

# Expertos, economistas, demócratas: Un ensayo sobre la racionalidad

Cass Sunstein\*

*Traducción de Susana Calleja y Juan Diego Villa*

¿Deberían las decisiones gubernamentales basarse en análisis de costos y beneficios (ACB)? Esta cuestión constituye uno de los temas de mayor importancia en la política y en la legislación contemporáneas, tanto en lo teórico como en lo práctico. La misma pone de relieve problemas sobre la naturaleza de la racionalidad individual y colectiva, y también sobre posibles reformas en las instituciones de gobierno.

Un problema menos conocido, pero cada vez más importante, es el relativo al rol emergente de la estimación comparativa de riesgos (ECR). Los defensores del ACB evalúan las políticas balanceando sus costos. La ECR tiene un objetivo más limitado, que es el de asegurar el establecimiento de las prioridades adecuadas, clasificando los riesgos en términos de su gravedad. La ECR se propone garantizar que los riesgos más graves sean enfrentados prioritariamente.

Una cuestión fundamental, propia de ambos planteos -el ACB y la ECR, es el problema de la valuación: ¿Cómo comparamos entre riesgos? ¿Qué es lo que va a permitirnos decidir que cierto curso de acción es demasiado costoso? Se destacan dos respuestas a tales preguntas. La primera es la ofrecida por expertos, quienes intentan graduar los riesgos a partir de consideraciones tecnocráticas. La segunda es la que dan los economistas que tratan de graduar los riesgos estimando cuánto está “dispuesta a pagar” la gente para eliminarlos (o “dispuesta a aceptar” para soportarlos). El objetivo de este capítulo es el de desafiar las propuestas de ambos, expertos y economistas, e impulsar una alternativa democrática.

El problema de las propuestas de los expertos es que ignoran algunos rasgos distintivos de las evaluaciones de riesgos realizadas por los ciudadanos, las que tienen muy poco de irracional. La dificultad con el enfoque de los economistas es que la disposición privada a pagar es una manera inadecuada de evaluar riesgos o de comparar los costos y beneficios que son consecuencia de la estimación de riesgo. Por supuesto, la palabra “democrático” no implica una panacea en relación al manejo de estos problemas, pero sugiere algunas orientaciones concretas de reforma.

## I. CONCEPCIONES ENCONTRADAS SOBRE RACIONALIDAD Y VALOR

### 1. *Críticas comunes*

A primera vista, los argumentos en favor del ACB parecen indiscutibles. ¿Quién puede objetar la idea de que el gobierno deba comparar los costos y beneficios de las iniciativas propuestas? Sin embargo, surgen dudas legítimas al respecto.

---

\* Profesor de Derecho de la Universidad de Chicago (Estados Unidos)

Una queja común es que el ACB implica un prejuicio en contra de los beneficios de la regulación, dado que éstos tienden a constituir “variables débiles [soft]”, difíciles de cuantificar. Desde una perspectiva global, ésta es una crítica al modo en que el ACB ha tendido a operar en la práctica, pero no es una crítica que, necesariamente, condene la teoría del ACB. La solución es que cuando el ACB se aplica inadecuadamente, debe refinarse su aplicación. Hasta el momento, existen diversas técnicas para tratar de asignar algún valor a beneficios tales como el aire más puro, el agua bebible más segura o ambientes de trabajo menos riesgosos. Muchas de estas técnicas, tal como la valuación contingente, han logrado grandes adelantos. Es claro que aún enfrentan problemas considerables. Pero la subvaluación de la crítica a las variables “débiles” peca por exceso y por defecto. Porque en ausencia de algún esfuerzo por controlar los beneficios y costos relativos, propios de las políticas, este enfoque no suministra una guía para el diseño de políticas sensatas.

Una segunda crítica es que el ACB omite tomar en cuenta las cuestiones distribucionales, o que tiene prejuicios contra los pobres. Esta objeción tiene fuerza en algunos contextos. La efectiva disposición de pago en el ámbito de los mercados reales, típico criterio para calcular costos y beneficios, depende de la capacidad para pagar y, en este sentido, puede incluir una suerte de prejuicio contra los pobres. En la medida en que la regulación esté diseñada para promover objetivos distributivos, el ACB no será de ayuda. Pero este argumento contra el ACB no resulta decisivo en todos los contextos. Los responsables de las regulaciones deberán, inevitablemente, hallar algunos medios para estimar unos contra otros el empleo, la salud, la calidad de ambiente y el costo de elegir entre diferentes estándares regulatorios. El ACB puede ayudar a los reguladores en este esfuerzo, mientras persisten en la consideración de las cuestiones distributivas. Más específicamente, puede ser perfectamente posible ajustar el análisis para contemplar cualquier prejuicio distributivo, mediante la reevaluación de ciertas variables, cuando ellas sean primeramente asignadas, o emprendiendo una estimación distributiva separada.<sup>1</sup> De este modo, podríamos utilizar el ACB en forma ordinaria para luego considerar los objetivos distributivos en un estadio independiente de la investigación.

Una tercera objeción al ACB es que la incertidumbre científica hace imposible decir algo concreto o cuantitativo sobre los beneficios de muchas normas reguladoras. Frecuentemente no sabemos qué tan potente es un cierto agente cancerígeno o la magnitud de los riesgos asociados con un determinado problema de polución. Como máximo, podemos extrapolar datos a partir de investigaciones sobre animales, donde las analogías humanas pueden ser débiles; y de datos epidemiológicos, donde es difícil controlar las variables confusas, ya que pueden existir subespecies atípicas, y los vínculos entre las dosis y las respuestas pueden ser altamente inciertas. En tales circunstancias, la asignación de una cifra en concepto de “beneficios” estará basada en gran

---

1. Compare el índice de desarrollo humano y la discusión -separada- sobre efectos distribucionales. Ver *United Nations Development Programme, Human Development Report 1993*. (Oxford 1993)

medida en conjeturas, y quizás en juicios de valor tácitos e inarticulados. Difícilmente será una empresa puramente científica, ya que siempre se hallarán involucradas una diversidad de criterios políticos.

Los juicios sobre costos pueden ser más manejables, pero aquí también existen muchos problemas.<sup>2</sup> Las estimaciones *ex ante* usualmente dependen de proyecciones de la industria que, como han demostrado prácticas pasadas, suelen estar a su propio servicio. En cualquier caso, el cambio tecnológico hace de la proyección de costos una empresa arriesgada. Frecuentemente aparecen nuevas invenciones que proveen formas de control a costos significativamente menores.

A la luz de las dificultades para la determinación de costos y beneficios, resulta en muchos casos discutible la percepción del ACB, como una técnica objetiva y científica. Y los problemas de proyección antes mencionados llevan a veces al gobierno a exigir márgenes de seguridad, lo que refleja una forma de aversión al riesgo que apunta a compensar el efecto de la incertidumbre científica. Pero este inconveniente no es necesariamente motivo suficiente para abandonar el intento. En ocasiones, el ACB puede ser aplicado porque las incertidumbres son relativamente pequeñas. A veces, es posible proyectar una serie de estimaciones. Cuando no lo es, podría resultar útil hacer lo mejor que podamos con aquellas variables que sí pueden ser identificadas. Quizás no sea factible hacer un ACB, pero el gobierno podría moverse en esa dirección, identificando el alcance de los costos y beneficios conocidos y las incertidumbres fácticas.

## 2. Juicios de expertos y de legos

Las más profundas objeciones al ACB se encuentran en otra parte. Podemos reconocer el sentido de las mismas atendiendo a un fenómeno ampliamente difundido: el agudo conflicto que se presenta entre los juicios de los expertos y los juicios de los legos en materia de evaluación de riesgos. Considérese esta comparación:

Tabla 1. Apreciación de riesgos en la salud.

<i>Público</i>	<i>Expertos</i>
1. Depósito de Desechos Peligrosos	Medio a bajo
2. Exposición a químicos en lugares de trabajo	Alto
3. Polución industrial de cursos de agua	Bajo
4. Radiación por accidentes nucleares	No clasificado
5. Desperdicios radioactivos	No clasificado
6. Escapes químicos de tanques de almacenamiento subterráneo	Medio a bajo

---

2. Ver, por ejemplo, Viscusi, W. Kip, *Fatal Tradeoffs*, (Oxford, 1992) Oxford University, 170-73

<i>Público</i>	<i>Expertos</i>
7. Pesticidas	Alto
8. Polución por accidentes industriales	Medio a bajo
9. Polución de agua por desagüe en granjas	Medio
10. Contaminación del agua corriente	Alto
11. Polución industrial del aire	Alto
12. Destrucción de la capa de ozono	Alto
13. Contaminación de aguas costeras	Bajo
14. Polución de agua por abono de sembrados	Medio a bajo
15. Escapes de vehículos	Alto
16. Derrames de petróleo	Medio a bajo
17. Lluvia ácida	Alto
18. Polución de agua por desagües urbanos	Medio
19. Daños a bañados	Bajo
20. Alteración genética	Bajo
21. Depósito de desechos no peligrosos	Medio a bajo
22. Efecto invernadero	Bajo
23. Polución del aire interior	Alto
24. Radiación por rayos X	No clasificado
25. Radón interno	Alto
26. Radiación por horno a microondas	No clasificado

Algunas de estas diferencias podrían reflejar disparidades en la evaluación de los hechos; otras reflejan distintos valores subyacentes. Así, bien puede ser, por ejemplo, que la preocupación del público sobre la radiación de los hornos a microondas esté basada en una simple percepción equivocada de los hechos. Hay un “hecho” sobre el nivel de radiación que emiten los hornos a microondas. Por otro lado, las evaluaciones sobre la destrucción de la capa de ozono no están basadas solamente en hechos -tal vez ni siquiera exista un “hecho” que los expertos puedan identificar- sino también en consideraciones sobre cómo proceder en circunstancias de incertidumbre, en las que el riesgo sería soportado por generaciones futuras.

