
Advertencia: la regulación del riesgo puede ser dañina para la salud

La percepción y regulación del riesgo en la sociedad*

Carlos A. Patrón Salinas

Abogado. Master en Derecho por la Universidad de Yale. Profesor de análisis económico del derecho y derecho civil patrimonial en la Pontificia Universidad Católica y en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

1 Introducción.

La mayoría de nosotros no negaría que vivimos en un mundo en el que abunda el “riesgo” -esto es, la contingencia o proximidad de sufrir un daño⁽¹⁾-. Sabemos que diariamente estamos expuestos a riesgos y, aunque muchos de nosotros tendemos a olvidarlo, constantemente exponemos a otros a riesgos con nuestras actividades cotidianas -por ejemplo, existe el riesgo de ser dañado o dañar a otro en un accidente automovilístico camino al trabajo todas las mañanas⁽²⁾-. Todos sabemos que consumir ciertos productos⁽³⁾ o emprender determinadas

actividades conlleva, en cierta medida, peligro para nuestro bienestar físico o material, así como para el bienestar de otros -fumar cigarrillos, manejar un automóvil o hacer paracaidismo, por citar algunos ejemplos-. Otros riesgos, por el contrario, son más controvertibles, particularmente entre científicos y académicos -por ejemplo, el riesgo de leucemia en niños expuestos a cableados eléctricos de alta tensión⁽⁴⁾-.

Las controversias entre los especialistas respecto a si determinados productos o actividades, en efecto, conllevan o no “riesgos” probablemente se deben, en gran medida, a concepciones filosóficas, económicas

(*) Agradezco a María Inés Vásquez y Alfonso Rivera por sus valiosos comentarios a los borradores de este artículo. Cualquier error, por supuesto, es únicamente atribuible al autor.

(1) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. 21a.ed. Tomo II. Madrid, 1992.

(2) Ver, por ejemplo, BREYER, Stephen. *Breaking the Vicious Circle. Toward Effective Risk Regulation*. Cambridge: Harvard University Press, 1989. p.3.

(3) El término “producto” en el presente artículo se emplea indistintamente para referirse tanto a mercadería como a servicios prestados que se pueden adquirir o contratar en el mercado, respectivamente. Igualmente, se refiere a los químicos y otras sustancias a las cuales estamos expuestos, directa o indirectamente, consiente o inconscientemente, en nuestras vidas cotidianas, como los que están contenidos en la atmósfera contaminada.

(4) La controversia respecto a si el cableado eléctrico de alto voltaje es o no una causa de leucemia infantil comenzó con la publicación del estudio empírico de Wertheimer y Leeper sobre una base de 334 niños en Colorado. WERTHEIMER, Nancy y LEEPER, Ed. *Electrical Wiring Configurations and Childhood Cancer*. En: *American Journal of Epidemiology*. Vol. 109, 1979. Este tema tuvo mucha difusión en prensa y rápidamente captó el interés del público, fomentando una serie de estudios con resultados contradictorios. LINET, Martha S. y otros. *Residential Exposure to Magnetic Fields and Acute Lymphoblastic Leukemia in Children*. En: *New England Journal of Medicine*. Vol. 337, 1997 (sugiriendo que existe poca evidencia de que los altos campos magnéticos sean causa de leucemia infantil); ABT, Eileen N. *Coping with the Risk of Cancer in Children Living Near Power Lines*. En: *RISK*. Vol.5, 1994 (explicando brevemente algunos de los estudios realizados en esta área y las contradicciones entre sus resultados).

y políticas profundamente enraizadas y antagónicas⁽⁵⁾, más que a discrepancias sobre el significado técnico del término “riesgo”. A pesar de que las generalizaciones generalmente tienden a ser arbitrarias, resulta razonable afirmar que los especialistas comúnmente abordan la problemática del “riesgo” de manera **cuantitativa** -esto es, el número esperado de fatalidades anuales que puede estimarse está relacionados a un producto o una actividad en particular⁽⁶⁾-.

Por nuestra parte, nosotros, los ciudadanos comunes, legos en la materia, a menudo percibimos los riesgos de manera distinta. Muchas actividades que consideramos altamente riesgosas no lo son para los especialistas, mientras que tendemos a menospreciar los peligros asociados a otras actividades que, para la comunidad científica, son realmente riesgosas⁽⁷⁾. Así, por ejemplo, una persona que realiza ciento cincuenta viajes en avión durante el transcurso de su vida tiene menos probabilidad de morir en un accidente de aviación que una persona en una mesa de operaciones por una apendicitis de rutina; mientras que son más el número de mujeres que fallecen dando a luz que las personas que perecen atropelladas por conductores ebrios⁽⁸⁾.

