de reválida sería un proceso costoso. El proyecto de ley dominicano establece que para cada convocatoria se deben cambiar los contenidos de los exámenes. Asimismo, existe un costo en la administración del examen (lugares de impartición, impresiones, personal de supervisión, transporte y ejecución en distintos puntos del territorio, etc.). Hay que tomar en cuenta que los exámenes incluyen: (a) el examen de acceso al ejercicio; y (b) los exámenes quinquenales de reválida. Esto conlleva que el número de candidatos incluirá tanto aspirantes al ejercicio; como también profesionales que buscarán renovar sus licencias. Estos costos se pueden calcular en base a los datos que tienen las instituciones del Poder Judicial dominicano sobre la administración de los concursos de oposición para aspirantes a jueces y defensores públicos. También debe tomarse en cuenta que los costos deberán presupuestarse como parte de las partidas asignadas al Poder Judicial dentro de cada PGN.

Tabla 2
Asignaciones Presupuestarias al Poder Judicial 1997-2013
Fuente: Suprema Corte de Justicia³⁹

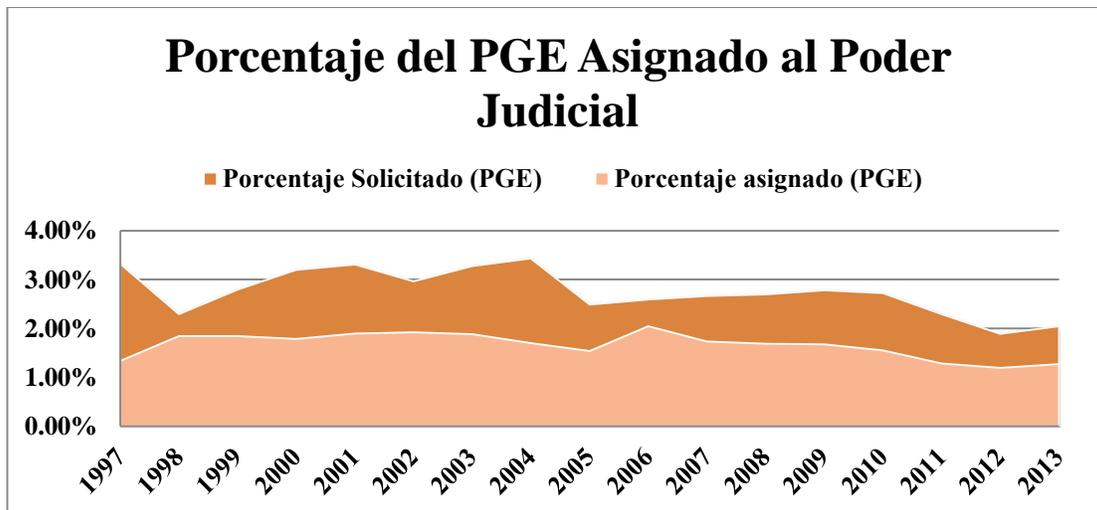
Año	Presupuesto General de la Nación (PGN)	Solicitado	Aprobado	Porcentaje Solicitado (PGN)	Porcentaje asignado (PGN)	Porcentaje Recibido (de lo solicitado)
1997	22,612,502,460	750,610,815	301,679,920	3.32%	1.33%	40.19%
1998	29,294,051,829	671,387,247	540,000,000	2.29%	1.84%	80.43%
1999	34,414,721,265	960,986,535	634,800,000	2.79%	1.84%	66.06%
2000	39,830,391,475	1,275,061,432	711,000,000	3.20%	1.79%	55.76%
2001	48,957,206,887	1,618,882,316	927,744,535	3.31%	1.90%	57.31%
2002	47,947,340,000	1,420,378,371	920,000,000	2.96%	1.92%	64.77%
2003	54,152,626,970	1,773,507,485	1,020,000,000	3.28%	1.88%	57.51%
2004	67,692,416,067	2,322,660,587	1,149,120,000	3.43%	1.70%	49.47%
2005	129,516,422,506	3,224,650,000	1,987,438,639	2.49%	1.53%	61.63%
2006	154,928,546,485	4,015,407,947	3,165,514,207	2.59%	2.04%	78.83%
2007	182,605,781,332	4,869,295,985	3,162,615,367	2.67%	1.73%	64.95%
2008	210,349,385,661	5,665,573,939	3,546,363,317	2.69%	1.69%	62.59%
2009	212,246,125,867	5,908,898,642	3,552,763,317	2.78%	1.67%	60.13%
2010	217,168,730,431	5,911,745,819	3,362,204,138	2.72%	1.55%	56.87%
2011	261,689,309,285	6,003,058,168	3,362,204,138	2.29%	1.28%	56.01%
2012	319,661,073,280	6,039,950,991	3,806,050,138	1.89%	1.19%	63.01%
2013	331,835,478,983	6,783,576,189	4,206,643,649	2.04%	1.27%	62.01%