El punto subyacente es éste: los expertos tienden a elegir una concepción particular de racionalidad cuando usan el ACB o la ECR para decidir entre distintas políticas; los ciudadanos comunes usan una concepción de racionalidad radicalmente diferente y mucho más compleja e indisciplinada para decidir entre políticas regulatorias. ¿Cómo se explica esta disparidad?

### **3. Perspectivas de los expertos sobre riesgo, racionalidad y política**

Los expertos tratan de ser consistentes entre los diversos riesgos. Pero, la pretensión de consistencia puede requerir que los reguladores creen una métrica única a través de la cual poder comparar las diversas políticas. Las herramientas

de la teoría analítica de la decisión son usadas para formular esa métrica. Esta aproximación se vale de técnicas probabilísticas y cuantitativas que tratan al riesgo en términos agregados -como, por ejemplo, el número esperado de lesiones, muertes y otras consecuencias adversas durante un tiempo dado-. Esto enfatiza los resultados de las políticas y no los procesos por medio de los cuales los daños son impuestos o la política es diseñada. El tipo de técnicas requerido por el ACB y la ECR, a fin de realizar comparaciones entre políticas, consiste en este método agregativo que implica el uso de una métrica común (como la cantidad de dólares utilizados por cada vida salvada, o incluso el total de vidas salvadas) y el énfasis en los resultados.

A través de dichas técnicas, se genera información que, para muchos, es alarmante y desconcertante, y sugiere que la regulación federal es fundamentalmente arbitraria y caótica.

La deficiente selección de prioridades es un hecho propio de la moderna vida burocrática, por lo que cualquier mejora en este aspecto resulta crucial para el gobierno. Y en vista de las enormes disparidades en la eficiencia de los distintos programas de reducción de riesgo ¿quién podría objetar la idea de que deberíamos sistematizar costos y beneficios y compararlos a fin de lograr que las elecciones de políticas resulten más racionales?

Este es el fundamento de la defensa del ACB por parte de los expertos. Los beneficios “débiles” deben ser correctamente valuados y los aspectos distribucionales deben tomarse en cuenta cuando corresponda, pero desde su punto de vista éstos son sólo refinamientos marginales al enfoque básico de ACB. Desde esta perspectiva, debe continuar el uso del ACB a fin de poder diseñar una política regulatoria más consistente, establecer prioridades de modo más efectivo, disciplinar el análisis y limitar lo que, de otra manera, serían decisiones mal informadas o meras luchas de poder sobre la orientación de la política.

#### ***4. Perspectivas de los legos sobre riesgo, racionalidad y política***

Hay un hallazgo sorprendentemente consistente en los estudios de riesgo: los legos identifican riesgos a través de sistemas de valor diferentes de aquéllos implícitamente incluídos en los enfoques de los expertos. Las personas legas no miran sólo, ni primariamente, la mortalidad anual esperada; miran más bien a un número de factores que determinan la aceptabilidad de diferentes riesgos en diferentes contextos. De estos factores no puede decirse que generan un modelo “duro” de atribución de riesgo, pero ellos representan parámetros articulables para emitir juicios sobre niveles de riesgo.

Por supuesto, los legos disienten significativamente entre ellos, así como lo hacen los expertos. Notablemente, existen variaciones nacionales e internacionales en los juicios sobre riesgos. En un cuidadoso estudio realizado en Canadá, las mujeres, sistemáticamente, tuvieron una percepción más alta de los riesgos que los hombres; en los treinta y tres ítems estudiados, las mujeres opinaron que los riesgos eran iguales o mayores que los que percibían los hombres.<sup>3</sup> En el mismo estudio, las percepciones tanto de riesgo como de

---

3. Slovic, Paul, "Perception of Risk: Reflections in the Psychometric Paradigm", 129, en Sheldom Krimsky and Cominic Golding, eds, *Social Theories of Risk*, 117-127 (Praeger, 1992).

beneficio fueron correlacionadas con la edad, la educación y el lugar de residencia.<sup>4</sup> Aproximadamente dos docenas de estudios han mostrado que las mujeres perciben el poder nuclear como más peligroso que en el caso de los hombres.<sup>5</sup> En un estudio comparativo de estudiantes norteamericanos y húngaros, los últimos percibieron los riesgos como más bajos en ochenta y cuatro de noventa actividades.<sup>6</sup>

No obstante esas diferencias entre los ciudadanos, hay una difundida y aguda distinción entre las perspectivas de los legos y los expertos. Es importante aclarar dónde se encuentra la diferencia. Parte de la misma radica en simple confusión o en cuestiones heurísticas que producen errores sistemáticos.<sup>7</sup> Pero en muchos casos, tal diferencia no resulta de la desinformación o de distorsiones cognitivas sobre el análisis del riesgo.

Por ejemplo, cuando se pide a la gente que ordene peligros bien conocidos en términos de los valores que usan los expertos -por caso, el número de muertes y daños que tales peligros causan, cada año- la gente generalmente lo hace bastante bien.<sup>8</sup> Sin embargo, si después se les pide que clasifiquen estos peligros en términos de riesgo, los ordenamientos de los expertos y los legos empiezan a diferir dramáticamente.<sup>9</sup> La diferencia, entonces, no es sólo de información o conocimiento de hecho.<sup>10</sup>

Estos diferentes sistemas de valor significan que el juicio sobre riesgo es frecuentemente dependiente del contexto. Las técnicas de decisión analítica, tradicionalmente usadas por expertos, están relacionadas con la mortalidad anual agregada o con las tasas de enfermedad. Para el público lego, muchos aspectos del contexto resultan relevantes: (1) si el riesgo tiene características de catástrofe; (2) si el riesgo es incontrolable; (3) si el riesgo involucra pérdidas irreparables o permanentes; (4) las condiciones sociales bajo las cuales un riesgo particular es generado y manejado -un punto que conecta con temas de consenso, voluntariedad y control democrático, (5) el modo equitativo o no equitativo en que se distribuye el peligro, o el grado en que el mismo se concentra en víctimas identificables, inocentes o tradicionalmente

---

4. Id.

5. Id.

6. Id.

7. Ver generalmente, Kahneman, Daniel y Tversky, Amos, "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk", 47 *Econometrica* 263 (1979). Para un catálogo no técnico claro, ver también Piatelli-Palmarini, Massimo, *Inevitable Illusions: How Mistakes of Reason Rule Our Minds* (Wiley & Sons, 1994).

8. Granger Morgan, M., "Risk Analysis and Management", *Scientist Am* 32, 35 (July 1993).

9. Id. Ver también Hill, Stuart, *Democratic Values and Technological Choices* 55-89 (Stanford, 1992), para un recuento optimista de la capacidad de los ciudadanos para imponer riesgos

10. Ver en general Doble, John and Johnson, Jean *Science and the Public: A Report in Three Volumes* (Kettering 1990), un estudio detallado que muestra que la gente puede acercarse a temas de riesgo bastante reflexivamente, aún en presencia de la incertidumbre de los expertos.

En las consecuencias de un proceso público inusualmente deliberativo empleado por expertos en el caso ASARCO, un cuidadoso estudio examinó a los residentes que asistieron a las audiencias públicas. El estudio concluyó que la extensión del riesgo sobre la que la gente estaba de hecho informada, no juega un papel importante en su evaluación sobre la medida en que debe ser tolerado el riesgo. "(T)ener o no los hechos no parece hacer mucha diferencia en cómo la gente reaccionó a los riesgos." Baird, Brian N.R., "Tolerance for Environmental Health Risks: The Influence of Knowledge Benefits, Voluntariness, and Environmental Attitudes", 6 *Risk Analysis* 425, 434 (1986)

desaventajadas -lo cual se relaciona con nociones de comunidad e ideales morales; (6) el grado de comprensión del proceso de riesgo en cuestión -un punto que muestra los disturbios psicológicos producidos por diferentes riesgos-; (7) la cuestión de si el riesgo va a ser enfrentado o no por las generaciones futuras; y (8) el grado de familiaridad con el riesgo.<sup>11</sup> Las diferentes formulaciones para estas distinciones y otras similares, incluyen el grado de temor y de "observabilidad" del riesgo en cuestión. Especialmente, "es mucho más que probable que las respuestas de los ciudadanos a los riesgos tecnológicos...descansen sobre su percepción acerca de si pueden ejercer un control personal en el caso de que se dé el accidente, que en el análisis cuidadoso de los valores de resultados inciertos".<sup>12</sup>

Sistemáticamente, la gente asigna una valuación más alta a los riesgos que percibe como provocados involuntariamente; compárense las reacciones públicas a los riesgos relacionados con el tabaco, con los riesgos de accidentes nucleares. Alrededor de 150.000 personas mueren cada año por causas relacionadas con el cigarrillo comparado con ninguna muerte aparente por accidentes por energía nuclear; sin embargo, se invierten enormes recursos en prevenir los últimos y hasta hace poco sólo cantidades mínimas en prevenir las primeras. (Es notable que los recientes esfuerzos regulatorios respecto al tabaquismo han sido consecuencia de cambios importantes en las normas sociales). Diferencias cualitativas de este tipo no están incluidas en las técnicas ordinarias de costo-beneficio en la medida que éstas enfocan sólo los resultados finales.