El Derecho no es indiferente ante la problemática del riesgo. Existen una serie de disposiciones e instituciones en el sistema legal que lidian, directa o indirectamente, con esta problemática⁽⁹⁾. El dilema

radica en que, muchas veces, nuestros legisladores tienen los mismos problemas de percepción cuando intentan regular el riesgo o, en otros casos, simplemente no actúan motivados por el deseo de servir el interés público, sino de auspiciar medidas que nutran su popularidad entre el electorado. Esto se agrava cuando las agendas personales de los burócratas encargados de hacer cumplir estas regulaciones se superponen al proceso de maximización del bienestar social.

En las siguientes páginas, intentaremos introducir al lector a la temática de la percepción y de la regulación del riesgo. Para ello, partiremos presentando la problemática de la percepción del riesgo, intentando esbozar algunas explicaciones que se han dado sobre este fenómeno. Luego, veremos, principalmente desde la perspectiva de la teoría del *Public Choice*, los efectos de esta problemática en el campo de la regulación del riesgo. Finalmente, esbozaremos unas pautas rudimentarias que puedan de alguna manera orientar o encaminar la actividad regulatoria en la materia que nos ocupa.

2 La ciudadanía y la percepción del riesgo.

Estadísticamente, la probabilidad de ganar la Tinka es una entre 6'906,454. La probabilidad de morir fulminado por un rayo es una en 2'000,000⁽¹⁰⁾. En otras

(5) Ver, por ejemplo, THOMPSON, Paul B. y DEAN, Wesley. *Competing Conceptions of Risk*. En: *RISK*. Vol. 7, 1996.

(6) “Risk (...) can be seen as the function of expected mortality or morbidity, or what we shall refer to as expected annual fatalities or ‘body counts’ (...)”. GILLETTE, Clayton P. y KRIER, James E. *Risk, Courts and Agencies*. En: *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 138, 1990. “Risk means different things to different people. When experts judge risk, their responses correlate highly with technical estimates of annual fatalities(...)”. SLOVIC, Paul y otros. *Regulation of Risk, A Psychological Perspective*. En: *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Roger G. Noll ed., 1985.

(7) Para una ilustrativa discusión acerca de la percepción del riesgo por parte del público indolente, y como ésta difiere del punto de vista de los especialistas, ver *Ibid*.

(8) La información estadística que se citará a lo largo del presente artículo proviene de fuentes norteamericanas, principalmente de Robert Cameron Mitchell de la Universidad de Clark, en base a información disponible en el año 1985, citada por BREYER, Stephen. *Op.cit.*; pp.3-6. Si bien estos resultados no necesariamente deben coincidir con lo que sucede en la realidad peruana, a falta de estudios nacionales, las fuentes extranjeras nos resultan útiles para efectos ilustrativos.

(9) En el Perú, por ejemplo, coexiste una compleja red de regulaciones administrativas con un sistema de responsabilidad civil extracontractual. Este último, sin embargo, ha sido más estudiado y criticado en nuestro medio.

Para una breve explicación en torno a los problemas que enfrenta la Responsabilidad Civil en el Perú, ver BULLARD, Alfredo. *¡Qué Dios se lo Pague! El Fracaso Social de la Responsabilidad Civil*. En: *El Peruano, separata de Derecho y Economía*. miércoles 19 de agosto de 1992. También ver, BULLARD, Alfredo y FALLA, Alejandro. *Los Accidentes en el Perú: Diagnóstico de un Fracaso*. En: *El Peruano, separata de Derecho y Economía*. jueves 24 de setiembre de 1992.

Para un diagnóstico exhaustivo a cerca de la efectividad de esta institución, ver FALLA, Alejandro. *La Responsabilidad Civil Extracontractual en el Perú: Análisis de un Fracaso*. Tesis para optar por el Título de Abogado, Pontificia Universidad Católica del Perú, junio de 1993.

(10) *Supra* nota 8.

