

Riesgo y razón. Seguridad, ley y medioambiente

Cass R. Sunstein

Katz, Buenos Aires, 2006, 442 páginas

Martín Walter

La regulación del riesgo es una tarea compleja ya que implica tomar decisiones sobre aquello que representa un peligro para la salud pública y sobre las mejores formas de brindar seguridad a la sociedad. Sobre todo porque lo que individualmente nos parece peligroso puede no serlo verdaderamente. En *Riesgo y razón*, Cass Sunstein —abogado y profesor de derecho y ciencia política de la Universidad de Chicago— discute estas cuestiones y propone un método pragmático para la selección de herramientas racionales de regulación de riesgos. El argumento del autor hilvana las dificultades inherentes a los individuos en su apreciación del riesgo social y sus efectos nocivos en la legislación, con una solución basada en un mayor protagonismo de los expertos y la ciencia en las decisiones de regulación. Siguiendo este camino, propone una estrategia fundada en elementos racionales, que permite superar las “estocadas en la oscuridad”, caricatura de la forma presente de regulación del riesgo.

Sunstein afirma que al evaluar el riesgo individualmente, en lugar de hacerlo científicamente, recurrentemente omitimos cuantificar la frecuencia, el impacto, los costos y los beneficios, y preferimos basarnos en “atajos mentales” como las intuiciones o las emocio-

nes y otras formas de razonamiento no científico. Los problemas del “sentido común”, denominados de “heurística cognitiva” que presenta el autor se basan en una serie de conceptos forjados por los autores de la literatura de la regulación del riesgo como Daniel Kahneman, Paul Slovic y Amos Tversky, entre otros.

Los factores cognitivos más problemáticos se asocian a la “heurística de disponibilidad”, la “toxicología intuitiva” y las “cascadas sociales”. Debido a la heurística de disponibilidad consideramos más probable un riesgo si logramos recordar fácilmente su ocurrencia. Es por ello que muchas veces consideramos la magnitud de un riesgo en función de su visibilidad mediática, más allá de las probabilidades concretas de que se convierta en suceso. Este factor se combina con nuestra confianza en la toxicología intuitiva, que nos hace propensos a identificar productos y actividades bajo términos absolutos de seguridad o inseguridad. Sunstein explica que se trata de un atajo mental para la toma de decisiones individuales que puede llevarnos a la equivocación cuando, por ejemplo, consideramos que los alimentos cancerígenos son un riesgo para nuestra salud sin tomar en cuenta sus niveles de toxicidad o los tiempos de exposición necesarios. Para peor,

estas interpretaciones del riesgo son impulsadas muchas veces por “cascadas sociales”, informativas y de reputación. Las cascadas informativas se producen cuando la percepción individual del riesgo se constituye a través de la percepción de terceros, sin que existan fuentes independientes de información que verifiquen su veracidad. Las cascadas de reputación se producen, en cambio, cuando basamos nuestras creencias en la aprobación social. Como consecuencia de estos factores, el riesgo estadístico, es decir la probabilidad de que un riesgo se concrete para un individuo, y la evaluación individual del riesgo, suelen no concordar.

A partir de estos elementos, el autor realiza una revisión crítica de la historia de la regulación del riesgo medioambiental en los Estados Unidos y de los instrumentos elegidos desde los años setenta para hacerle frente, y muestra cómo se trasladan los problemas de la heurística cognitiva individual a las políticas de regulación del riesgo. Examina principalmente el caso de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de los Estados Unidos y sostiene que se trata de una respuesta legislativa y regulatoria a las demandas del movimiento ambientalista de los años setenta. Puesto que la función de la agencia era presentar la existencia de los riesgos medioambientales antes que realizar un estudio de su magnitud relativa, estableció prioridades en forma deficiente. Así, se diseñaron marcos regulatorios sin una correcta evaluación del riesgo, motorizados fundamentalmente por la competencia política por el crédito electoral. A modo de ejemplo presenta la prohibición del DDT —un poderoso insecticida— a principios de los años se-

tenta, cuyos sustitutos probaron ser más peligrosos y más caros. Se generó así una mala reputación en el producto, cuya reintroducción en África en los ochenta permitió salvar a millones de potenciales víctimas de la malaria. Del mismo modo explica la introducción del MTBE, un aditivo que permitía la reducción de los gases emitidos por los automóviles. Se buscaba reducir la polución del aire, pero pronto se comprobó que el MTBE liberaba más tóxicos que la nafta —aunque menos dióxido de carbono, el objetivo inicial de su introducción— y que por ser soluble en agua era una importante fuente de contaminación de las aguas subterráneas.

Ahora bien, el marco regulatorio implementado mediante el comando y control del Estado exigió medidas estrictas para la protección del medio ambiente que permitieron una mejora de muchos estándares ambientales y evitar muchas muertes relacionadas con la polución ambiental. Para Sunstein, el problema es que los costos económicos anuales de estas políticas ascienden actualmente a 400 mil millones de dólares, que repercuten en los niveles de precios y salarios, en el nivel de empleo y pobreza, que podrían ser asignados de mejor manera. Estos costos no se distribuyen necesariamente de la forma más eficiente porque muchas de las decisiones se tomaron fundándose del “sentido común” sobre la magnitud de los riesgos.