El punto importante es que es completamente racional atender a diferencias contextuales como las señaladas. Por cierto, los enfoques que se ocupan de esas diferencias son, en muchos casos, más racionales que los que sólo se concentran en los resultados finales. Es completamente plausible creer que los gastos por vidas salvadas deberían variar de acuerdo con -por ejemplo- la voluntariedad del riesgo o lo catastrófico que resulte. Tales creencias se encuentran ampliamente difundidas. Los reportajes con trabajadores, por ejemplo, revelan que sus valuaciones de riesgos en el lugar de trabajo dependen de rasgos contextuales, tales como la estructura total de las relaciones del lugar de trabajo, qué poder de decisión tienen en cuanto a cómo se manejan los riesgos, y la naturaleza de los trabajos que desempeñan.<sup>13</sup>

Considérese también el hecho que el nivel cuantitativamente idéntico de exposición a ciertos químicos es visto como más aceptable por los científicos de investigación, expuestos durante el curso de la investigación básica, que por los asistentes de laboratorio, que hacen tareas de limpieza después de que

---

11. Algunos de estos están discutidos en Slovic, "Perception of Risk", 120-5; Carnegie Commission on Science, Technology and Government, *Risk and the Environment: Improving Regulatory Decision Making* (1993), 88-9; Lowrance, William W., *Of Acceptable Risk: Science and the Determination of Safety*, 86-94 (Kaufmann, 1976); Breyer, Stephen, *Breaking the Vicious Circle. Forward Effective Risk Regulation* (Harvard, 1993) Siempre se ha sugerido que las percepciones de control social sobre el propio ámbito tienen un soporte en la salud y longevidad, independientemente del nivel de riesgos relevante. Ver Syme, S. Leonard, "The Social Animal and Health", *Daedalus* 79, 84-85 (Otoño 1994).

12. Ver Hill, *Democratic Values and Technological Choices* 21.

13. Ver generalmente Pildes, Richard H., "The Unintended Cultural Consequences of Public Policy: A comment on the Symposium 89", *Mich. L. Rev.* 936, 958-9 (1991).

el experimento está terminado.<sup>14</sup> Para los científicos, el significado del riesgo y el nivel apropiado de recursos sociales a ser gastados para eliminarlo depende del hecho que el mismo está ligado con un trabajo profesional altamente valuado socialmente, personalmente gratificante, voluntariamente asumido y asociado con tradiciones de investigación científica. Si la gente evalúa los riesgos de manera diferente, dependiendo de este tipo de rasgos contextuales, y si estas evaluaciones son razonables, entonces la política democrática debería reconocer las diferencias contextuales relevantes.

Cabe considerar, de todos modos, que divergencias tan extremas en las políticas regulatorias tal vez reflejen poco más que las presiones de los grupos de interés, confusión o respuestas irreflexivas a partir de anécdotas sensacionalistas. Más aún, los hacedores de políticas no deberían ceder ante las evaluaciones de riesgos de los ciudadanos en todas las circunstancias. La nuestra es una república, no una democracia pura, y corresponde valorar más la deliberación que las meras muestras de opinión pública. Por lo tanto, tiene sentido asegurar que los juicios de los ciudadanos resulten de un proceso deliberativo apropiadamente estructurado.

Como se menciona más arriba, las valuaciones de los ciudadanos distan de ser uniformes; la gente común no está de acuerdo entre sí, tal como tampoco lo están los expertos. Algunas veces los ciudadanos no comprenden adecuadamente el problema. La cuestión acerca de cómo debería responder la política en situaciones de conflicto entre las estimaciones de riesgo de expertos y legos es, por lo tanto, compleja y no pasible de ser resuelta a través de una regla general. Sin embargo, es posible ofrecer distinciones iniciales.

Por un lado, cabe reconocer que la estimación de riesgos de los legos reposa, en ocasiones, en una cierta heurística o en métodos empíricos para procesar información, que pueden tener sentido o no en los contextos en que son adoptados, pero que constituyen bases inapropiadas para llevar adelante una determinada política pública. Estas heurísticas incluyen mecanismos psicológicos que conducen a evaluaciones de riesgo que deberían considerarse fácticamente erróneas. Por ejemplo, la psicología cognitiva ha puesto al descubierto el rol central de la heurística de la "disponibilidad" en la producción de las decisiones ordinarias.<sup>15</sup> "Disponibilidad" significa que la estimación del riesgo depende, en ocasiones, de cuán pronto vienen a la mente de los sujetos en cuestión eventos similares. En estos casos, las personas tienden a sobreestimar la probabilidad de que un evento ocurra, siempre y cuando les venga fácilmente a la memoria la ocurrencia de eventos similares. En los casos contrarios, tienden a subestimar tal probabilidad. Y el hecho de que tales eventos

---

14. Anderson, Elizabeth, "Values, Risks and Market Norms", *17 Phil & Pub Aff* 54, 61 (1988). Ver también Sen, Amartya, "Freedoms and Needs: An Argument for the Primacy of Political Rights", *New Republic* 31, 32-33 (Enero 11, 1993) ("Hay bases profundas, fundamentales e intuitivamente entendidas para rechazar la visión que se limita al mero relevamiento de la paridad de resultados, es decir el enfoque que compara muerte con muerte, felicidad con felicidad, desempeño con desempeño, con independencia de cómo éstas categorías se desarrollan").

15. Noll, Roger G. y River, James E., "Some Implications of Cognitive Psychology for Risk Regulation", *19 J Legal Stud*, 747 (1990).



vengan a la mente puede depender de cuán recientemente ocurrieron los mismos o de cuán dramáticamente se dieron. La brecha entre niveles de riesgo objetivos y percibidos deriva de valores diferentes, sino de errores cognitivos basados en la incomprensión de las probabilidades reales de ocurrencia de ciertos eventos.

Por otro lado encontramos los casos que aquí se quieren remarcar: los casos en que los expertos y los legos *valoran* de modo diferente el mismo riesgo “objetivo” (entendido en términos de vidas agregadas en juego) como resultado de características contextuales que son oscurecidas por técnicas de los expertos, como teoría de la decisión teórica o técnicas costo-beneficio. En dichos contextos la gente podría demandar, por ejemplo, que se dediquen menos recursos sociales al “mismo nivel” de reducción de riesgo, cuando los riesgos son vistos como voluntariamente asumidos -en vez de involuntariamente impuestos- o cuando los riesgos ocurren en condiciones sociales vistas como ilegítimas, más que legítimas.

Entre estos extremos hay situaciones en que no resulta claro si las diferencias entre expertos y legos radican en errores de hecho o en valores alternativos. Por ejemplo, los expertos se preocupan frecuentemente porque el público se rehusa a ver los riesgos en términos lineales; los legos, en ocasiones, expresan mayor interés sobre un evento de baja probabilidad pero con costos potencialmente más trágicos de los que la teoría de la probabilidad consideraría racional. Tal diferencia podría reflejar las bien conocidas dificultades cognitivas de la gente para tratar con casos de baja y alta probabilidad. Desde otro punto de vista, ello podría reflejar la idea de que los eventos catastróficos implican costos que van considerablemente más allá de las muertes, lesiones y otros costos materiales, como podría ser la destrucción de la estabilidad social.

Por ejemplo, aproximadamente dos años después del colapso de un dique que dejó 120 muertos y 4000 personas sin hogar, los investigadores en psiquiatría continuaron encontrando cambios psicológicos y sociológicos significativos; los sobrevivientes fueron “caracterizados por una pérdida de rumbo y energía”, otros “cambios de carácter con entidad de minusvalía” y una “pérdida del sentido de pertenencia a la comunidad”.<sup>16</sup> Un investigador atribuyó específicamente esta pérdida de rumbo a “la pérdida de los lazos tradicionales de parentesco y vecindad”.<sup>17</sup> La falta de linealidad de las evaluaciones de riesgos de los legos en el contexto de desastres potenciales puede reflejar una alta preocupación por evitar el tipo de pérdidas habitualmente asociadas con los desastres. Si es así, las disparidades entre las estimaciones de los legos y los expertos descansan en diferencias genuinas de valor (cuatro veces más muertes puede significar mucho más que un desastre cuatro veces mayor) antes que en errores fácticos en el proceso cognitivo de la gente común.

---

16. Fiorino, Daniel J., "Technical and Democratic Values in Risk Analysis", *9 Risk Analysis*, 293 - 295 (1989).

17. Id., citando Robinson, J.D., Higgins, M.D. y Bolyard, P.K., "Environmental Impacts on Health: A Role for Behavioral Science", *4 Envir Impact Assessment Rev* 41 (1983).

## II. UNA DISGRESIÓN EN TORNO A LA RACIONALIDAD

Existen complejas cuestiones teóricas como telón de fondo de este problema. En ocasiones, se entiende que el vocablo “racional” se refiere simplemente a juicios instrumentales, relativos a la mejor forma de lograr fines dados. En la medida en que los juicios entre expertos y legos difieren en relación a cuáles son los fines apropiados -y no con motivo de diferentes visiones en materia instrumental- esta definición de la racionalidad no nos proporciona criterios para elegir entre uno y otro. A veces, se predica el término “racional” de evaluaciones que tratan no sólo de la relación entre medios y fines sino entre los fines mismos. Podríamos, por ejemplo, examinar cómo se han elaborado los fines y cuándo se dan influencias distorsionantes -como cuando A juzga que X es cierto porque A *desea* que X sea cierto-. De tal forma, podríamos hallar irracionalidad en el caso de personas que descuentan ciertos riesgos porque no desean que esos riesgos tengan peso. También podría haber irracionalidad cuando los fines se hallan en conflicto entre sí.

¿Son racionales o irracionales los expertos? En realidad no existe una comprensión totalmente específica de los valores que subyacen a los juicios de legos o expertos. En general, los expertos parecen trabajar con alguna versión de la teoría de la utilidad esperada, descontando daños según su probabilidad, o trabajando en base a cifras de muertes totales (agregadas) anuales.<sup>18</sup> Los legos rechazan este enfoque en varias formas significativas. Al menos como regla general, el modelo del experto descansa en una escala unidimensional en la cual la métrica común es la cantidad de muertes o lesiones anuales que probablemente ocurran como consecuencia de un riesgo determinado.