³⁹ Presupuesto Poder Judicial 1997-2013, disponible en línea: http://www.suprema.gov.do/transparencia/presupuesto/presupuestos_part_asignadas.aspx [Último acceso: 5 de mayo de 2014].

iii) **Costos de Monitoreo.**

La expiración quinquenal de la licencia de abogado (y posiblemente, la de notario) agudizará la asimetría de información entre abogados, clientes, jueces y auxiliares de justicia. Para cada actuación legal, las personas deberán cerciorarse de que los abogados (y notarios) actuantes tengan la capacidad de ejercer. Este costo será distinto al monitoreo actual, que supone verificar: (a) la vigencia del exequátur y (b) que este no haya sido revocado disciplinariamente. Esto podría impactar negativamente la administración de justicia, como indican los siguientes ejemplos: (1) un cliente que desea iniciar un proceso, pero se ve obligado a cambiar de abogado cuando se entera de que se acerca la expiración de la licencia quinquenal de su abogado; (2) abogados que utilicen la vigencia de las licencias de su contraparte estratégicamente para retrasar o entorpecer acciones legales; (3) abogados o notarios que realicen actuaciones jurídicas sin contar con una licencia vigente (efectos y consecuencias jurídicas de dichas actuaciones); (4) un abogado con una clientela significativa y un portafolio mediano de casos (judiciales y extrajudiciales) que no logre renovar la reválida quinquenal (efectos sobre su clientela, sus contratos de honorarios y su responsabilidad civil).

Gráfico 1



iv) **Costos de acceso al mercado.**

El proyecto de ley dominicano aumenta los costos de acceso al mercado del ejercicio de la abogacía. Esto significa que aumentará las barreras de entradas al mercado. Los aspirantes serán los perjudicados por estas medidas. Por el contrario, aquellos abogados ya habilitados (titulares o “incumbentes”, según el calco del inglés) se beneficiarían de estas medidas y ejercerían un mayor

poder de mercado. Al costo ya existente (completar una carrera universitaria) se le sumaría el costo de oportunidad de las pasantías de dos (2) años (que en principio, no son remuneradas), más el costo de tener que aprobar los exámenes de reválida. En el caso de reprobado tres (3) exámenes, a los aspirantes se les prohibiría retomar el examen durante tres años, pero se les impondría el costo de cursar 600 horas de educación continua cada año (sin tomar en cuenta que su sustento profesional como abogados está prohibido). Esta estructura de costos no sólo servirá de barrera de entrada para impedir que muchas personas accedan al ejercicio profesional de la abogacía, sino que también reduce el valor presente de estudiar la profesión de Derecho. Si la perspectiva profesional es prolongadamente deficitaria (o si el valor presente neto es pronunciadamente negativo), los aspirantes racionales optarían por no cursar la carrera de Derecho. Los aspirantes a abogados con menor ingreso verían más afectados por esta estructura de costos.

v) Costos de mantenerse en el mercado.