Para el autor, la principal dificultad a la que se enfrentan los gobiernos proviene de su obligación de no desestimar las demandas sociales legítimas y enfrentar efectivamente los “verdaderos” riesgos, a la vez que filtra temores estadísticamente injustificados y la presión

de grupos de interés. La solución que propone consiste en integrar en las decisiones de gobierno una herramienta que permita identificar y responder a los problemas que plantean el riesgo y el miedo tanto políticamente como en términos de salud pública, es decir, utilizar la menor cantidad de dólares para salvar la mayor cantidad de vidas. Propone la realización de un análisis sistemático del costo-beneficio, definido como la “contabilización detallada de los cursos alternativos de acción” que, en la medida de lo posible, permita dimensionar el riesgo y evaluar el impacto de las decisiones que se toman para enfrentarlo. Pretende un “Estado de costo-beneficio” que supere las meras consideraciones económicas, las limitaciones cognitivas individuales y evalúe el riesgo con relativa distancia y en términos comparativos: una herramienta pragmática para superar las limitaciones de la heurística cognitiva de los individuos que responda a las demandas electorales y de explicaciones de la sociedad. En definitiva, una serie de reformas institucionales para la aplicación de una regulación exhaustiva y dinámica del riesgo que no comprometa la eficiencia del sistema en su conjunto y que responda a las necesidades de una democracia deliberativa. La propuesta exige el reposicionamiento de los expertos técnicos y de la ciencia en el centro de la toma de decisiones. El objetivo consiste simplemente en que los beneficios de la regulación superen a sus costos, incluyendo aquellos relacionados con los nuevos riesgos derivados.

El autor presenta también los límites de su modelo. Advierte sobre la “ilusión de certidumbre” que pueden ofrecer los datos duros sobre costos y bene-

ficios. Además, en función de los presupuestos subyacentes al análisis pueden variar —¿qué es lo que se está mirando?— del mismo modo que las interpretaciones pueden cambiar en función de contextos políticos y jurídicos particulares. En efecto, en la práctica las agencias reguladoras operan en el marco de una relativa incertidumbre científica y la interpretación de los datos puede ser objeto de controversias. Las limitaciones del análisis costo-beneficio permiten la aplicación de otras racionalidades, en particular respecto de la selección de la importancia y la prioridad de algunos riesgos particulares, aunque el autor considera primordial la racionalidad científica. Sunstein critica fuertemente aproximaciones como la prevención de la polución, el principio de precaución y el desarrollo sostenible por ser demasiado proclives al populismo y carecer de la suficiente consideración de los costos y los beneficios asociados a la regulación.

Según este modelo, las buenas políticas se basan en una correcta evaluación cuantitativa del riesgo y por lo tanto deben basarse en tecnocracias eficientes y análisis explícitos de sus costos y beneficios. Luego, la selección de las políticas exige la presentación de sus costos y beneficios, comprendidos en términos monetarios y sociales. Las alternativas se consideran comparativamente y se dan a conocer en forma transparente al público, para “educarlo” y justificar los caminos elegidos. Las decisiones tomadas por fuera de este análisis requieren la explicitación de los valores que se deciden privilegiar (defensa de los niños, protección de los pobres y costo para los ricos, etc.).

El libro es valioso porque presenta, aunque de un modo casi caricatural, los argumentos subyacentes en las estrategias liberales y racionalistas de regulación del riesgo. Sugiere la existencia de una relativa sobre-regulación estatal fundada en la emotividad e irracionalidad de los individuos y defiendo a lo largo de la obra los beneficios del mercado y de la racionalidad tecnocrática. Prefiere un “ambientalismo de libre mercado” mediante la aplicación de incentivos económicos y mecanismos de transparencia. Según el autor, las consideraciones éticas respecto de los riesgos son irrelevantes o al menos secundarias *vis-à-vis* del análisis racional de costo-beneficio. Esto excluye del análisis distinciones éticas sobre la responsabilidad y sobre la distribución de costos y beneficios relacionados con la incursión en riesgos. Finalmente, esta lectura señala que la incapacidad de los individuos para evaluar “racionalmen-

te” el riesgo tiene como consecuencia no deseada regulaciones ineficientes o populistas.

Los límites de la propuesta de Sunstein provienen esencialmente de su simplificación de las circunstancias políticas en las que se toman las decisiones y de su confianza casi inocente en los “expertos”. Su fe en la ciencia —como mecanismo transformador del riesgo y la incertidumbre en elementos cuantificables y controlables mediante la técnica— lo lleva a minimizar la complejidad: las controversias científicas, la permeabilidad de los expertos a las cascadas sociales y a otras formas de presión y dinámicas de poder en el ámbito científico e institucional en el que se desenvuelven. Su Estado de costo-beneficio olvida el riesgo que, valga la redundancia, plantean a la justicia social y a la democracia los sistemas basados en pocos individuos que encarnan supuestas verdades objetivas.