Debido a este tipo de diferencias, resulta necesario extenderse en torno a la teoría de la utilidad esperada. Es de notar que la misma fue entendida originalmente como una teoría positiva en lugar de normativa,<sup>19</sup> aunque los economistas la utilizan contemporáneamente con ambos propósitos. Como enfoque positivo, la teoría de la utilidad esperada resulta, en el mejor de los casos, sólo parcialmente exitosa, ya que se halla limitada por una gran cantidad de anomalías bien documentadas, algunas de las cuales reflejan irracionalidad, y otras, complejos juicios de valor cuya irracionalidad resulta difícil de demostrar.<sup>20</sup> Como enfoque positivo, la principal virtud de la teoría de la utilidad esperada es la ausencia de un competidor bien definido y fácil de administrar. Como perspectiva normativa, sin embargo, esta teoría aún carece de una justificación sustancial fundada en principios. De cualquier manera, los presupuestos de la teoría de la utilidad esperada no requieren, por cierto, que quienes establecen regulaciones examinen una pregunta tan sencilla como la

---

18. Ver Shrader-Frechette, K.S., *Risk and Rationality Philosophical Foundations for Populist Reforms* (California, 1992); Slovic, 236 Science 283 (“En los juicios de los expertos sobre riesgos, sus respuestas muestran una alta correlación con las estimaciones técnicas de muertes anuales.”); Slovic, “Perception of Risk” 121 (“Los expertos parecen ver al riesgo como sinónimo de mortalidad anual esperada.”).

19. Hampton, Jean, “The Failure of Expected Utility Theory as a Theory of Reason”, *10 Econ & Phil* 195 (1994).

20. Ver Thaler, Richard, *Quasi Rational Economics* 137-66 (Russel Sage, 1991) para un catálogo.

siguiente: ¿cuántas vidas se hallan en juego como consecuencia del riesgo X? No obstante, tanto los expertos como muchas otras personas, adoptan un enfoque de la regulación que enfatiza las cifras absolutas, tomando en cuenta solamente el valor de vidas salvadas.

No resulta sencillo demostrar cómo puede defenderse este enfoque. Si intentamos decidir qué riesgos regular ¿porqué ha de resultar más sensato considerar sólo el daño total y descontarlo por su probabilidad, sin prestar atención a otros factores que resultan también relevantes?<sup>21</sup> Los riesgos voluntariamente asumidos no tienen por qué ser tratados de la misma forma que los riesgos impuestos involuntariamente. Aquellos riesgos que implican muertes particularmente horribles, como las derivadas de enfermedades relacionadas con el SIDA, pueden considerarse distintos de otros riesgos. Por ejemplo, es posible encontrar razones que justifiquen la idea de que los riesgos de daños por catástrofes o los que implican consecuencias irreversibles merecen prioridad sobre los riesgos que resultan de eventos no-catastróficos o reversibles (en tanto las demás condiciones permanezcan iguales o parecidas), mientras que la idea opuesta es muy difícil de defender. Este tipo de nociones culturales ampliamente extendidas no sólo gozan de un *pedigree* democrático, sino que además resultan sensatas. Las diferencias entre riesgos son cualitativas, y aunque todos éstos se relacionen con el valor vida, no deben ser considerados iguales.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, algunas anomalías aparentes en la regulación de riesgos desaparecen. Lo que parecen gastos “especiales” para controlar el riesgo del SIDA, pueden estar justificados a la luz del carácter de las muertes que produce el SIDA, el particular temor producido por la crisis del SIDA, y la naturaleza de los grupos que padecen riesgo de contraer SIDA. En otro orden de cosas, una sociedad podría rechazar racionalmente el mecanismo de “bloqueo de encendido”, que impide que los automóviles arranquen cuando no está colocado el cinturón de seguridad, mientras que aprueba otras normas que no interfieren, en igual medida, con la elección individual, aún cuando no obtengan resultados mejores desde el punto de vista del costo por muerte evitada. Por tal motivo, los juicios del lego no constituyen una concepción competitiva de racionalidad, sino que pueden resultar una alternativa de mayor riqueza y racionalidad.

El ACB resulta atractivo en la medida en que promete una herramienta analítica disciplinada para escoger entre opciones en la tarea de regulación. Debido a su atractivo sustancial, y a su promesa de constituir una herramienta “administrable”, bien puede resultar un enfoque útil para ser empleado en la administración. Pero en tanto contiene una concepción discutible de la racionalidad y el valor -una concepción bien vista por los expertos, que sin embargo muchas veces no coincide con otras concepciones de la racionalidad

---

21. Ver Id. 206-10. Los Enfoques de valor esperado, basados en el descuento del daño por su probabilidad, no podrían incorporar estos factores fácilmente; ver también la discusión de teoría de la decisión y decisiones públicas en Lichtenstein, Sara, et Al, "When Lives are in Your Hands: Dilemmas of the Societal Decision Maker" en Hogarth, Robin M., ed *Insights in Decision Making* 91 (1990) (sosteniendo que los funcionarios deberían ignorar algunos aspectos de las decisiones individuales pero considerar otros). Resulta innecesario para nuestro propósito aquí analizar las complejas relaciones entre ACB, teoría del valor esperado, teoría de la decisión y teoría de la utilidad esperada.

más generalmente compartidas y también respetables- deviene en un medio que suprime visiones competidoras acerca de la razón y el valor, y que implica la selección de un enfoque cuya superioridad no puede demostrarse fácilmente.

### ***1. Propuestas de Modificación***

El ACB no debería ser abandonado a partir de los problemas que se detallan aquí. Aún cuando consideráramos que los mismos son suficientemente serios, el ACB puede cumplir un rol útil en el análisis de políticas. Ello es cierto tanto desde una perspectiva teórica como pragmática. Aún en teoría, el ACB podría ayudar a disciplinar y sistematizar aspectos importantes del proceso de creación de políticas. Obliga a pensar en forma más precisa y concentrada sobre las consecuencias de las decisiones de políticas públicas. Desde el punto de vista pragmático, hay todavía más para decir en favor de mantener un rol significativo para el ACB. Quizás esta forma de proceder ofrezca una descripción incompleta de lo que realmente está en juego; pero si la alternativa es un proceso totalmente intuitivo y *ad hoc*, hasta las herramientas poco refinadas del ACB pueden resultar preferibles. Además, un proceso de regulación totalmente indisciplinado y de textura abierta sería una invitación a que las prioridades y estrategias de las políticas públicas se determinen a través del poder de los grupos de interés y las anécdotas sensacionalistas, antes que por la deliberación. Llevado a un extremo, esta visión puede sugerir que deberíamos actuar “como si” el ACB pudiera dar cuenta de todas las consideraciones relevantes, aunque reconozcamos que ello es incorrecto.

Rechazamos la posición extrema, al menos hasta que se presenten fundamentos empíricos convincentes de que es la mejor alternativa que podemos encontrar. En cambio, creemos que el ACB debe seguir siendo parte del proceso de regulación, pero una parte cuya relación con el todo sea entendida de una forma particular.

Primero, como se sugiere más arriba, el ACB debería ser modificado a fin de permitir la difusión y publicidad de los datos de costo y beneficio desagregados. Segundo, como también se sugirió antes, los diseñadores de políticas deben ver al ACB como una herramienta que suministra información para la toma de decisiones meditadas y no como una (única) forma objetiva de análisis, que dicta lo que debe hacerse.

En lugar de ello, los creadores de políticas deberían tomar en cuenta los resultados del ACB, pero también evaluar la posibilidad de que no llegue a captar los valores relevantes en juego. Esta sugerencia no tiene nada de exótico. Pocas personas suponen que el ACB puede decirnos si deben dedicarse fondos limitados de investigación al SIDA, al cambio climático general, a las enfermedades cardíacas o al cáncer de mamas. Pocas personas suponen que un análisis de casos de especies en peligro de extinción, o de políticas anti-discriminatorias deben fundarse exclusivamente en el ACB. Desde luego, no existe un algoritmo que suministre una fórmula sobre cómo juzgar en contextos diferentes. Quizás lo sensato sea experimentar con varios enfoques basados en diferentes juicios contextuales; como hemos visto, las evaluaciones individuales son divergentes entre distintos tipos de riesgo, y las elecciones regulatorias deberían incorporar los juicios contextuales relevantes, mientras

éstos se basen en las informaciones correctas. Allí donde aparecieran diferencias entre las evaluaciones de legos y de expertos, las opiniones de los primeros deberían ser identificadas y exploradas en la medida de lo factible. Si las evaluaciones de los legos descansan sobre malas informaciones fácticas o distorsiones cognitivas acerca del modo en que se extraen inferencias a partir de los datos conocidos, tales evaluaciones no tienen por qué ser tomadas en cuenta. Pero, en tanto ellas reflejen distintas valoraciones del riesgo -por ejemplo, acerca de si el mismo se encuentra distribuido equitativamente, o si los procesos mediante los que se impone o administra el riesgo son justos-entonces, ellas constituyen el tipo de preferencias, en base a razones y valores legítimos, que las democracias deberían considerar seriamente.

A fin de aprovechar los beneficios del ACB, reconociendo a la vez sus limitaciones, resultarían razonables una variedad de enfoques. En primer lugar, aquellos que establecen regulaciones podrían recurrir a recientes trabajos acerca de la valoración contingente o “años en calidad de vida” (el enfoque “QUALY”)<sup>22</sup> para tomar en cuenta distinciones cualitativas entre diversos riesgos. En forma aún más prometedora, esta tarea permitiría obtener mediciones cuantitativas de distinciones cualitativas, en relación (por ejemplo) con el hecho de que las personas parecen dispuestas a gastar tres veces más para prevenir una muerte por cáncer que en evitar una muerte instantánea. Por supuesto, si se utilizaran estas mediciones, sería necesario contar con la seguridad de que tales juicios sean fieles (como pueden no serlo las “encuestas” de disposición de pago).

En segundo lugar, podría tener sentido experimentar con esfuerzos más formalizados destinados a incluir dentro del ACB muchos de los elementos hasta aquí discutidos. A partir de este enfoque, los agentes públicos podrían tornar explícitos los juicios de valor relevantes y los pesos asignados a los mismos dentro del proceso de selección. Por ejemplo, las pérdidas irreparables o los riesgos involuntarios podrían ser tratados de modo diferente, adjudicándoseles un peso específico dentro de la determinación de los valores relevantes. Algunas agencias estatales harían bien en tratar de llevar adelante esfuerzos de este tipo. Buena parte del atractivo del ACB, probablemente, no surge de su superioridad formal, sino simplemente del hecho de que es un enfoque convencional y administrable. Compárese, en este sentido, el esfuerzo por reemplazar el Producto Bruto Nacional con otras medidas más precisas acerca del bienestar social.

