

# El mercado de servicios notariales en México: barreras a la entrada y estructura de precios

Víctor Pavón-Villamayor\*

## INTRODUCCIÓN

Los servicios notariales juegan, sin lugar a dudas, un papel fundamental en la andamiaje económico de toda sociedad. La actividad notarial, al proveer certeza jurídica a los agentes económicos que intervienen en una transacción comercial como, por ejemplo, el traslado de dominio de un bien específico, reduce de manera significativa los costos de transacción intertemporales en los que incurrirían los agentes económicos en ausencia de estos servicios. Precisamente por esta razón, la provisión eficiente de los servicios notariales ha sido una preocupación central de las distintas economías donde existe la figura del notariado público. México no ha sido la excepción a esta noble preocupación de proveer una oferta de servicios notariales lo suficientemente amplia y de calidad, como lo demuestra el hecho que, durante los últimos años, la actividad notarial en nuestro país ha estado sujeta al cuidadoso escrutinio tanto de autoridades federales como estatales con el objeto de mejorar las condiciones con las que se provee este tipo de servicio.

En abril de 2011, la entonces Comisión Federal de Competencia (CFC) dio a conocer un estudio sobre las condiciones de competencia en el mercado de servicios notariales, haciendo especial énfasis en dos aspectos claves, pero interrelacionados, de esta industria: las condiciones de entrada al

\*Agradezco a el Colegio de Notarios del Distrito Federal A. C. su amable invitación para participar en este proyecto, así como los comentarios realizados al presente documento por los notarios Guillermo Escamilla Narváez y Marco Antonio Espinoza Rommyngth. El contenido del presente trabajo es responsabilidad única del autor, mismo que puede ser contactado en: victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com, vpavon@oxford-economics.org

mercado de servicios notariales así como el número de notarías observadas por entidad federativa. El estudio de 2011 de la autoridad de competencia representa, en conjunción con algunos otros análisis en la materia como el desarrollado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, un importante esfuerzo para entender la naturaleza y la dinámica económico-jurídica de un mercado complejo como el de la provisión de servicios notariales.<sup>1</sup> El presente ensayo construye sobre algunas de las conclusiones del estudio de 2011 de la CFC y se centra en analizar, de manera específica, los siguientes tres temas: la naturaleza y alcance de las denominadas “barreras a la entrada” al mercado de servicios notariales; el impacto efectivo sobre el bienestar social derivado de la posible existencia de restricciones en la oferta de notarías públicas y, finalmente, la naturaleza de la estructura de precios de los servicios notariales en México.

El presente texto se compone de cuatro apartados. En el primero se analiza el concepto de barreras a la entrada desde la perspectiva de la teoría económica. En particular, se discuten los conceptos de barreras económicas y barreras monopólicas a fin de entender con claridad su naturaleza y alcance. En el segundo se discute si el mercado de servicios notariales en México puede ser caracterizado como un mercado con significativas barreras a la entrada de acuerdo al marco económico-conceptual de McAfee, Mialon y Williams (2004).<sup>2</sup> En el tercero, se desarrolla una estimación del índice de Lerner con el objeto de discernir en qué medida el mercado de servicios notariales podría caracterizarse como un mercado poco competitivo en términos de sus niveles relativos de precios. En el cuarto y último se concluyen y bosquejan, algunas posibles líneas de investigación futura.

## BARRERAS A LA ENTRADA EN LA TEORÍA ECONÓMICA

En la teoría de la organización industrial, el concepto de “barreras a la entrada” resulta clave para evaluar las condiciones de competencia que prevalecen en un mercado. Por ejemplo, a fin de identificar si un agente

<sup>1</sup>Instituto Mexicano para la Competitividad (2010), “Servicios Notariales y Competitividad” Documento de Trabajo, IMCO.

<sup>2</sup>P. McAfee, H. Mialon y M. Williams (2004), “What is a Barrier to Entry?”, *American Economic Review*, vol. 94, núm. 2; Papers and Proceedings of the One Hundred Sixteenth Annual Meeting of the American Economic Association, mayo, 2004, pp. 461-465.

económico posee “poder sustancial” en un mercado específico resulta necesario identificar, entre otros elementos, tanto la existencia de barreras a la entrada como su magnitud relativa.<sup>3</sup> En este sentido, la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) establece en su artículo 59 que, para identificar poder sustancial en un mercado relevante específico, es necesario considerar la posible “...existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores”.<sup>4</sup>

No obstante la importancia que adquiere la noción de barreras a la entrada para el análisis de competencia económica, su definición precisa ha estado sujeta a un amplio debate. En esta sección discutimos brevemente la definición de barreras a la entrada propuesta por McAfee, Mialon y Williams (2004), una de las definiciones más claras y comprensivas que, a la fecha, se conocen en la ciencia económica.<sup>5</sup> Estos autores identifican dos tipos de barreras a la entrada: las barreras económicas y las barreras monopólicas. A continuación, discutimos brevemente cada una de ellas.

*Barreras Económicas.* Las barreras económicas son aquellos costos en los que incurre un agente económico al entrar al mercado pero que el agente económico “incumbente” no incurre o no incurrió en el pasado.<sup>6</sup> De acuerdo a esta definición, las barreras económicas sólo pueden ser tales en la presencia de un “diferencial” en los costos en los que incurren los entrantes y los incumbentes al momento de su ingreso al mercado, aún cuando su entrada haya ocurrido en momentos distintos del tiempo.

A fin de clarificar esta definición, consideremos el siguiente marco conceptual. Supongamos que el agente económico incumbente ingresa al mercado en el periodo T e incurre en un “costo de acceso” al mercado definido por:

$$C(\text{incumbente})_T = K$$

<sup>3</sup>En términos de la teoría económica, un agente económico detenta “poder de mercado” cuando éste posee la capacidad y los incentivos para incrementar y mantener, de manera sostenible, sus niveles de precios por encima de un referente de costos. Una discusión más amplia del significado y alcance del concepto de poder de mercado puede verse en M. Motta (2004), *Competition Policy: Theory and Practice*, New York, Cambridge University Press.

<sup>4</sup>Ley Federal de Competencia Económica (2014), *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de mayo de 2014.