Los abogados habilitados tendrían que dedicar 600 horas al año a la educación continua. Esto sería una carga adicional a sus horas de trabajo, en detrimento de sus horas facturables. Existe también un costo de oportunidad asociado a esta inversión en educación (horas dedicadas a la familia, horas de ocio, horas de descanso, actividades académicas, deportivas, horas facturables, etc.). Asimismo, el examen de reválida quinquenal implicaría tener que dedicar horas de estudio, incluso en materias que no corresponden con la especialización o las áreas de ejercicio del abogado.

B) Beneficios.

i) Reducción del número total de abogados y notarios.

El proyecto de ley dominicano reduciría el número total de abogados y notarios dentro del mercado. Esto lo predice como consecuencia del aumento de nuevas barreras de entrada al mercado. Este efecto no implicaría necesariamente un aumento de la capacitación técnica ni de la actitud ética de los abogados que queden habilitados en el mercado (es decir, sacar los “malos” y dejar los “buenos”). Esto porque los titulares actuales serán auspiciados hacia el nuevo régimen, otorgándoles una posición privilegiada con mayor poder de mercado en comparación con los aspirantes futuros. Adicionalmente, no existe una correlación directa visible entre las barreras de entrada propuestas y una mejor actitud ética de los abogados habilitados, por lo que los objetivos del Proyecto no serían alcanzados con estas medidas, sino que -por el contrario- la teoría predice que se reducirá la competencia en el mercado de abogados y notarios.

ii) Barreras de entrada.

Las barreras de entrada impuestas beneficiarán a los abogados que ya están habilitados. Utilizando las teorías económicas se puede predecir que estas medidas le otorgarían mayor poder de mercado.

A su vez estas barreras les permitirían aumentar sus precios y extraer mayores rentas de su clientela. Eventualmente, ante el aumento de los precios de los servicios legales, las autoridades podrían verse inclinados a regular y limitar los precios de los honorarios profesionales.

iii) Selección Universitaria.

Las medidas propuestas favorecerían indirectamente a las universidades que tengan la mejor tasa de aprobación de los exámenes de reválida. Las universidades mejor capacitadas podrán utilizar esto como una ventaja competitiva frente a aquellas con menores tasas de aprobación.

iv) Servidores Judiciales a título gratuito.

El Poder Judicial contaría con un mayor número de empleados y voluntarios, producto de la pasantía obligatoria. Esto podría ayudar a distribuir mejor la carga de trabajo de los jueces y auxiliares administrativos del Poder Judicial. Sin embargo, el carácter gratuito de las pasantías conlleva riesgos de que exista una carencia de incentivos para los voluntarios y aumenta la probabilidad de que exhiban bajos niveles de productividad en el desempeño de sus funciones.

C) Consecuencias y efectos.

Todo proyecto de diseño de políticas públicas puede tener consecuencias indeseadas al momento de implementarse. Si no se analizan económicamente estas consecuencias *a priori*, pueden ser peores que las situaciones que se buscaban remediar a través de la regulación. Asimismo, los efectos de cualquier regulación pueden tener **efectos mayores y en sentido contrario al fin** perseguido. Por esto es que el diseño de políticas públicas debe realizarse partiendo de un marco analítico que permita predecir los efectos que cualquier norma podría acarrear.

i) Reducción del número de abogados entrando al mercado.

El proyecto reduciría el número de abogados en el mercado laboral. Esto por la imposición de nuevas y costosas barreras de entrada.

ii) Servicios legales más caros.

Como consecuencia de las barreras de entrada que se añaden a través del proyecto de ley, los precios de los servicios legales podrían aumentar. Los principales beneficiarios de este aumento proyectado serán los titulares habilitados al momento de entrada en vigencia de la Ley, quienes tendrán mayor poder de mercado y gozarán de una barrera impuesta por el Estado contra los nuevos entrantes. Así podrán extraer mayores rentas a los potenciales clientes. Asimismo, una vez

habilitados, los aspirantes tendrían que mantener altos niveles de precios para poder compensar los años y costos adicionales incurridos para poder acceder al mercado.

iii) Fijación de topes a los honorarios.