Un tercer enfoque posible sería un proceso de decisión expresamente planeado en dos etapas. El primer paso consistiría en el análisis de costo y beneficio, limitado a los costos y beneficios que puedan ser razonablemente cuantificados. Esta etapa inicial generaría información valiosa que podría ser utilizada para múltiples propósitos, incluyendo comparaciones escalonadas de políticas en distintas áreas de regulación de riesgos. En un segundo estadio, los diseñadores de políticas deberían considerar y articular, en forma explícita, aquellos otros valores que fueran relevantes y que el ACB no puede tomar en cuenta. Estos pueden incluir cuestiones distributivas o de equidad o, por ejemplo, los conflictos entre las evaluaciones y preocupaciones de legos y expertos que hemos discutido aquí.

---

22. Ver Tolley, George, Kenkel, Donald and Fabian Robert, *Valuing Health for Policy: An Economic Approach*, 345-91 (Chicago, 1994).

Mediante este proceso de dos etapas, pueden visualizarse tanto los beneficios como las limitaciones de ACB. Los esfuerzos por deliberar en esta forma también darán lugar a una más clara comprensión de cuáles son las ventajas y desventajas implicadas en la elección entre diferentes alternativas de regulación. En un nuevo estado regulador, el ACB convencional debería asistir al proceso democrático, pero no desplazarlo.

Una cuarta aproximación posible involucraría la creación de mecanismos de participación que permitieran que los ciudadanos expresen sus juicios respecto de distintos riesgos en diferentes contextos. A tal fin, podrían establecerse paneles y grupos de discusión.<sup>23</sup> Hacia fines de los '80, un esfuerzo experimental mostró que los ciudadanos pueden estar bien preparados para juzgar cuestiones de riesgo, y que la falta de certeza de los expertos no tiene porqué producir confusión entre los legos. Existen dificultades evidentes en materia de la selección de los participantes y de cómo presentar la información sobre los riesgos, pero la administración Clinton ha expresado interés en experimentar con estrategias de este tipo, y resulta difícil evaluarlas hasta que las veamos funcionar en la práctica.

### **III. ECONOMISTAS: ¿SOLUCIONES BASADAS EN DISPOSICIÓN DE PAGO O EN QUALYS?**

Hasta aquí, la discusión se ha centrado en el contraste entre las concepciones de racionalidad y valor de legos y expertos. Ciertas aplicaciones del ACB dependen de las atribuciones de riesgo que realicen los expertos. Sin embargo, algunos defensores del ACB podrían compartir nuestra preocupación por las concepciones tecnocráticas en materia de valores. Su respuesta sería que las herramientas económicas del ACB son particularmente aptas para tomar en cuenta las valuaciones de los legos. Argumentarían que la utilización de las ciencias económicas permite que se incluyan las opiniones de los legos en materia de riesgos a través de las estimaciones económicas de los costos y beneficios de varias alternativas de políticas públicas.

Existen dos técnicas generales por medio de las cuales los economistas intentan realizar dichas estimaciones. Luego de discutir brevemente ambas alternativas y los problemas que plantean, consideraremos también una opción, no basada en una perspectiva económica, que intenta incorporar las valoraciones de los legos directamente al proceso de decisión de políticas.

#### ***1. Preferencias reveladas y disposición de pago***

En su forma más tradicional, el ACB intenta estimar las variables de los beneficios regulatorios midiendo la disposición privada a pagar por los beneficios en cuestión. De acuerdo con esta perspectiva, las personas manifiestan los valores que asignan a diversos bienes a través de su conducta real en el mercado, o ámbitos similares. Si nos atenemos a las elecciones que la gente efectivamente realiza, podremos inferir de ello el valor asignado a diversos bienes. Este proceso reflejará de modo apropiado las estimaciones de costos y beneficios de los legos.

---

23. Ver Carnegie Commission, *Risk and the Environment*, 89-90

De tal manera, si los ciudadanos verdaderamente temen al poder nuclear, su conducta debería revelar una disposición a pagar grandes cantidades de dinero para evitar tal exposición, sin tomar en cuenta lo que digan los expertos en cuanto a la entidad del riesgo. Si las personas distinguen entre riesgos voluntariamente incurridos y riesgos impuestos involuntariamente, el criterio de “disposición de pago” reflejará esta distinción. Los riesgos valorados en forma dispar darán lugar a valoraciones diferentes. Bien aplicado, el ACB no necesita desplazar los juicios de los ciudadanos por los de los expertos, ni, de hecho, hace tal cosa. Por el contrario, se apoya en los primeros.

Algunos enfoques provocativos intentan determinar el “valor vida” en base a estimaciones sobre la disposición a pagar por reducción de riesgos. Por cierto que los riesgos son evaluados a través de los mercados, en el sentido de que “los gastos en cinturones de seguridad, bolsas de aire, seguridad en vuelos, tapas de seguridad en frascos de medicamentos, exámenes médicos preventivos, protectores solares, y una multitud de otros factores representan gastos de mercado en materia de reducción de riesgos”.<sup>24</sup> La administración Bush, expresamente alentó el criterio de disposición de pago sobre la base de que “la cantidad que la gente está dispuesta a pagar por un bien o servicio es la mejor medida de cuánto valoran tal bien”.<sup>25</sup> Esta estrategia parece prevalecer en las agencias gubernamentales, que utilizan cifras de entre US\$ un millón y US\$ cuatro millones por vida salvada.<sup>26</sup>

Pero hay varios problemas con las estrategias de disposición de pago basadas en transacciones reales de mercado. Primeramente, nos encontramos con dificultades para determinar si no estamos, simplemente, frente a meras preferencias de los consumidores. Algunas personas asumen riesgos porque les gustan esos riesgos (en particular), o porque los riesgos no les desagradan demasiado; las tareas del bombero o del policía, o del atleta profesional, pueden reflejar formas en las cuales los costos del riesgo no son fácilmente separables de los beneficios del trabajo, visto globalmente. En tales circunstancias, se presenta un severo problema práctico al tratar de medir la valoración del riesgo mediante las opciones de los consumidores. Dichas opciones resultan demasiado “ruidosas” para que sea posible inferir de ellas evaluaciones de riesgos.

En segundo lugar, las conductas puede reflejar falta de información sobre el riesgo o influencias motivacionales que llevan a juicios incorrectos sobre los hechos. En ocasiones, cuando los trabajadores son informados sobre niveles de riesgo, exigen bonificaciones por riesgo; pero, en el mejor de los casos, la información completa es muy poco común, especialmente a la luz del hecho de que algunos riesgos dependen de complejos mecanismos y pueden tardar años en

---

24. Food and Drug Administration "Regulatory Impact Analysis of the Final Rules to Amend the Food Labeling Regulations", 58 *Fed Reg* 2927, 2939 (1993).

25. Ver Office of Management and Budget, Regulatory Program 1990-1991. La Conferencia Administrativa llegó a una conclusión similar, aunque más cauta. Ver *Recommendations of the Administrative Conference Regarding Administrative Practice and Procedure and Recommendation*, Recommendation n° 88-7, *Fed Reg* 39585, 39585-87 (1988).

26. Ver Miller, Ted, "Willingness to Pay Comes of Age: Will the System Survive?" 83 *Nw U L Rev* 876, 886-89.

producirse. Las técnicas heurísticas arriba reseñadas pueden distorsionar la valoración de los hechos. Adicionalmente, la influencia de los deseos y la reducción de la disonancia cognitiva pueden llevar a que las personas perciban los riesgos como menores de lo que en realidad son.

Tercero, la conducta no debería considerarse como reveladora de “preferencias”, si mediante este polémico vocablo se pretende hacer referencia a algo que existe más allá de la conducta y que además la explica. No podemos conocer adecuadamente lo que la gente valora exclusivamente a través de sus elecciones particulares. Las elecciones son una función del contexto y, dado que son inarticuladas, resultan insuficientes para predecir conductas futuras cuando no se puede dar cuenta de sus circunstancias subyacentes.<sup>27</sup> Por ejemplo, es usualmente entendido que si una persona prefiere A a B en una situación de elección binaria, esa persona también debería preferir A a B cuando se introduce una tercera alternativa, C. Mas ello suele ser un error. Alguien puede preferir A por sobre B, pero B más que A y C, porque la elección de A sobre B no muestra juicio global o contextual alguno. Por ejemplo, la elección de A (una porción mediana de torta) por sobre B (una porción grande de torta) puede reflejar un deseo de ser moderado, un deseo que también puede justificar la elección de B frente a A y C (una enorme porción de torta).<sup>28</sup> Así, no podemos graduar las preferencias individuales en base a la sola elección o sin alguna referencia de los valores que subyacen a tal opción.

Las opciones reales de mercado son, por supuesto, fuertemente dependientes de la distribución de ingresos y riqueza. Los trabajadores que aparecen como dispuestos a aceptar cierta “bonificación salarial” para trabajar en un ambiente de mayor riesgo no necesariamente están proclamando, por este medio, cuánto valoran su propia salud. Más bien, podrían estar indicando con mayor precisión cuánto valoran un ingreso adicional, dada la cantidad que perciben actualmente.<sup>29</sup>

De lo anterior se sigue que cualquier preferencia revelada a través de conductas reales se encuentra frecuentemente basada en el contexto particular y no da cuenta de actitudes generales. No puede decirse, por ejemplo, que las compras de alarmas para la detección de humo, o el uso de protectores solares

---

27. Ver, por ejemplo, Sen, Amartya, "Internal Consistency of Choice", *61 Econometrica* 495 (1993). El argumento que las elecciones racionales ...no necesitan ser transitivas, particularmente en el contexto de toma de decisiones públicas, se encuentra desarrollado en Pildes, Richard H. y Anderson, Elizabeth "Slingshot Arrows at Democracy: Social Choice Theory: Value Pluralism, and Democratic Politics" *90 Colum L Rev*, 21-75 (1990). Sostienen adicionalmente, que ya que las elecciones racionales en el contexto del diseño de políticas no necesitan ser transitorias, el teorema de Arrow es, en gran medida, irrelevante para el análisis normativo de las instituciones democráticas. Puede encontrarse confirmación empírica de todo ello en Aronson, Elliot, *The Social Animal*, 124-125 (W.M. Freeman, 7th Ed. 1995) (donde discute un experimento en el cual la elección entre A y B fue materialmente afectada por el agregado de una tercera opción menos atractiva, C).