<sup>5</sup>P. McAfee, H. Mialon y M. Williams, *op. cit.*

<sup>6</sup>Una empresa o agente económico “incumbente” es, en términos generales, aquella firma o agente económico que ingresa primero a un mercado.

donde  $K$  es el costo fijo o hundido (total) en el que incurre el incumbente al ingresar al mercado en el tiempo  $T$ . Supongamos ahora que en el siguiente periodo,  $T + 1$ , un entrante ingresa al mismo mercado incurriendo en un costo fijo o hundido (total) equivalente a:

$$C(\text{entrante})_{T+1} = K + \Phi$$

donde  $\Phi$  representa el costo “adicional” de entrada en el que incurre el entrante y que, por construcción, el incumbente no incurrió en el pasado cuando ingresó al mercado. Es importante observar que cuando  $\Phi = 0$  o, para los mismos efectos, cuando  $\Phi \rightarrow 0$ , ambos agentes económicos (entrante e incumbente) incurren en los mismos costos de entrada, por lo que el costo fijo o hundido de magnitud  $K$  en el que el entrante incurre al ingresar al mercado no representa una barrera económica, ya que ambos agentes incurrieron en los mismos costos al momento de ingresar al mercado.<sup>7</sup>

Consideremos ahora el caso donde sí existe un “diferencial” de costos significativo, esto es, donde  $\Phi > 0$ . En este caso, sí es posible argüir la existencia de una barrera económica. Es importante observar, sin embargo, que el tamaño de esta barrera no es de magnitud  $K + \Phi$ , sino solamente de magnitud  $\Phi$ , ya que este es el único costo “adicional” en el que incurre el entrante, respecto al costo incurrido en el pasado por el incumbente, en su entrada al mercado.

*Barreras Monopólicas.* Las barreras monopólicas son aquellos “costos” que tienen por efecto retrasar la entrada de agentes económicos al mercado y, en consecuencia, reducen el bienestar social respecto a una situación de entrada inmediata pero igualmente costosa. En primera instancia, resulta necesario entender la dimensión temporal de esta definición. Consideremos el caso de un entrante que intenta ingresar al mercado en el periodo  $T$  a un costo total dado por:

$$C(\text{entrante})_T = K + \Omega$$

<sup>7</sup>Naturalmente, los costos nominales de entrada podrían ser distintos simplemente como consecuencia del tiempo en el cual estos agentes económicos ingresan al mercado. Este efecto, sin embargo, puede ser aislado fácilmente realizando el ajuste inter-temporal correspondiente.

donde  $K$  es el costo económico “directo” en el que incurre el entrante al ingresar al mercado en el tiempo  $T$  y  $\Omega$  es el costo económico “indirecto” en el que incurre este mismo entrante al ingresar al mercado. Es importante notar que, para identificar la existencia de una barrera monopólica, es necesario identificar costos económicos indirectos ya que, si  $\Omega$  fuera un costo económico directo, estaríamos entonces analizando un caso de barreras económicas y no uno de barreras monopólicas propiamente. El aspecto relevante de esta definición es que, cuando  $\Omega > 0$  y su magnitud es tal que el entrante decide no ingresar al mercado en el tiempo  $T$ , aunque sí hubiese ingresado al mercado en caso que  $\Omega \rightarrow 0$ , *podríamos* estar ante la presencia de una barrera monopólica.

Es decir, una *condición necesaria pero no suficiente* para la identificación de una barrera monopólica es la presencia de un costo económico “indirecto” de entrada lo suficientemente alto que, si bien inhibe la entrada en el tiempo  $T$ , su potencial *remoción* o *disolución* posee la propiedad de incentivar la entrada posterior al mercado.<sup>8</sup>

La segunda condición necesaria para identificar una barrera monopólica consiste en demostrar que el retraso en la entrada al mercado efectivamente reduce el bienestar social. Es decir, no es posible identificar la existencia de una barrera monopólica sin demostrar que el retraso en la entrada al mercado derivada de la existencia de un costo económico indirecto inicialmente alto, reduce de manera significativa el bienestar social.

## MERCADO DE SERVICIOS NOTARIALES EN MÉXICO: ¿BARRERAS A LA ENTRADA?

Los estudios de servicios notariales en México han tendido, en general, a argumentar que este mercado se caracteriza por observar significativas barreras a la entrada. En su estudio de 2011, la CFC menciona, por ejemplo, que las regulaciones estatales que gobiernan las condiciones de acceso al mercado notarial tienden a restringir “artificialmente” el número de notarios por entidad federativa, ya sea porque la propia legislación establece directamente el número de notarios que pueden ejercer esa función en una entidad

<sup>8</sup>Resulta importante observar que, bajo esta línea de argumentación, en el largo plazo una barrera monopólica no inhibe, sólo retrasa la entrada al mercado.

específica o ya sea porque el Ejecutivo estatal posee la facultad para determinar el número de notarios de acuerdo a los requerimientos poblacionales.<sup>9</sup> A continuación, se discute si el mercado de servicios notariales en México puede ser caracterizado formalmente como un mercado con barreras a la entrada de acuerdo al marco económico-conceptual de McAfee, Mialon y Williams (2004).<sup>10</sup>

Consideremos en primera instancia la noción de barreras económicas. Como discutimos anteriormente, las barreras económicas sólo pueden ser identificadas en presencia de un diferencial en los costos económicos en los que incurren los entrantes a su ingreso al mercado respecto a los costos en los que incurren o, en su defecto, respecto a los costos en los que incurrieron, los incumbentes. En lo concerniente a los costos estrictamente económicos en los que incurren los notarios entrantes y los notarios incumbentes en su ingreso al mercado, resulta claro que estos costos no difieren entre sí. Estos costos económicos se refieren, por ejemplo, a los costos asociados al proceso de acreditación como notario público en funciones, las fianzas respectivas así como los costos financieros relacionados con la instalación de una notaría en plenas funciones.

De manera que, en sentido estricto, el régimen de entrada al mercado para la prestación de servicios notariales en México no puede ser identificado como un régimen donde existan barreras económicas de acceso para la prestación de estos servicios.

Consideremos ahora el caso de las barreras monopólicas. Como se mencionó anteriormente, una *condición necesaria pero no suficiente* para identificar una barrera monopólica es que el costo económico indirecto de entrada al mercado sea, en principio, lo suficientemente alto como para inhibir la entrada en el tiempo T, pero cuya potencial *remoción o disolución* sea capaz de incentivar la entrada posterior al mercado.

En lo concerniente a los costos económicos indirectos que pudiesen representar, *prima facie*, una barrera monopólica es posible identificar dos distintas categorías: los exámenes de calificación profesional asociados a la actividad notarial así como las restricciones de carácter legal que pudiesen limitar el ingreso de notarios a este mercado.