Percepción del Riesgo de Treinta Actividades o Tecnologías

Actividad o tecnología	Liga de mujeres votantes	Estudiantes universitarios	Miembros activos de un club	Expertos
Energía nuclear	1	1	8	20
Vehículos motorizados	2	5	3	1
Armas de fuego	3	2	1	4
Fumar	4	3	4	2
Motocicletas	5	6	2	6
Bebidas alcohólicas	6	7	5	3
Aviación (privada) en general	7	15	11	12
Trabajo de policía	8	8	7	17
Pesticidas	9	4	15	8
Cirugía	10	11	9	5
Actividad de bombero	11	10	6	18
Construcción civil	12	14	13	13
Caza	13	18	10	23
Aerosoles	14	13	23	26
Alpinismo	15	22	12	29
Bicicletas	16	24	14	15
Aviación comercial	17	16	18	16
Energía eléctrica (no nuclear)	18	19	19	9
Nadar	19	30	17	10
Anticonceptivos	20	9	22	11
Esquiar	21	25	16	30
Rayos X	22	17	24	7
Fútbol Americano	23	26	21	27
Ferrocarriles	24	23	29	19
Preservativos alimenticios	25	12	28	14
Colorantes alimenticios	26	20	30	21
Máquinas para cortar el césped	27	28	25	28
Antibióticos de venta bajo receta médica	28	21	26	24
Artefactos electrodomésticos	29	27	27	22
Vacunas	30	29	29	25

Fuente: SLOVIC, Paul. Perception of Risk. 236 Science 280, 281 (1987) © AAAS.

palabras, tenemos casi 3.5 veces más posibilidad de morir electrocutados por un rayo que de convertirnos en millonarios por el azar. ¿Por qué entonces una gran mayoría de nosotros compramos billetes de lotería y muy pocos nos preocupamos por las condiciones climáticas? La respuesta a esta interrogante puede intentarse desde diferentes perspectivas. Quizá la sociología pueda elaborar una teoría acerca de la idiosincrasia “timbera” del peruano, quizás se deba a que somos más optimistas que pesimistas, quizás a la necesidad de la gente. También puede ser, como veremos a continuación, que esto se deba a que las personas comunes tenemos considerables problemas para evaluar y comparar la probabilidad estadística de que ocurran este tipo de hechos.

Como señalamos en la introducción, la

determinación de qué actividades o productos son o no riesgosos difiere entre los especialistas y los ciudadanos comunes. Los especialistas tienden a afrontar el problema de manera estadística. Así, en los Estados Unidos, país en que la evaluación del riesgo ha tenido mayor desarrollo, se calcula que mueren 2.2 millones de personas cada año de una población total de 250 millones. Ello equivale a sostener que el riesgo individual de muerte es, a grandes rasgos, uno de cada 100, o 1,000 de cada 100,000. Si uno conoce, además, las características particulares de estas personas (verbigracia: su edad, sus hábitos o su tipo de trabajo), puede, entonces, determinar el riesgo de muerte asociado a una actividad o producto de manera más específica. Así por ejemplo, 80 de cada 100,000 personas que mueren en los Estados Unidos son

bomberos, mientras que 200 de cada 100,000 son paracaidistas. Ello nos permitiría deducir que el paracaidismo conlleva mayor riesgo de muerte que combatir incendios⁽¹¹⁾.

Refinando esta metodología, los especialistas norteamericanos han determinado que el riesgo de morir en un accidente de aviación es de uno en un millón. ¿Esto es mucho o es poco? Para ilustrar lo difícil que puede resultar para el ciudadano común responder esta pregunta, basta con señalar que los especialistas sostienen que este riesgo equivale al de morir por fumar dos cigarrillos durante el transcurso de nuestras vidas⁽¹²⁾.

El cuadro 1 resume los resultados de un trabajo de campo difundido en los Estados Unidos. El trabajo consistió en solicitar a diferentes grupos de personas que “ranquearan”, de mayor a menor, treinta actividades y tecnologías según su nivel de riesgo. En éste se aprecia, por ejemplo, que los especialistas consideran la energía nuclear mucho menos riesgosa que los ciudadanos ordinarios, mientras que éstos últimos tendieron a minimizar los riesgos asociados a los rayos X⁽¹³⁾.

En general, la data antes expuesta resume el meollo del problema de la percepción del riesgo por parte de los individuos: Simplemente sobrestimamos pequeños riesgos (verbigracia, terremotos) y subestimamos riesgos mucho más sustanciales (verbigracia, enfermedades coronarias)⁽¹⁴⁾. Cabe, pues, hacernos dos preguntas: ¿Por qué es que las personas comunes diferimos en nuestra percepción del riesgo con los especialistas? Y, sobre todo, ¿por qué nos debe preocupar este hecho?