28. Aronson, *The Social Animal*, 124-5

29. La fuerte disparidad entre la “disposición a pagar” y la “disposición a aceptar” evidencia la dificultad de considerar a la decisión individual como reflejo de valuaciones globales, ver Sunstein, Cass R., "Endogenous Preferences, Environmental Law", *22 J Legal Stud* 217, 226-29 (1993). También queda testimoniado por las disparidades sustanciales registradas en los estudios relevantes. Ver Viscusi, *Fatal Tradeoffs* 69 (mostrando valuaciones “implícitas” en un rango entre \$ 100.000 y \$ 15.6 millones en el mercado laboral); ídem en pág. 66 (mostrando valuaciones que varían de entre \$ 70.000 y \$ 4 millones, fuera del mercado laboral); ídem 52-54 (con valuaciones entre \$ 600.000 y 16.2 millones). Ver también la discusión sobre el contexto en Hill, *Democratic Values and Technological Choices*, 69-70.



reflejan de modo plausible juicios generales sobre el valor de la vida. Tales conductas de consumo son fuertemente sensibles al contexto. De cualquier manera, la disposición de pagar \$ X a fin de eliminar un riesgo de muerte de 1/10.000, no necesariamente significa una disposición a pagar \$10 para eliminar un riesgo de muerte de 1/1.000, la disposición de pagar \$ 100 para eliminar un riesgo de muerte de 1/100, ni la disposición a gastar \$ 1.000 para eliminar una riesgo de muerte de 1/10. Tampoco la disposición de abonar \$ Y para eliminar un riesgo, en un contexto en el que dicho riesgo está dentro del control del comprador, afecta sólo a un individuo, y éste lo asume voluntariamente, no revela cuánto estaría dispuesta a pagar esa persona para evitar el mismo riesgo si éste se encontrara fuera de su control, impuesto involuntariamente, y afectara a muchas personas. Aunque la estrategia de disposición de pago pretende basarse en patrones reales de elección, su utilización en el diseño de políticas públicas frecuentemente obliga a que las valoraciones implicadas se abstraigan de los contextos en que aparecen. Ello hace que este enfoque resulte impermeable a diferencias contextuales sumamente relevantes. Un problema relacionado con éste es la fuerte disparidad entre la disposición de pagar y la disposición de aceptar.

Finalmente, las mediciones de disposición de pago ignoran la distinción entre las valoraciones expresadas por la gente en transacciones privadas de mercado y aquellas que se expresan en los foros democráticos. Lo que la gente esté dispuesta a pagar como consumidores privados es frecuente y apropiadamente distinto de lo que consideran que debería pagar la sociedad (y ellos como miembros de la misma), para evitar ciertos riesgos. Una gran cantidad de evidencia empírica confirma este punto; por ejemplo: “se encontró que las personas, en promedio, apoyaban más las medidas que implicaran una mejora para todos en los EEUU, antes que sólo para ellos mismos”.<sup>30</sup> Los juicios realizados en el contexto de la toma de decisiones democráticas están diseñados para elucidar motivaciones y consideraciones diferentes de aquellas originadas en transacciones de mercado. A través del intercambio de distintas perspectivas, de la toma de decisiones en forma colectiva, de razonamientos que tomen en cuenta aspectos sociales, los ámbitos democráticos producen valoraciones distintas de aquellas reveladas en el ámbito del mercado.<sup>31</sup>

## **2. La valuación contingente como sustituto de la disposición de pagar**

Recientemente, los profesionales de la salud pública y los economistas han intentando responder a estos y otros problemas a través del desarrollo de alternativas que intentan recrear las transacciones de mercado, sin depender de ellas. Estos se han denominado métodos de valuación contingente. Antes

---

30. Tolley, Kenkel and Fabian, *Valuing Health for Policy*, 318. Para un examen detallado de la diferencia entre la perspectiva individual y social de los problemas de salud, ver un reciente estudio de los costos externos de fumar y beber in Manning, Willard G, *The Costs of Poor Health Habits* (Harvard 1991), Manning, Willard G, "The Taxes of Sin: Do Smokers and Drinkers Pay Their Way?", *261 JAMA* 1604 (1989).

31. Ver Anderson, *Value in Ethics and Economics*, (Harvard, 1993), 210-12; Sunstein *22 J Legal Stud*, 253. Nótese, sin embargo que el altruismo se halla reflejado en los estudios de valuación contingente, ver Tolley, Kenkel y Fabian, *Valuing Health for Policy*, 290-94; en el sentido que algunos estudios sobre valuación realizan un gran esfuerzo para brindar a las personas información adecuada, ver op. cit. 278-99, también en el sentido que los juicios democráticos pueden reflejar distorsiones propias.

que atender a las opciones reales, dichos métodos dirigen a las personas preguntas hipotéticas sobre cuánto estarían dispuestas a gastar para evitar ciertas condiciones o daños. Los métodos más avanzados consisten en largas entrevistas diseñadas para suministrar información, brindar un sentido de contexto y permitir una discusión que estimule resultados deliberativos.<sup>32</sup>

Lejos de ver a este método como una forma distinta del que se basa en la disposición de pago, algunos economistas lo consideran básicamente inconsistente con ésta. Según dicha opinión, la virtud de la disposición de pago, y, más aún, su misma finalidad, es la de recurrir a conductas reales. El hecho de que la valuación contingente no se base en conductas reales la hace poco confiable.<sup>33</sup> Adicionalmente, da lugar a que las personas se comporten en forma estratégica, ya que no necesitan validar sus preferencias a través de opciones reales.

Sin embargo, la valuación contingente parece mejorar algunas de las características de la disposición de pago real. Permite una elevada sensibilidad al contexto: no hay necesidad de realizar abstracciones y generalizaciones a partir de elecciones contextuales, hay elecciones reales involucradas. Las preguntas hipotéticas sobre cuánto se estaría dispuesto a pagar pueden diseñarse para cualquier contexto. Además, los problemas distributivos pueden minimizarse dirigiendo las preguntas a un conjunto suficientemente representativo. Los investigadores podrán luego evaluar las respuestas para obtener un promedio de la hipotética disposición de pago respecto de diferentes circunstancias.

Muchos trabajos recientes con técnicas de valuación contingente han intentado elucidar los valores asignados a diferentes estados de salud. Los resultados reflejan diferencias cualitativas entre lo que los legos parecen considerar riesgos diversos.<sup>34</sup> En tales estudios, por ejemplo, las personas se muestran dispuestas a pagar mucho más para evitar muertes por cáncer (de US\$ 1.5 millones a US\$ 9.5 millones) de lo que gastarían para prevenir muertes instantáneas e imprevistas (de US\$ 1 millón a US\$ 5 millones).<sup>35</sup>

En forma similar, estas técnicas de encuesta pretenden mostrar que las personas asignan valores diferentes al número de días de padecimiento de enfermedades tales como: tos, dolores de cabeza, náusea, congestión sinusítica, etc.-<sup>36</sup>

No obstante, los métodos de valuación contingente padecen serias limitaciones como medios de incorporar las valuaciones legas a las políticas públicas. La más significativa es la dificultad de sostener que las personas que contestan preguntas hipotéticas pueden asignar valores auténticos en dinero en efectivo a una diversidad de riesgos de salud y otros. Mientras más sensible intenta ser al contexto, más problemática se vuelve la naturaleza hipotética del método, llegando a extremos fantásticos. Los más destacados de entre quienes practican estos métodos pretenden haber determinado que las personas están dispuestas a pagar US\$ 90 para aliviarse de un día de angina si lo han sufrido por un sólo día, pero US\$ 288 por igual

---

32. Ver Tolley, Kenkel y Fabian, *Valuing Health for Policy*, 290-94; Symposium, "Contingent Valuation", *J. Econ. Persp.* 3 (Fall 1994).

33. Idem 187-89; Diamond, Peter y Hausman, Jerry A., "Contingent Valuation: Is some number better than no number?", *J. Econ. Persp.* 45, 49-54 (Fall 1994).

34. Ver la discusión sobre valores actuales en materia de salud en Tolley, Kenkel y Fabian, *Valuing Health For Policy*, 323-44.

35. Idem, 341-342

36. Idem, 99

alivio durante 10 días, si han padecido la enfermedad durante 20 días.<sup>37</sup> Resulta difícil tomar seriamente estas cifras (pregúntese cuánto estaría dispuesto a pagar para evitar un día de angina, o dos días de tos, o una semana de náuseas). En términos económicos, a las personas les resulta difícil asignar valores hipotéticos en dinero a situaciones que casi nunca enfrentan en su experiencia de todos los días.

De modo adicional, los resultados de los estudios de valuación contingente sugieren que las respuestas no incluyen la valuación de bienes relevantes. O bien, que tales valuaciones pueden estar basadas en comportamientos estratégicos, como por ejemplo, cuando un encuestado suministra una cifra alta o baja a fin de alentar o desalentar cierta conducta del gobierno. Un problema especial es el que se refleja en situaciones como las siguientes: las personas ofrecen una cifra igual para salvar 2.000, 20.000, o 200.000 pájaros -o una cifra idéntica para proteger una, dos o tres áreas naturales-. Esta evidencia sugiere que las personas podrían estar comprando satisfacción moral antes que brindando su valuación real. Nótese que el orden y el número de las preguntas parece crucial. Así, cuando son interrogados acerca de su disposición a pagar para presevar la visibilidad en el Gran Cañón del Colorado, las personas dan un número cinco veces más alto cuando esta pregunta es la primera en la lista que cuando es colocada en el tercer lugar.