<sup>9</sup>Comisión Federal de Competencia (CFC) (2011) "El mercado de servicios notariales en México". Documento de Trabajo, CFC, abril, 2011.

<sup>10</sup>P. McAfee, H. Mialon y M. Williams, *op. cit.*

Consideremos primero el caso de los exámenes de calificación profesional que todos los notarios están obligados a aprobar a fin de certificar su solvencia técnica para el ejercicio de la función notarial. Por ejemplo, a fin de ejercer la función notarial en el Distrito Federal se requiere, entre otros requisitos: *i*) haber obtenido una licenciatura en derecho; *ii*) acreditar una práctica mínima e ininterrumpida de 12 meses bajo la dirección y responsabilidad de un notario así como solicitar un examen que habrá de ser evaluado por un jurado del Colegio de Notarios del Distrito Federal; *iii*) aprobar un examen teórico y práctico de más de seis horas denominado de “aspirante a notario” y *iv*) aprobar un examen de oposición público. Una vez cumplidos todos los requisitos anteriores, el sustentante se encuentra en posición de obtener la patente respectiva para el ejercicio de la función notarial.<sup>44</sup>

Los exámenes de calificación profesional para ingresar a este mercado no pueden, bajo ninguna circunstancia, considerarse como una barrera que inhiba “artificialmente” o, de manera más precisa, inhiba respecto al óptimo social, la entrada al mercado de servicios notariales. Los exámenes de calificación profesional requeridos para ingresar a este mercado de servicios, como sucede igualmente en otras profesiones altamente especializadas, han sido establecidos con el único objeto de garantizar estándares de calidad altos en profesiones de alto impacto social y utilidad pública. Como se ha comentado en el contexto de la nueva LFCE de México:

...the implementation of some regulations and legal framings, even when they are able to distort the process of competition and free entry in a particular market, can be justified in terms of their impact on social welfare. An example of this “justifiable” type of barrier are normatives that force specialized professions to pass highly demanding entry examinations and requirements in order to have the legal right to exercise that profession. Notwith-

<sup>44</sup>Es importante observar que, para que un notario del Distrito Federal pueda entrar en funciones requiere cumplir con los siguientes requerimientos: 1) obtener fianza a favor de la autoridad competente para garantizar la responsabilidad profesional por el ejercicio de la función notarial; 2) proveerse a su costa de protocolo y sello para autorización; 3) registrar su firma y rúbrica ante la autoridad competente, el Registro Público de la Propiedad, el Archivo General de Notarías y el Colegio de Notarios del Distrito Federal; 4) establecer una oficina e iniciar sus funciones en un periodo máximo de 90 días naturales posteriores a la protesta de su cargo; 5) dar aviso a la autoridad del inicio de funciones, indicando su dirección, horarios, teléfonos, días hábiles y demás datos necesarios y, finalmente, 6) ser miembro activo de el Colegio de Notarios del Distrito Federal.

standing that this type of normative, in fact, restricts competition and free entry, its existence is considered to promote social welfare since it guarantees minimum levels of quality of service in highly specialized and socially relevant professions as medical or notary services.<sup>12</sup>

En consecuencia, los exámenes de calificación profesional para ingresar al mercado de servicios notariales no pueden ser considerados como barreras que tengan por objeto restringir *per se* la entrada a este mercado, sino más bien deben ser concebidos como *mecanismos de control* que permiten garantizar la calidad del servicio notarial.

En este sentido, los exámenes de calificación profesional asociados al servicio notarial son, conceptualmente, equivalentes a las denominadas “restricciones verticales” que la teoría de la organización industrial reconoce como óptimas y eficientes en otros ámbitos de la economía.<sup>13</sup>

En lo concerniente a las restricciones de carácter legal que pudiesen limitar el ingreso de notarios *igualmente calificados* al mercado de servicios notariales, parecería *prima facie* que este tipo de restricciones podrían llegar a representar una barrera monopólica, en el sentido que su existencia implicaría una restricción absoluta en el número de notarios que cubren una zona geográfica específica y, por tanto, pudiesen representar una restricción a la oferta de servicios notariales. Sin embargo, y como se discutió en la primera sección, una condición indispensable para identificar una barrera monopólica es demostrar que su presencia, al limitar la entrada, representa un obstáculo para la maximización del bienestar social. A fin de determinar si este tipo de restricciones legales representan o no una barrera monopólica en el contexto del marco económico-conceptual de McAfee, Mialon y Williams (2004), consideremos la siguiente línea de argumentación, cuya formalización matemática se incluye en el apéndice del presente trabajo.

En el contexto de un mercado competitivo, ha sido común asumir que la “capacidad” de las notarías para proveer sus servicios es esencialmente fija debido a la presencia de “deseconomías de escala” a niveles relativamente

<sup>12</sup> V. Pavón-Villamayor (2014), “Essential Inputs and Antitrust Barriers in the Mexican Economic Competition Regime”, CPI Antitrust Chronicle, julio, 2014, núm. 4; Competition Policy International.

<sup>13</sup> Las restricciones verticales son acuerdos o relaciones contractuales entre agentes económicos que participan en distintas etapas de un proceso productivo o de provisión de servicios, a fin de reducir costos de transacción y garantizar la estabilidad y calidad de los suministros, entre otros objetivos. Véase el texto de M. Motta (2004), *op. cit.*



bajos en la escala de operación de estas unidades productivas.<sup>14</sup> Es precisamente este marco conceptual el que ha conducido a la observación que, en la medida que el número de notarías no se incrementa de manera simultánea a los incrementos en la demanda, se estaría generando una restricción “artificial” en la oferta de servicios notariales, lo que podría facilitar finalmente el ejercicio de poder de mercado.

El marco conceptual anterior, sin embargo, da por sentado un supuesto crítico: que las notarías son virtualmente incapaces de aumentar su capacidad de operación ante incrementos exógenos en la demanda de servicios notariales debido precisamente a la presencia de fuertes “deseconomías de escala”. Pero en la práctica, la oferta de servicios notariales es altamente elástica, en el sentido que las notarías pueden ampliar, en periodos de tiempo relativamente cortos, su capacidad para atender niveles significativamente mayores de demanda de servicios notariales.<sup>15</sup> En este sentido, resulta un tanto impreciso argüir que la oferta de servicios notariales depende críticamente del número de notarios en una zona geográfica, ya que la oferta de estos servicios es relativamente elástica, por lo que es posible acomodar con relativa facilidad incrementos relevantes en la demanda de estos servicios.