El aumento de los precios de los honorarios profesionales augurado como consecuencia del proyecto de ley dominicano podría dar lugar a reclamos. Estos reclamos podrían traducirse luego en la regulación y limitación de los honorarios profesionales que los abogados pacten libremente con sus clientes.

iv) Abogados élités.

Una consecuencia de la estructura de costos que impone el Proyecto, es que disminuye el valor presente de estudiar Derecho al añadirle años y costos adicionales. Esto disuadiría a personas con bajos niveles de ingresos de estudiar la profesión. Se crearían élités de abogados. También se excluirían a las personas con menores ingresos de recibir representación legal adecuada a un costo razonable.

v) Nuevas oportunidades para corrupción.

La imposición de los exámenes de reválida crearía oportunidades de corrupción para los empleados del Poder Judicial con acceso a las respuestas de los exámenes. Asimismo, podría crear oportunidades e incentivos para utilizar la cancelación o la no-renovación de la reválida quinquenal para tomar represalia contra abogados críticos del sistema judicial. Esto podría corroer la independencia del ejercicio del abogado y también eliminaría el sano contrapeso que debe existir entre los auxiliares de la justicia y aquellos encargados de administrarla. Las pasantías en calidad de voluntariado también atenta con crear oportunidades para incurrir en corrupción, por la falta de compensación adecuada y la carencia de incentivos.

vi) Mayor gasto en el presupuesto del Poder Judicial.

Implementar el proyecto de ley dominicano requerirá dedicar mayores recursos de los contribuyentes hacia la partida presupuestaria del Poder Judicial. Entre 1997-2013, el Poder Judicial ha recibido (en promedio) una asignación de un 1.66% del Presupuesto General de la Nación (PGN). Durante el mismo período, el Poder Judicial dominicano ha solicitado (en promedio) un 2.75% del PGN. Esto significa que cada año la asignación presupuestaria esperada del Poder Judicial es de aproximadamente un 61.03% de lo que solicita al Poder Ejecutivo.

No obstante, los nuevos recursos requeridos para implementar el proyecto de ley dominicano no serán dedicados a la expansión ni al mantenimiento de la infraestructura existente, ni al aumento de los salarios de los jueces y demás funcionarios del Poder Judicial dominicano. Estos fondos se dedicarán a sufragar los nuevos costos que requiere el proyecto, tales como: la impartición de los exámenes de reválida, la creación de la Comisión Nacional de Reválida, entre otros, ya señalados.

5. CONCLUSIONES

Desde el punto de vista del análisis económico, la regulación de los servicios de la abogacía se podría justificar por la existencia de fallos en el mercado de los servicios legales. Estos fallos son principalmente los problemas de información imperfecta (riesgo moral, selección adversa y problemas de agencia) y la presencia de externalidades negativas. Sin embargo, el mismo mercado permite que los clientes obtengan información suficiente para distinguir “el trigo de la cizaña” entre los abogados. Tanto la República Dominicana como el Perú ya cuentan con regímenes regulatorios especiales para abogados. Por tanto resulta necesario sopesar los costos y beneficios de las nuevas intervenciones propuestas, ya que son susceptibles de no alcanzar su cometido. Asimismo, estas intervenciones pueden tener efectos mayores y en sentido contrario a los que persigue corregir los proyectos legislativos peruano y dominicano.

En el caso del Proyecto de la “Nueva Ley Universitaria” (Perú), se pretende regular a las universidades, debido al bajo nivel educativo que imparten a los estudiantes universitarios, a los cuales alcanza la regulación, por vía de consecuencia. La motivación del proyecto va por la calidad de las universidades peruanas, siendo que esto repercute en la formación de los potenciales profesionales afectando el desempeño óptimo que deberían tener en el mercado. Pero, esta intención legislativa no logra estructurar, sobre un estudio objetivo, las verdaderas necesidades para mejorar la educación, presentando reportes e índices de calidad, sin embargo, sin confrontar las propuestas sobre la realidad del país.