Finalmente, las valuaciones contingentes aún padecen de la distinción entre valuación privada y pública. Lo que las personas estarían dispuestas a pagar a fin de eliminar ciertas condiciones respecto de ellos mismos, y la forma en que consideran que deberían ser asignados los fondos públicos permanecen como dos cuestiones claramente distintas. Las últimas suelen implicar principios que trascienden la mera reducción del dolor. Así, nociones morales de responsabilidad, merecimiento, equidad y otras más, que no se encuentran en discusión cuando se trata de decisiones hipotéticas en el marco de los recursos privados. Creemos que las políticas públicas deberían incorporar las valuaciones de legos en mayor medida que la actual; pero lo que importa son las valuaciones de los legos en materia de elecciones públicas y no en lo referente a sus opciones privadas.<sup>38</sup> Tal vez podrían

---

37. Idem, 89 Los montos en dólares vaticinados representan valores promedios ofertados y "evitar" aquí significa una manifestación "leve".

38. Un problema común adicional con las mediciones de disposición de pago, sean hipotéticas o actuales, lo constituye la diferencia entre la medida de la disposición de aceptar y la falta de certeza conceptual en cuanto a cuál de las medidas -precio de la oferta o precio solicitado- debe considerarse el indicador de valor más confiable. En alguna medida, este efecto es consecuencia de las consideraciones ya mencionadas sobre la distribución de la riqueza, pero también deriva de otras fuerzas. Ver, en general, Kahnemann, Daniel, Knetsch, Jack L. y Thaler, Richard H., "The Endowment Effect, Loss Aversion and Status Quo Bias", *J. Econ. Persp.* 193, 194 (Winter 1991). En el campo de la salud. las valuaciones basadas en disposición de aceptar han tendido a ser apreciablemente mayores que las de disposición a pagar. Tolley, Kenkel y Fabian, *Valuing Health for Policy*, 74. Compárese con Charny, David, "Economics of Death", *107 Harv. L. Rev.* 2067 (argumentando que probablemente existe enorme disparidad en lo que parecen estar dispuestos a pagar -según el estudio de su comportamiento- las víctimas potenciales de SIDA, , para eliminar el riesgo, de lo que exigirían *ex ante* por ser sometidos al riesgo). Los defensores de la valuación contingente tienden a afirmar que las valuaciones basadas en disposición de pago resultan "más realistas" en la mayoría de las circunstancias, sin explicar qué significa "más realistas" ni aportar evidencia convincente de tal afirmación. Id. Algunos estudios, sin embargo, sí sugieren que en experimentos repetidos, los precios de oferta y de demanda coinciden en buena medida, aunque no completamente, conform los sujetos adquieren mayor familiaridad con la tarea de evaluación. Brookshire, David. S. y Coursey, Don L., "Measuring the Value of a Public Good: An Empirical Comparison of Elicitation Procedures", *77 Am. Econ. Rev.* 554 (1987).

mejorarse los métodos de valuación contingente al comenzar a preguntar a las personas cuánto consideran que debería pagar la sociedad para eliminar varios riesgos antes que cuánto pagarían ellos como individuos. Esta pregunta da lugar a problemas diferentes en tanto dificulta la consideración de limitaciones presupuestarias y costos de oportunidad, pero también tiene sus ventajas.

### 3. *Medidas alternativas de valuación individual: QUALYs.*

Los intentos de basar las decisiones colectivas en materia de regulación de riesgos, en las valuaciones de los ciudadanos -antes que en criterios tecnocráticos- no tienen por qué recurrir a las técnicas comunes al análisis económico, tales como la disposición de pago o sus sucedáneos. Estas valuaciones no tienen por qué ser medidas en dinero para resultar útiles al diseño de políticas públicas. Existen alternativas para aquellos que desean basar dichas políticas en valoraciones individuales, y que a la vez buscan formalizar el proceso en modos que trascienden la deliberación democrática tradicional. En el campo de la salud, se ha prestado mucha atención a la evaluación de las preferencias por condiciones de salubridad (o la aversión a condiciones insalubres) a través de lo que se han denominado “años ajustados a la calidad de vida” (“QUALYs”)<sup>39</sup>

Un QUALY representa una unidad de medida de salud basada en las actitudes de la gente frente a una diversidad de circunstancias. Rechaza el concepto de valuación monetaria de la salud y, en su lugar, dirige su mirada a cómo valoran las personas diferentes estados de salud. Intenta generar un medio de comparar distintos estados de salud a través de una métrica única, a los efectos de que puedan realizarse comparaciones y balances adecuados, en el diseño de políticas públicas. Dicha estrategia busca tomar en cuenta tanto los beneficios cuantitativos de mejoras en el sistema de salud -tales como el incremento de la expectativa de vida- como mejoras cualitativas: los beneficios en la calidad de vida.

Al igual que los métodos de valuación contingente, el enfoque QUALY utiliza las técnicas de entrevista para interrogar a las personas sobre sus preferencias por varios estados de salud. Los métodos más avanzados desagregan el proceso pidiendo a los sujetos que describan cómo valorarían una mejora en salud en varias dimensiones: movilidad, actividad física, actividad social, como también por el tipo de síntomas comprendidos.<sup>40</sup> Las respuestas a estas preguntas se combinan en una escala común con una graduación que va desde 0.0 (para la muerte) hasta 1.0 (para un funcionamiento óptimo). Como resultado, se obtiene un índice de utilidad de los estados de salud medidos en una escala de intervalos (o escala cardinal). Al determinar

---

39. La medida fue primero descrita en Zechauser, Richard y Shepard, Donald, "Where Now for Saving Lives?", *40 L. & Contemp. Probs.* 5 (1976).

40. Un trabajo importante en el desarrollo de estas mensuras multidimensionales es Kaplan, Robert M. y Bush, James W., "Health Related Quality for Life Measurement of Evaluation Research and Policy Analysis", *1 Health Psych.* 61 (1982). Para un relevamiento general de enfoques QUALY ver Torrance, George W., "Measurement of Health State Utilities for Economic Appraisal: A Review", *5 J Health Econ.* 1 (1986). Para una discusión general reciente, ver Tolley, Kenkel y Fabian, *Valuing Health Policy*, 118-36

los costos de diversos tratamientos y sus pronósticos probables en forma independiente, resulta posible sugerir un costo basado en QUALY para varios programas públicos. Los programas alternativos pueden ser tasados conforme a una escala de base utilitaria acerca de los costos de efectividad.

Una ventaja importante del método QUALY es que elimina los problemas de distribución de riqueza vinculados con las demás técnicas. La estrategia QUALY se basa en una premisa estrictamente igualitaria: el valor de los diferentes estados de salud debe ser independiente del status económico de los particulares que se encuentran en tales situaciones. Tanto los procedimientos de disposición de pago como los procedimientos de valuación contingente tratan a la salud como a cualquier bien de mercado, mientras que el método QUALY considera a la salud como un bien distintivo que debe ser distribuido según una lógica ajena al mercado. Por supuesto, los costos aún son relevantes, pero no son incluidos en el nivel de la decisión individual.

Los métodos QUALY ayudan a clasificar y otorgar prioridades a los diferentes estados de salud, tomando en cuenta que la inversión en salud no es ilimitada. Los organismos públicos podrán luego decidir cuánto de los recursos sociales se dedicará a la reducción de riesgos. De hecho, éste es el método que se utilizó en Oregon para reformar el servicio de salud pública (Medicaid) del estado. Los ciudadanos y los expertos suministraron una lista de prioridades en materia de condiciones de salud mediante análisis del tipo QUALY; la legislatura entonces, decidió cuánto gastar en los servicios de salud pública; y la lista de prioridades fue utilizada para asignar los fondos a tratamientos específicos.

Adicionalmente, nos resulta más plausible que -si es que resulta posible considerar significativas las respuestas a preguntas hipotéticas- éstas probablemente resultarán más significativas en los casos en que las personas eligen entre estados de salud, antes que en aquellos casos en que pretenden asignar un valor en dinero real a esos mismos estados. Dado que dicho procedimiento se afirma sobre las experiencias reales de las personas y de sus conocidos en materia de salud, probablemente obtenga resultados más creíbles. Asimismo, parece factible que las diferencias entre las valuaciones sobre estados de salud realizadas a nivel de los individuos y las que éstos elaboran como partícipes de la toma de decisiones colectivas, sean inferiores a las que resultan de los métodos de disposición de pago. De hecho, las valuaciones individuales obtenidas mediante métodos QUALY parecen bastante cercanas a las decisiones surgidas de la toma de decisiones democrática. No existe un proceso colectivo de deliberación, pero la deliberación individual puede resultar mejorada por la consideración de cada estado de salud en un contexto libre de la comprensión de las cuestiones analizadas, las presiones de los grupos de interés, y las limitaciones de tiempo, que caracterizan al ámbito legislativo.

Desde luego, el método QUALY aún debe defenderse de varias objeciones escépticas. Corresponde verificar aún, si es que su formalismo es meramente ilusorio, o si las personas pueden realizar las distinciones altamente precisas que resultan necesarias, dentro de un contexto que continúa siendo hipotético. Sin embargo, entre los métodos de creación de políticas públicas que intentan incorporar valuaciones individuales de manera más sistemática y formal, el enfoque QUALY parece en buena medida recomendable.

#### **4. Conclusiones Tentativas**

Al identificar el conflicto crucial que se da entre las concepciones de los legos y las de los expertos en torno al valor y a la racionalidad, hemos intentado afirmar la legitimidad de las perspectivas de los primeros en muchos ámbitos de la regulación de políticas públicas. A tal fin, hemos propuesto algunos medios por los cuales los procesos de creación de políticas podrían resultar mejorados, incorporando las perspectivas -adecuadamente informadas- de los legos. Dichos medios se encuentran en un estadio de desarrollo demasiado precoz para sostener que algún método en particular resulta el más apropiado.