Es importante notar, por ejemplo, que información del Censo Económico de 2009 del INEGI muestra que una notaría promedio en el Distrito Federal puede observar una escala de operación cuatro veces mayor que la escala de operación de una notaría en un estado como Guanajuato, esto sin menoscabo de la calidad de los servicios notariales provistos.<sup>16</sup> Es decir, el mecanismo más natural a través del cual una notaría puede acomodar un incremento relevante en la demanda de sus servicios es a través de la ampliación de su escala de operación que, en principio, puede ser aproximada por el número de empleados contratados.

Esto implica que resulta significativamente más apropiado asumir que las notarías poseen suficiente flexibilidad para aumentar su escala de operación

<sup>14</sup>Este enfoque de “deseconomías de escala” sustenta, por ejemplo, parte del análisis de la CFC en su documento de trabajo sobre servicios notariales de 2011. En términos generales, se entiende por “deseconomías de escala” la propiedad de la función de costos medios a crecer conforme el nivel de producción o provisión del servicio se incrementa.

<sup>15</sup>La elasticidad de la oferta de servicios notariales no es más que la capacidad que tienen las notarías para incrementar (o reducir) su oferta de servicios ante cambios en una variable exógena.

<sup>16</sup>En el Distrito Federal se ha identificado, incluso, una notaría cuya escala de operación es del orden de 130 empleados.

ante incrementos relevantes en los niveles de demanda; de manera que, en equilibrio, el número de notarías en el mercado no necesariamente aumentarían al mismo paso que los incrementos en la demanda.

Es decir, a través del tiempo, es posible que los incrementos en el número de notarías en una jurisdicción crezcan relativamente poco aún cuando la demanda y la oferta de *servicios notariales* se incrementen de manera significativa y simultánea. En consecuencia, el incremento en el número de notarías no es una condición necesaria para incrementar la oferta de servicios notariales, por lo que asociar el número de notarías observables a mayores niveles de oferta no es del todo correcto.

El argumento de la existencia de una restricción en el número de notarías respecto al número de notarías que se observarían en un equilibrio competitivo ha conducido a plantear las siguientes tres tesis: a) la existencia de pérdidas globales de bienestar en el mercado de servicios notariales; b) la presencia de transferencias de bienestar entre usuarios y proveedores de estos servicios y, c) la existencia de beneficios extraordinarios para el gremio notarial en su conjunto.

Sin embargo, y como se argumentó anteriormente, la magnitud de estos tres efectos depende críticamente del supuesto de que la oferta de servicios notariales dependa fundamental y estructuralmente del número de notarías en el mercado. El punto fino es que si la “tecnología” con la cual se proveen los servicios notariales es tal que permite absorber incrementos relevantes en la demanda con extensiones naturales de su base productiva, los tres efectos negativos mencionados anteriormente serían esencialmente insignificantes, como se ilustra en el apéndice matemático de este trabajo.

Efectivamente, si se define la oferta de servicios notariales no como función del número de notarios en el mercado, sino como función de su capacidad para proveer servicios notariales a través de una “tecnología” que permite ajustar con relativa facilidad su escala de operación, entonces sería posible observar con relativa facilidad que las pérdidas globales de bienestar en el mercado de servicios notariales; las transferencias de bienestar entre usuarios y proveedores de estos servicios así como la existencia de beneficios extraordinarios en un equilibrio con una alta elasticidad de la oferta de servicios notariales tendería a cero.

Por lo tanto, en virtud de la alta capacidad de las notarías para ampliar su oferta de servicios notariales ante incrementos en la demanda, la

observación de un número *relativamente* bajo de notarios en una jurisdicción, no deriva necesariamente en impactos negativos sobre el bienestar como consecuencia de una restricción “artificial” en la provisión de estos servicios. De manera que la noción de que la oferta de servicios notariales depende críticamente del número de notarios en el mercado debe ser matizada.

De esta forma, en la medida que un número relativamente bajo de notarías, pero no de servicios notariales, en el mercado está asociado, en todo caso, a efectos sobre el bienestar insignificantes, resulta difícil sostener que las restricciones de carácter legal que afectan el número de notarías, en condiciones de equilibrio, puedan ser consideradas propiamente como barreras monopólicas en los términos del marco conceptual de McAfee, Mialon y Williams (2004).<sup>17</sup>

#### MÉTRICA DE PODER DE MERCADO PARA LOS SERVICIOS NOTARIALES EN MÉXICO

Es común argüir que el mercado de servicios notariales en México está caracterizado por niveles de precios poco competitivos. Este argumento requiere ser matizado por, al menos, las siguientes tres razones. Primero, los precios de los servicios notariales —denominados formalmente como “aranceles”— son finalmente precios autorizados por lo que la presunción de un ejercicio unilateral de poder de mercado resulta un tanto extraña. En todo caso, si un precio autorizado resultase anticompetitivo *ex post*, el agente económico o los agentes económicos no podrían ser imputados con ejercicio de poder de mercado en materia de precios, ya que ese nivel de precios fue determinado directamente por alguna autoridad externa al notariado. Segundo, los precios *efectivos* de los servicios notariales se encuentran típicamente por debajo de los aranceles autorizados por lo que, al menos que la autoridad encargada de establecer los aranceles tenga como objetivo replicar una estructura de precios monopólica, no es económicamente razonable sustentar que los precios efectivos de estos servicios sean *per se* anticompetitivos. Y tercero, la evidencia empírica disponible parece soportar la tesis

<sup>17</sup>P. McAfee, H. Mialon y M. Williams, *op. cit.*

de que las notarías compiten, dado el nivel exógeno de los aranceles, en descuentos sobre el arancel de referencia. Si bien es cierto que competencia en descuentos sobre los niveles de precios de referencia pudiesen tener, en ciertos contextos, efectos anticompetitivos, ciertamente observar precios “excesivamente” altos no es uno de ellos.

En este apartado, desarrollamos una estimación de la métrica económica más estándar empleada para identificar “poder de mercado” en una industria, el índice de Lerner, a fin de discernir en qué medida algunos de los servicios que se proveen en el mercado de servicios notariales pueden ser caracterizados, o no, como servicios sujetos a precios poco competitivos.