Resulta del análisis realizado, presentar algunos de los costos y beneficios que pueden esbozarse a partir de la posible promulgación del proyecto. De este modo, los costos, serían: i) los de creación de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria, ii) la obligación de acreditación de todas las facultades y carreras universitarias, iii) los costos de un porcentaje mínimo obligatorio de docentes con grado de Doctor, iv) costos derivados de la exigencia por investigar, v) costos del bachillerato solo a través de tesis, vi) los requisitos para ser Rector y Decano, vii) los costos derivados de ser profesor principal, viii) el costo de las remuneraciones, ix) el costo de la prohibición de cambio de modelo organizativo. Todos los mencionados tendrán directa injerencia sobre los estudiantes universitarios, así como sobre los privados que se dediquen a la educación universitaria. Algunos también serían asumidos por los docentes universitarios.

Del otro lado, entre los beneficios esperados del proyecto de ley peruano, tendríamos: mayor calidad universitaria por la acreditación (altos estándares planteados), lo que produciría una reducción del número de universidades; más investigaciones científicas y tesis en pre-grado producto de las exigencias establecidas, y una mejor información a través de la Ley de Transparencia. No obstante, la calidad de las tesis de grado y de los trabajos académicos no estará ganratizada.

El balance que nos proporcionan los costos y beneficios identificados, permiten observar una deficiencia en el proyecto peruano, en búsqueda de mayor calidad educativa en el sector

universitario, generándose efectos no deseados e incentivos perversos: una menor diversidad en educación por los muy exigentes estándares de calidad, privando a muchos consumidores (estudiantes) de acceso al bien público. Asimismo, se crearían mayores barreras de acceso al mercado profesional, pues la tesis para obtener la licenciatura (bachillerato) retrasaría la obtención del título profesional y el costo de la misma, al ser internalizado, podría desalentar su realización. Consecuentemente la reducción de potenciales profesionales favorecería a los estudios de abogados posicionados en el mercado por su menor competencia. Finalmente, y como efecto social más visible, se tendría menor calidad en términos reales, esto es, que a menores opciones de acceso a educación universitaria y mayores barreras al mercado profesional, los individuos se encontrarían menos preparados, en promedio, y con menores expectativas de superación.

En el caso dominicano, el proyecto de ley que pretende regular el ejercicio de la abogacía asume que la calidad de la justicia dominicana depende de la capacitación técnica y la actitud ética de los abogados. Como parte de sus motivaciones, el proyecto de ley dominicano conjetura que la percepción de calidad de la justicia se ve afectada negativamente por los bajos niveles de capacitación técnica y la deficiente ética profesional de los abogados dominicanos. Sin embargo, la pieza legislativa no ofrece mayores detalles sobre cómo se obtuvo esta valoración de los niveles agregados de capacitación técnica y actitud ética de los abogados dominicanos.

El análisis de impacto regulatorio del proyecto dominicano ha identificado algunos de los costos y beneficios que se pueden esperar de su implementación. Entre los costos, están: i) los de creación de la Comisión de Reválida, ii) los costos de impartición de los exámenes de reválida, iii) los de monitoreo y de búsqueda de información sobre los clientes de los servicios legales, iv) los costos directos para los aspirantes acceder y para los abogados mantenerse en el mercado producto de la reválidas quinquenal y las horas continuas de capacitación. Los tres primeros rubros de costos deberán ser sufragados por la población en general (algunos directamente por los contribuyentes, a través del Presupuesto General de la Nación). Los dos últimos costos deberán ser asumidos directamente por los aspirantes y los abogados.