Con respecto a las tres alternativas específicas recién descritas, el enfoque QUALY parece ser el más prometedor. Pero éstos no constituyen los únicos medios por los que pueden incorporarse las valuaciones del público a los procesos administrativo y legislativo. Como muchos ejemplos demuestran, los sujetos que definen las políticas, y que quieren hacerlo de un modo creativo y orientado a asegurar una participación popular adecuada, sin duda podrán encontrar otros medios innovadores para tal fin. Adicionalmente, aunque hemos identificado numerosos problemas potenciales propios de las estrategias basadas en la disposición de pago y en la valuación contingente, éstos métodos se hallan aún en estadios experimentales de desarrollo. Al continuar estas y otras experiencias, posiblemente los diferentes enfoques metodológicos converjan en un espectro de valores similares en torno a una diversidad de beneficios derivados de la tarea de regulación. En tal caso, dicha convergencia resultaría útil, más allá de cualquier problema aparente, propio de alguna estrategia en particular.

De modo aún más relevante, debe considerarse que las herramientas destinadas al diseño de políticas deben ser evaluadas en forma pragmática antes que teórica. Aquí, como en otros ámbitos, lo mejor no debe ser considerado enemigo de lo bueno. Un método de diseño de políticas no debe ser condenado por padecer de ciertas limitaciones teóricas. Cualquier inconveniente de esta naturaleza debe ser sopesado contra las limitaciones de las técnicas potencialmente alternativas.

Esta disposición pragmática resulta particularmente importante en materia de la regulación de riesgos a la salud y medio ambiente. Si desecháramos inmediatamente las técnicas más analíticas como la estimación comparativa de riesgo, la valuación contingente o QUALY, ¿con cuáles alternativas podríamos contar para determinar los contenidos y las prioridades de las políticas públicas? Si, en cambio, las políticas públicas fueran determinadas por la presión de los grupos de interés, las noticias sensacionalistas y la influencia política, esas herramientas más formales parecerían menos objetables.

Si varios de los métodos señalados coincidieran en idénticas valuaciones de estados de salud individuales, podría resultar apropiado utilizar esas valuaciones como punto de partida común. Podríamos hacerlo no en base a una errónea creencia en que representan los “verdaderos valores” de la salud, sino fundados en la opinión de que el compromiso con un consenso de estas características puede mejorar el diseño de las políticas públicas. Dicho compromiso podría facilitar el establecimiento de prioridades más sensatas por ejemplo. Los creadores de políticas tendrían que ofrecer justificaciones

especiales y convincentes para defender una legislación que asignara valores muy distintos a los otorgados mediante consenso a ciertos beneficios en el área de la salud pública. Nuevamente, ello no sería así debido a una creencia en que los valores democráticamente acordados necesariamente reflejan la correcta valuación de la salud, sino porque, en el balance final, una restricción de esta naturaleza redundaría en una mejora del proceso global de diseño de políticas.

#### **IV. LA PROPUESTA DEL JUEZ BREYER. ¿UN CUERPO DE EXPERTOS?**

Nos encontramos ahora en posición de ofrecer algunas ideas sobre la provocativa e influyente propuesta del Juez [de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos] Stephen Breyer, destinada a la creación de un cuerpo de élite, formado por empleados públicos de alta capacitación y experiencia, a quienes se les asignaría la tarea de brindar racionalidad a la regulación de riesgos y establecer un sistema sensato de prioridades para las políticas públicas.<sup>41</sup> Dicha propuesta incorpora varias ideas. En primer lugar, el Juez Breyer propone que sea creado un nuevo escalafón que permita a un grupo selecto de empleados públicos rotar a través de las distintas dependencias ejecutivas, legislativas y administrativas que tratan problemas de salud y medio ambiente. Segundo, estos empleados serían parte de un pequeño grupo centralizado con una agenda realmente amplia en materia de políticas para la racionalización de riesgos. Su misión incluiría crear las prioridades de regulación tanto dentro de las distintas agencias estatales como entre ellas; comparar los programas para determinar cómo pueden ser asignados mejor los recursos de reducción de riesgos y, más globalmente, “construir un sistema mejor y más coherente de regulación de riesgos, que resultara adaptable al uso en varios programas diferentes, relativos a los riesgos”<sup>42</sup>. A fin de alcanzar estos objetivos, el Juez Breyer señala que dicho cuerpo de élite requeriría tanto de jurisdicción inter-agencias como de una independencia política sustancial junto con, tal vez paradójicamente, un sustancial poder político.

Varios componentes de la propuesta resultan prometedores. Vista modestamente, la propuesta se construye a partir del actual sistema de supervisión propio de la Oficina de Información y Regulación (OIRA), pero ampliaría las perspectivas de la OIRA en su rol de coordinación, potenciándolo. Actualmente, la OIRA emplea a economistas y analistas de políticas. Al intensificar la capacidad científica y tecnológica de la OIRA, estas reformas le permitirían incorporar una visión más científica, y podrían estimular una mayor coordinación inter agencias de los aspectos técnicos de la regulación en materia de riesgos. De manera similar, es atractiva la idea de expandir las perspectivas políticas y técnicas de los reguladores de riesgos a través de su rotación por diversas instituciones de gobierno. De hecho, la OIRA ha dado a conocer su intención de llevar a cabo programas de rotación de este tipo.

---

41. Breyer, Stephen, *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation*, (Harvard, 1993) 19, 23-28, 59-63.

42. Idem, 60.

Sin embargo, la propuesta del Juez Breyer coloca demasiado énfasis en los factores tecnocráticos de la regulación de riesgos, mientras que peca por defecto en relación a sus componentes democráticos. Por supuesto, el Juez Breyer reconoce la importancia central de las cuestiones de valor en la materia; aprecia el conflicto entre las valuaciones de legos y expertos; admite que estos conflictos frecuentemente no alcanzan una solución por vía de la ciencia. Pero, al centralizar tantos aspectos de la regulación de riesgos en un pequeño cuerpo de expertos, dicha estrategia no suministra, en nuestra opinión, suficiente espacio para el proceso deliberativo entre perspectivas alternativas acerca del riesgo y su control, como tampoco una base suficiente para incorporar las valuaciones del público respecto de diferencias cualitativas entre diferentes riesgos.

Las estructuras institucionales propuestas por el Juez Breyer se hallan diseñadas para racionalizar y coordinar las decisiones en materia de políticas públicas, lo que constituye un objetivo social importante. Pero como él mismo admite, las decisiones relevantes no requieren sólo de racionalización sino también de decisiones deliberativas sobre la valuación apropiada de la salud, la seguridad, el bienestar económico y otros bienes equivalentes. Si enfatizamos la deliberación tanto como la racionalización, podrán surgir dudas respecto de si las principales prioridades de las políticas públicas debieran estar centralizadas en una pequeña entidad del poder ejecutivo. Las propuestas que ofrecemos aquí, reconocen las fuertes críticas del Juez Breyer a las metodologías actuales de regulación, pero tienen por objetivo obtener una mejor combinación de virtudes tecnocráticas y democráticas, una mezcla que resalta un poco más que la propuesta del Juez Breyer, el costado democrático y deliberativo de la regulación de riesgos.

En forma particular, un cuerpo de expertos en materia de riesgos debería prestar atención no sólo al número de muertes evitadas -ya sea globalmente o en relación al gasto por cada vida- sino también a las ideas del público referentes a los contextos en que se producen los riesgos y, como consecuencia, al espectro completo de los factores que convierten a los riesgos en tolerables o intolerables. En respuesta a la objeción democrática, el Juez Breyer sostiene que la preocupación primaria del público es salvar mayor, y no menor, cantidad de vidas, y que, por tal motivo, el sistema actual no refleja la opinión real del público.<sup>43</sup> Esta afirmación no carece de veracidad. Pero resulta demasiado sencillo decir que el público prefiere salvar más vidas que menos. El público está dispuesto a gastar mucho más para evitar una muerte de cáncer que para prevenir una muerte instantánea; de hecho, puede estar dispuesto a pagar hasta tres veces más para hacerlo.<sup>44</sup> O bien, considérese, por ejemplo, el problema de si asignar recursos a la prevención del asma en los menores -un problema creciente- o invertirlos en la prevención de la desaparición de la capa de ozono. El público está legítimamente interesado no sólo en aspectos cuantitativos -cuántas muertes son evitadas, por ejemplo- sino también en un conjunto de factores contextuales que determinan cuándo un riesgo resulta aceptable.

---

43. Ver, Breyer, Stephen, *Breaking the Vicious Circle*, 49-51.

42. Ver, Tolley, Kenkel y Fabian *Valuing Health for Policy*, 341.



El Juez Breyer es consciente de dichos factores contextuales. Pero tanto su presentación del problema de los riesgos, como la reforma institucional que propone se encuentran mucho menos atentos a tales factores de lo que podrían estarlo. Quienes llevan adelante las regulaciones en materia de riesgos deberían incorporar a sus decisiones una cuidadosa percepción de las diferencias cualitativas entre los distintos tipos de riesgo, y deberían intentar exponer sus juicios de evaluación al escrutinio y la revisión públicas. Cualquier cuerpo de expertos debería, por lo tanto, fundar sus decisiones de asignación de fondos, no sólo en las cantidades agregadas de muertes evitadas, sino también en consideraciones evaluativas que impliquen considerar las convicciones del público.

Esta conclusión tiene implicancias prácticas, pero las mismas se conectan también con cuestiones más amplias de la racionalidad individual y colectiva. Sugiere que una concepción democrática de la racionalidad debería fundarse en la aspiración de suministrar razones en el ámbito de lo público, y que los enfoques económicos y de expertos no toman este hecho suficientemente en cuenta.