El cálculo del índice de Lerner se desarrolla para seis servicios notariales específicos que integran el portafolio de servicios de tres distintas notarías del Distrito Federal. Los servicios notariales específicos son los siguientes: *i)* cancelación de gravámenes; *ii)* testamentos, tutor cautelar y voluntad anticipada; *iii)* poderes, declaraciones y ratificación de firmas; *iv)* trámites sucesorios; *v)* fe de hechos y notificaciones y, finalmente, *vi)* sucesiones. El cálculo del índice de Lerner se realiza para tres distintas notarías del Distrito Federal que, en lo sucesivo, se identificarán simplemente como Notarías Públicas A, B y C, respectivamente.

El cálculo del índice de Lerner requiere de la identificación del precio promedio asociado a cada servicio notarial así como de los costos promedio asociados a estos mismos servicios. Los precios promedio asociados a cada servicio notarial se obtuvieron de manera directa de los precios por servicio reportados por las Notarías Públicas A, B y C, respectivamente. Los costos promedio asociados a cada servicio notarial, sin embargo, no son directamente observables, ya que típicamente no son costos financieros o económicos directos, sino que son costos indirectos de naturaleza “administrativa” que involucran horas/hombre de trabajo remuneradas a tasas salariales diferenciadas. En consecuencia, y con el objeto de calcular los costos promedio por servicio notarial, en esta sección instrumentamos una metodología específica que permite computar los costos directos e indirectos asociados a la provisión de un servicio notarial. Esta metodología, denominada internacionalmente como Modelo de Costeo Estándar (MCE), ha sido impulsada de manera importante por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Europea y, en ese sentido,

representa una mejor práctica internacional para el cómputo del nivel y la estructura de costos de la provisión de servicios notariales.<sup>48</sup>

El MCE representa uno de los métodos cuantitativos de mayor uso en el ámbito internacional para la medición de los costos asociados a un proceso administrativo en particular. Los costos primarios de una notaría comprenden los costos sustantivos y los costos administrativos. Los costos sustantivos son todos aquellos costos explícitos en los que incurren las notarías a fin de satisfacer un requerimiento regulatorio. Los costos sustantivos se pueden subdividir en costos financieros directos, costos de organización productiva y costos de información a usuarios finales. Los costos financieros directos comprenden todas las transferencias monetarias directas realizadas por las notarías con el fin de dar cumplimiento a un requerimiento regulatorio. Estos costos incluyen, por ejemplo, el pago de una cuota para la obtención de un permiso. Los costos de organización productiva comprenden todos aquellos costos financieros en los que incurren las empresas a fin de cumplir con un requerimiento regulatorio asociado a un proceso productivo o a las especificaciones de un producto, como ocurre en el cumplimiento de normas y estándares. En el caso particular de los servicios notariales, estos costos son esencialmente cero.

Los costos administrativos, por su parte, incluyen todos los costos que derivan de dar atención a un proceso administrativo en particular. Este tipo de costos se consideran administrativos porque reflejan el costo de las actividades desarrolladas por el notario, personalmente o a través de terceros, para satisfacer las distintas etapas de un proceso de atención de requerimientos de información o de administración con el objeto de dar cumplimiento a un servicio notarial. Por su naturaleza, el costo administrativo constituye un costo de oportunidad en tanto que cuantifica los recursos que el notario distrajo de otros servicios para proveer un servicio notarial específico.

De acuerdo a la metodología del MCE, los costos administrativos se cuantifican a partir de la identificación de las personas que participaron en las actividades necesarias para la provisión de un servicio notarial, el tiempo que cada una de estas personas dedicó a estas actividades y, finalmente, su salario o remuneración por hora-laboral correspondiente.

<sup>48</sup>European Commission (2012), Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report; Commission Staff Working Document, Strasbourg (2014-12-12). Otra referencia relevante es: SCM Network: International Standard Cost Model Manual, disponible en la página electrónica de la OCDE.

Una característica fundamental del MCE es que las actividades sobre las que se realiza la medición están estandarizadas. Esto es, son actividades genéricas que el agente económico realiza para cumplir con las diversas etapas y requisitos necesarios para la provisión específica de un servicio notarial. El cómputo preciso de los costos asociados a una actividad administrativa en específico (individual, no agregada) se calcula a partir de la siguiente fórmula:

$$\text{Costo Administrativo} = \text{Precio} \times \text{Tiempo} \times \text{Cantidad}$$

donde:

*Precio*: Costos laborales (salarios) más un *overhead* por actividades administrativas internas o costos por hora de un proveedor de servicios externo.

*Tiempo*: Horas requeridas para completar la actividad administrativa.

*Cantidad*: Periodicidad con la que la actividad debe realizarse en un periodo de tiempo determinado.<sup>49</sup>

La información requerida para hacer la medición de los costos administrativos asociados a los servicios notariales analizados en este artículo se desarrolló a través de entrevistas directas con los titulares de las Notarías Públicas A, B y C, respectivamente. Por otra parte, es importante notar que las mejores prácticas internacionales para la implementación del MCE reconocen la existencia de dos enfoques metodológicamente distintos para la medición de los costos administrativos, a saber:

- a) *Top-Down Approach*: El principal atributo de este enfoque metodológico es la representatividad estadística de sus resultados, ya que las mediciones se basan en una muestra estadísticamente representativa de la población objetivo.
- b) *Bottom-Up Approach*: En este tipo de medición, no es posible construir resultados con representatividad estadística, por lo que las mediciones

<sup>49</sup>El presente estudio calcula los costos administrativos de los servicios notariales “por unidad”, por lo que el rubro de cantidad se normaliza automáticamente a 1.

sólo se pueden asumir como cálculos aproximados del nivel de costos administrativos reales. Los resultados de las estimaciones de costos administrativos por servicio notarial contenidos en el presente trabajo pertenecen a este segundo enfoque.

Uno de los aspectos metodológicos clave del MCE es su estandarización tanto del tiempo como de las erogaciones monetarias asociadas a cada actividad administrativa. Esto es, la estandarización genera una cifra representativa de los costos administrativos incurridos por un agente económico normalmente eficiente dentro de cada segmento de la muestra. Un agente económico “normalmente eficiente” es aquel que maneja sus tareas administrativas de manera ordinaria, es decir, que no maneja sus tareas ni mejor ni peor que el resto de su población de referencia.