Entre los beneficios esperados de la implementación del proyecto de ley dominicano están: la reducción del número total de abogados y de notarios (con el pasar del tiempo), la creación de barreras de entrada para acceder al ejercicio de la abogacía, un aumento de la matrícula para las universidades con mayores tasas de aprobación de los exámenes de reválida y la disponibilidad de un voluntariado amplio como pasantes dentro del Poder Judicial.

No obstante, los costes y beneficios identificados no guardan relación aparente de causalidad ni de correlación con la posibilidad de aumentar las variables de interés que el proyecto dominicano busca afectar, a saber: la capacitación técnica y la actitud ética de los abogados dominicanos. Tampoco parece corregir los problemas de información imperfecta y las externalidades negativas relacionadas con el ejercicio de la abogacía. Entre los efectos que podría tener el proyecto dominicano están: la reducción del número de abogados entrantes en el mercado, el aumento del precio de los servicios legales, lo cual podría dar lugar a una mayor regulación y fijación de topes a

los honorarios profesionales. Otros efectos adicionales incluyen: la creación de una élite de abogados proveniente de los quintiles de mayor ingreso, nuevas oportunidades para la corrupción administrativa y mayores gastos en las partidas presupuestarias del Poder Judicial de la República Dominicana.

REFERENCIAS

- [1] Akerlof, George, "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", en *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 84, Issue 3, 1970, pp. 488-500.
- [2] Bullard, Alfredo, "Perú: Superintendencia de Acreditación de Congresistas", *Diario El Comercio*, 22 de junio de 2013.
- [3] Eisenhardt, Kathleen M., "Agency Theory: An Assessment and Review", *Academy of Management Review*, 1989, Vol. 14, No. 1, pp. 57-74.
- [4] Emons, Winand y Garoupa, Nuno, "US-Style Contingent Fees and UK-Style Conditional Fees: Agency Problems and the Supply of Legal Services", *Managerial and Decision Economics*. Vol.27, No. 5, 2006, pp. 379-385.
- [5] Feintuck, Mike, "Regulatory Rationales Beyond the Economic: in Search of the Public Interest", en *The Oxford Handbook of Regulation*, editado por Robert Baldwin *et al.*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 39-63.
- [6] Garoupa, Nuno y Gómez-Pomar, Fernando, "Cashing by the Hour: Why Large Law Firms Prefer Hourly Fees over Contingent Fees", *The Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 24 No. 2, 2007, pp. 458-475.
- [7] Jensen, Michael y Meckling, William, "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics* 3, 1976, pp. 305-360.
- [8] Lastra, Rosa M, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford: Oxford University Press, 2006.
- [9] León Velarde, Fabiola, "La Universidad que Queremos", *Diario La República*, 20 de diciembre de 2013. Disponible en línea: <http://www.larepublica.pe/columnistas/enfoque/la-universidad-que-queremos-20-12-2013> (último acceso: 5 de mayo de 2014).
- [10] Miceli, Thomas J., *The Economic Approach to Law*, California: Stanford Economics and Finance, 2004.
- [11] Miller, Geoffrey P., "Agency Problems in Settlement", *The Journal of Legal Studies*, Vol. 16, No. 1, 1987, pp. 189-215.
- [12] Ogus, A., *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford: Oxford University Press, 1994.
- [13] REPÚBLICA DOMINICANA. Proyecto de Ley de Regulación de la Abogacía propuesto por la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, Agosto de 2013.
- [14] REPÚBLICA DOMINICANA. Presupuesto Poder Judicial 1997-2013, disponible en línea: http://www.suprema.gov.do/transparencia/presupuesto/presupuestos_part_asignadas.aspx [Último acceso: 5 de mayo de 2014].
- [15] PERÚ. Proyecto de Ley Universitaria.
- [16] PERÚ. Ley N° 27806 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública).
- [17] Veljanovski, Cento, "Economic Approaches to Regulation", en el libro *The Oxford Handbook of Regulation*, editado por Robert Baldwin *et al.*, Oxford: Oxford University Press, 2010.