La información de precios finales por servicio notarial proporcionada directamente por las Notarías Públicas A, B y C así como las estimaciones de los costos directos e indirectos en los que incurren éstas para la provisión de los seis servicios notariales analizados en el presente trabajo, calculados a través de la metodología MCE, nos permite calcular un aproximado del índice de Lerner por servicio notarial,  $L^{SN}$  el cual se define de la siguiente manera:

$$L^{SN} = \left( \frac{P^{SN} - CA^{SN}}{P^{SN}} \right)$$

donde:

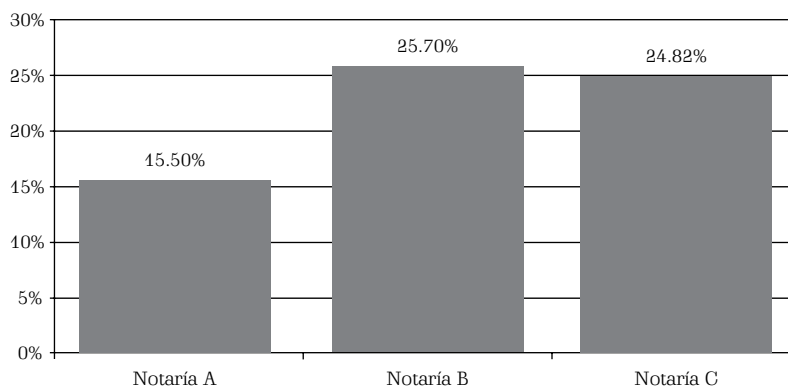
$P^{SN}$ : Precio Promedio del Servicio Notarial.

$CA^{SN}$ : Costo Promedio del Servicio Notarial, sin *overhead*.<sup>20</sup>

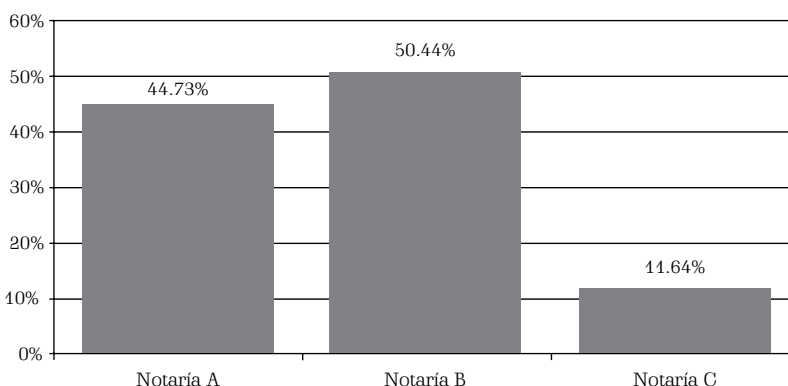
Las siguientes dos gráficas muestran los resultados del cálculo del índice de Lerner para los servicios notariales de “cancelación de gravámenes” y “trámites sucesorios”.

<sup>20</sup>En ocasiones, el modelo de costeo estándar recomienda incorporar en el cálculo de los costos administrativos un margen (*overhead*) adicional a fin de incorporar en el costeo el uso de servicios profesionales de *outsourcing*. En el cálculo de los costos administrativos desarrollados en el presente trabajo no se incluye, sin embargo, este margen de costos.

Estimación del índice de Lerner para el servicio notarial  
*Cancelación de Gravámenes, 2014*



Estimación del índice de Lerner para el servicio notarial  
*Trámites Sucesorios, 2014*



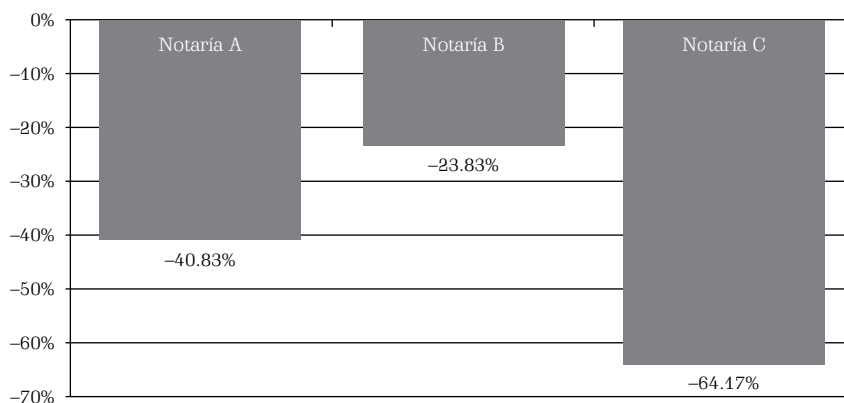
Es importante observar que, en ambos casos, el índice de Lerner es estrictamente positivo, a diferencia del índice de Lerner asociado a los servicios notariales “testamentos, tutor cautelar y voluntad anticipada” y “poderes, declaraciones y ratificación de firmas”, cuyos resultados se proveen a continuación.

Una primera observación es que, en el caso particular del servicio notarial “testamentos”, la CFC en su estudio de 2011 identificó que la demanda de este servicio era particularmente sensible a variaciones en su precio.<sup>24</sup> El hecho

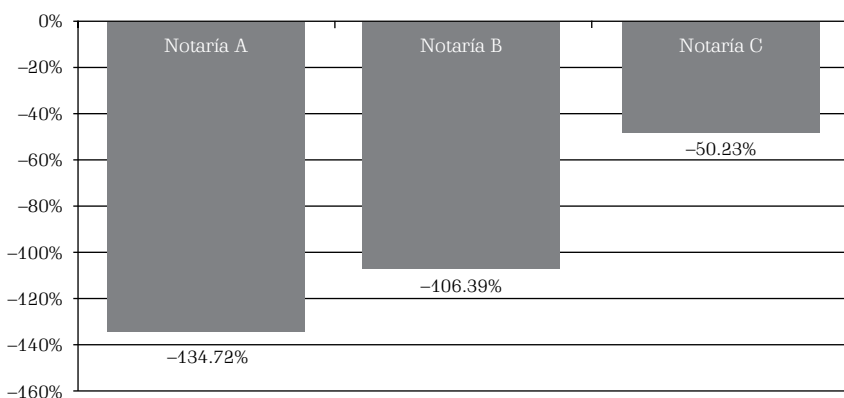
<sup>24</sup>Comisión Federal de Competencia, *op. cit.*



Estimación del índice de Lerner para el servicio notarial  
*Testamentos, Tutor Cautelar y Voluntad Anticipada, 2014*



Estimación del índice de Lerner para el servicio notarial  
*Poderes, Declaraciones y Ratificación de Firmas, 2014*

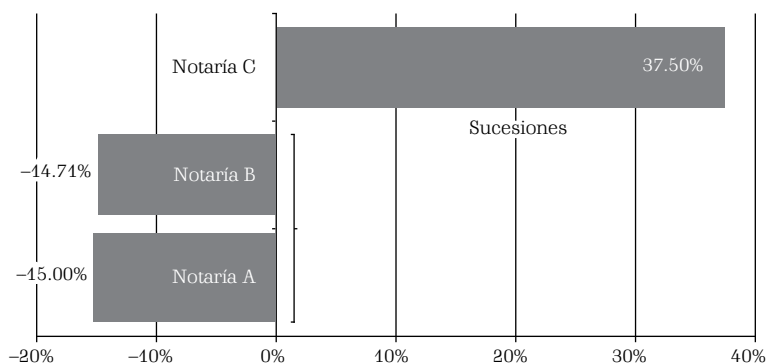


que la prestación del servicio notarial “testamento” observe una alta elasticidad-precio de la demanda, implica que el precio de este servicio, en condiciones óptimas, debiese tender a su nivel de costos. La gráfica anterior muestra, sin embargo, que el precio efectivo asociado a la prestación del servicio de “testamentos” es significativamente inferior a su costo de prestación.

Si bien es cierto que es imposible establecer inferencias metodológicamente robustas a partir de una muestra estadísticamente no representativa ni del portafolio de servicios notariales ni de la población de notarías ubica-

das en el Distrito Federal, la evidencia empírica disponible para el cómputo del índice de Lerner permite observar un fenómeno importante: la coexistencia de márgenes positivos (precios superiores a sus costos) y negativos (precios inferiores a sus costos) en servicios notariales específicos lo que implica que, en el agregado, es probable que una proporción de los beneficios obtenidos en algunos servicios notariales se empleen para financiar las pérdidas que derivan de la provisión de otros servicios notariales en el mercado. La intuición de que los beneficios económicos obtenidos en la provisión de algunos servicios notariales son empleados para compensar las pérdidas derivadas de la prestación de otros servicios notariales es validada por los resultados que se obtienen del cálculo del índice de Lerner para los dos servicios notariales restantes: fe de hechos y notificaciones y sucesiones.

Estimación del índice de Lerner para el Servicio Notarial  
*Fe de Hechos y Notificaciones y Sucesiones, 2014*



La estructura de precios observada en las presentes estimaciones parece estar asociada a un fenómeno de *subsídios cruzados* entre servicios notariales. Lamentablemente, la evidencia empírica disponible no es lo suficientemente amplia como para determinar si esta estructura de precios representa un fenómeno generalizado en la industria.

## CONCLUSIONES

Los estudios que, desde la perspectiva de la competencia económica, han analizado el mercado notarial en México tienden a asociar el número o nivel

de oferentes de servicios notariales con ciertos efectos competitivos en el mercado. En particular, algunos de estos estudios han identificado diversas regulaciones que inciden en el número de oferentes en el mercado como barreras de entrada. El presente trabajo arguye, sin embargo, que resulta difícil identificar al mercado de servicios notariales en México como uno caracterizado por barreras económicas o barreras monopólicas relevantes.

En esencia, el presente análisis concluye que la oferta de servicios notariales no depende críticamente del número de notarios observados en una jurisdicción, sino esencialmente de la capacidad de las notarías para ampliar de manera relevante su provisión de servicios notariales en el mercado. Por esta razón, una política que busque incrementar *per se* el número de notarios en una zona geográfica podría no tener los efectos de bienestar deseados. Si el objetivo de política pública es mejorar las condiciones en las cuales se proveen los servicios notariales, es necesario incluir otras variables y objetivos distintos a la simple búsqueda de un mayor número de proveedores de estos servicios. Por otra parte, la evidencia empírica disponible para desarrollar esta investigación muestra también que la estructura de precios de los servicios notariales parece estar caracterizada por la existencia de subsidios cruzados entre servicios notariales lo cual, *a priori*, no es socialmente indeseable.

Los resultados del presente trabajo también plantean nuevas líneas de investigación en el ámbito de servicios notariales. La primera línea de investigación recomendada es que el Colegio de Notarios del Distrito Federal instrumente una “medición base” transversal de todos los costos en los que incurren las notarías para la provisión de sus servicios, a fin de que estos agentes económicos conozcan de manera más certera su estructura de costos que le permita identificar precios óptimos para la prestación de sus servicios.

La segunda línea de investigación sugerida parte de la observación de que los costos de los servicios notariales tiene dos componentes: costos inmediatos y costos futuros probabilísticos. Los costos futuros probabilísticos de un servicio notarial derivan de la existencia de ciertos actos jurídicos realizados por los notarios que, bajo ciertas condiciones, podrían tener consecuencias adversas sobre su patrimonio personal. En este sentido, la actividad notarial funge como un mecanismo de “absorción de riesgos económicos” que, en el contexto de un mercado eficiente, debiera ser compensado a través de primas

extraordinarias sobre la estructura de sus costos típicos. Hoy, los niveles y la estructura relativa de los aranceles del notariado no reflejan en lo absoluto el papel que juega este gremio como mecanismo de absorción de riesgos, por lo que se sugiere desarrollar una investigación que busque identificar esquemas tarifarios económicamente más eficientes para el notariado mexicano.

## APÉNDICE MATEMÁTICO

En el marco de un mercado competitivo, si  $Q_j^c$  representa el nivel óptimo de provisión de servicios notariales de la notaría  $j$  y  $Q^*$  el nivel agregado de servicios notariales en el mercado entonces, en equilibrio competitivo, el número de notarios observados sería:

$$N^* = \left( \frac{Q^*}{Q_j^c} \right)$$

En estas condiciones, un incremento exógeno en la demanda de servicios notariales de magnitud  $\Delta Q^*$  debido a un incremento, por ejemplo, en el nivel del ingreso disponible para estos servicios, implicaría que el número de notarios observados en el mercado después de esta expansión de demanda se incrementaría toda vez que:

$$N^{**} = \left( \frac{Q^* + \Delta Q^*}{Q_j^c} \right) > \left( \frac{Q^*}{Q_j^c} \right) = N^*$$

Donde  $N^{**}$  es el número de notarías observadas en equilibrio después del incremento exógeno en la demanda de servicios notariales. Como se argumentó en el apartado II del presente trabajo, es precisamente este marco conceptual el que conduce a la observación que, en la medida que el número de notarías no se incremente de manera simultánea a los incrementos en la demanda, se estaría generando una restricción "artificial" en la oferta de servicios notariales, lo que podría facilitar finalmente el ejercicio de poder de mercado.

Sin embargo, si se asume que las notarías poseen suficiente flexibilidad para aumentar su escala de operación ante incrementos en los niveles de demanda, el número de notarías en el mercado no necesariamente aumen-

tarían al mismo paso que las variaciones en esta última. Formalmente: si el incremento agregado en la demanda de servicios notariales  $\Delta Q^*$  se divide equi-proporcionalmente entre el número de notarías ya existentes en el mercado —como resultado de su capacidad para aumentar su escala de operación ante nuevos requerimientos en la demanda de sus servicios— entonces es posible observar que:

$$N^{**} = \left( \frac{Q^* + \Delta Q^*}{Q_j^c + \Delta Q_j^c} \right) = N^*$$

Donde  $\Delta Q_j^c$  es el incremento en la demanda individual de los servicios de la notaría  $j$  que derivan del incremento agregado en la demanda  $\Delta Q^*$ . Es decir, a través del tiempo, el número de notarías podría mantenerse constante en condiciones en las cuales la demanda y la oferta de servicios notariales se incrementan simultáneamente.

El argumento de la existencia de una restricción en el número de notarías respecto al número que se observaría en un equilibrio competitivo ha conducido a sustentar tres tesis: (a) la existencia de pérdidas globales de bienestar en el mercado de servicios notariales; (b) la presencia de transferencias de bienestar entre usuarios y proveedores de estos servicios y, (c) la existencia de beneficios extraordinarios para el gremio notarial. El marco conceptual empleado para argüir una pérdida de bienestar derivada de una restricción en el número de notarías define, en el contexto de un mercado competitivo, las siguientes variables:

$Q^D(P, I, H)$	Demanda de servicios notariales como función de su precio (P), ingreso de los hogares (I) y su número (H), respectivamente;
$Q^S(N)$	Oferta de servicios notariales como función del número de notarías en el mercado $N$ ; <sup>22</sup>
$Q^S(C)$	Oferta perfectamente elástica de servicios notariales al precio competitivo $P_c$

<sup>22</sup>Es importante observar que, al asumir que la oferta de servicios notariales depende esencialmente del número de notarías en el mercado, se asume implícitamente que la escala de operación eficiente de las notarías es fija, probablemente debido a la presencia de fuertes “deseconomías de escala”.

Una restricción en la oferta del número de notarías en el mercado, en principio, incrementaría el precio promedio de los servicios notariales de un nivel  $P_c$  a un nivel  $P_m$ . Este incremento en los precios promedio generaría, como se mencionó anteriormente, tres posibles efectos: una pérdida global o total de bienestar en el mercado de servicios notariales; una transferencia de bienestar de los usuarios de estos servicios a los proveedores de éstos y, finalmente, un incremento en los beneficios extraordinarios de las notarías.

El primer efecto aludido implicaría formalmente que:

$$DWL^N > DWL^C = 0$$

Esto es, la pérdida de bienestar global que derivaría de una restricción en el número de notarías en el mercado,  $DWL^N$ , sería estrictamente mayor a la pérdida de bienestar global observada en un equilibrio competitivo que, por definición, es idéntica a cero, donde:

$$DWL^N = \int_{Q_M}^{Q_C} Q^P(P, I, H) dQ - \int_{Q_M}^{Q_C} Q^S(C) dQ$$

donde  $Q_C$  y  $Q_M$  representan los niveles de servicios notariales de equilibrio en un mercado competitivo y en un mercado con restricciones al número de notarías, respectivamente. El segundo efecto implicaría formalmente que:

$$T^N > T^C = 0$$

Es decir, el segundo efecto presume la existencia de una transferencia de bienestar de los usuarios de servicios notariales a los notarios como resultado de la restricción en el número de notarías en el mercado,  $T^N$ , respecto a la magnitud de la transferencia que se observaría en un mercado competitivo,  $T^C$ , que, por construcción, es nula, donde:

$$T^N = \int_0^{Q_M} Q^S(N) dQ - \int_0^{Q_M} Q^S(C) dQ$$

Finalmente, el tercer efecto aludido implicaría que:

$$\Pi^N > \Pi^C = 0$$

Por lo tanto, el tercer efecto supondría que los beneficios extraordinarios de las notarías se incrementan de cero,  $\Pi^C = 0$ , en un mercado competitivo, a un nivel de beneficios extraordinarios estrictamente positivos de magnitud  $\Pi^N$ , donde:

$$\Pi^N = \int_0^{Q_M} Q^D(P, I, H) dQ - \int_0^{Q_M} Q^S(C) dQ$$

Sin embargo, la magnitud de estos tres efectos depende críticamente del supuesto de que la oferta de servicios notariales dependa fundamentalmente del número de notarías en el mercado. Pero si definimos como  $Q^S(CSN)$  la oferta de servicios notariales no como función del número de notarios en el mercado, sino como función de su capacidad para incrementar de manera relevante su oferta de servicios a través del ajuste en su escala de operación, entonces sería posible observar con relativa facilidad que las pérdidas globales de bienestar en el mercado de servicios notariales; las transferencias de bienestar entre usuarios y proveedores de estos servicios así como la existencia de beneficios extraordinarios en un equilibrio con una alta elasticidad de la oferta de servicios notariales estarían definidos, respectivamente, por las siguientes expresiones:

$$DWL^{CSN} = \int_{Q_M+\Delta}^{Q_C} Q^D(P, I, H) dQ - \int_{Q_M+\Delta}^{Q_C} Q^S(C) dQ$$

$$T^{CSN} = \int_0^{Q_M+\Delta} Q^S(CSN) dQ - \int_0^{Q_M+\Delta} Q^S(C) dQ$$

$$\Pi^{CSN} = \int_0^{Q_M+\Delta} Q^D(P, I, H) dQ - \int_0^{Q_M+\Delta} Q^S(C) dQ$$

donde  $Q_M + \Delta$  representa el nivel de los servicios notariales de equilibrio en un mercado donde las notarías observan una alta elasticidad en su oferta, de manera que:  $Q_{M+\Delta} \succ Q_M$  y  $Q_{M+\Delta} \rightarrow Q^s(C)$ . En estas condiciones, es claro observar que:

$$DWL^{CSN} - DWL^C \approx 0$$

$$T^{CSM} - T^C \approx 0$$

$$\Pi^{CSN} - \Pi^C = 0$$

Por lo tanto, considerando la capacidad de las notarías para ampliar su oferta de servicios ante incrementos en la demanda, la observación de un número *relativamente* bajo de notarios no implica la existencia de impactos negativos sobre el bienestar, mismos que, en caso de existir, serían para fines prácticos insignificantes.