La primera interrogante -¿por qué es que las personas comunes diferimos en nuestra percepción del riesgo con los especialistas?- es difícil de responder. Existe abundante literatura que intenta presentarnos algunas explicaciones al respecto. Por ejemplo, la psicología cognitiva nos dice que las personas

tendemos a “simplificar radicalmente, razonamos con la ayuda de algunos ejemplos accesibles, clasificamos (eventos y otras personas) de maneras simples que tienden a crear elecciones binarias -si/no, amigo/enemigo, comer/abstener, seguro/peligroso, actuar/no actuar⁽¹⁵⁾”. Si bien este tipo de razonamiento nos es útil para tomar decisiones rápidas, puede llevarnos a sobre simplificar nuestro entendimiento del riesgo, particularmente de riesgos pequeños.



Por otro lado, las personas le damos mayor importancia a los eventos que resaltan por ser fuera de lo común. El reporte de un accidente de aviación, por ejemplo, resulta mucho más impactante que la ocurrencia diaria de muertes por cáncer al pulmón, pese a que el número de personas que fallecen por esto último es drásticamente mayor. En otras palabras, tendemos a sobrestimar la frecuencia de eventos dramáticos y sensacionalistas (por ejemplo, los terremotos y las picaduras de serpientes o arañas

(11) Ibid.

(12) Las equivalencias en cantidad de cigarrillos fueron elaboradas por MITCHELL (Supra nota 8), y son citadas por BREYER, Stephen. Op.cit.; pp.4-6.

(13) De manera informal, los alumnos del curso de derecho civil patrimonial que dictara en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, durante el primer semestre académico de 1999, realizaron unas 50 encuestas sobre esta materia, llegando a resultados muy similares.

(14) Ver, por ejemplo, VISCUSI, W. Kip. *Rational Risk Policy*. New York: Oxford University Press, 1998. pp.5-17.

(15) BREYER, Stephen. Op.cit.; p.35 (traducción libre).

venenosas), mientras subestimamos la frecuencia de eventos cotidianos y poco espectaculares (por ejemplo el asma y la diabetes). No debería sorprendernos que diferentes estudios han asociado patrones de sobrestimación de ciertos riesgos con la cobertura que éstos reciben en medios periodísticos⁽¹⁶⁾. En general, parecería que la “mayoría de las personas piensan dramáticamente, no cuantitativamente⁽¹⁷⁾”.

Otros riesgos típicamente sobrestimados son aquellos que se encuentran fuera de la esfera de control del individuo⁽¹⁸⁾, como puede ser la aviación comercial, subestimando los que están bajo nuestro control, como pueden ser los automóviles -pese a que la segunda actividad es mucho más riesgosa que la primera-.

Finalmente, otra de las muchas explicaciones que se esbozan la hemos sugerido líneas atrás. Simplemente, tenemos demasiada dificultad para comprender las probabilidades matemáticas involucradas en la evaluación de riesgos. Así, subestimamos el riesgo estadístico de morir de diabetes (uno en 50,000) y sobrestimamos el riesgo estadístico de morir de botulismo (uno en 2'000,000, lo que equivale al riesgo de morir fulminado por un rayo)⁽¹⁹⁾. Consideremos por un instante el siguiente ejemplo⁽²⁰⁾. Un General tiene dos caminos para conducir la retirada de su tropa de 600 soldados. Si toma la ruta A, 200 soldados serán siempre salvados; si toma la ruta B, existe dos probabilidades entre tres que los 600 morirán, y una probabilidad entre tres que todos se salvarán. ¿Qué ruta escogería usted? La mayoría de las personas prefiere la ruta A. Ahora, variemos las alternativas. Si el General toma la ruta A, 400 soldados de todas maneras morirán; si toma la ruta B, existe

una probabilidad entre tres que todos se salvarán y dos probabilidades entre tres que todos morirán. ¿Qué ruta tomaría usted? La mayoría de las personas prefiere la ruta B. No obstante, lo cierto es que ambos ejemplos son idénticos, lo único que varía es el orden de las palabras “salvarán” y “morirán”, lo que deja mucho de decir sobre nuestra habilidad para razonar estadísticamente. Igualmente, se sostiene que muchos de nosotros no comprendemos a cabalidad las consecuencias intuitivas de las proposiciones estadísticas⁽²¹⁾.

Como podemos apreciar, existe mucho “pan por rebanar” en esta materia. Se requieren mayores y mejores trabajos interdisciplinarios para poder entender por qué nos resulta tan difícil evaluar los riesgos.

Responder la segunda pregunta que nos planteamos párrafos arriba (¿por qué nos debe importar esta diferencia de percepciones?) es, quizás, una labor un poco más simple. En la siguiente sección, intentaremos dar una respuesta a esta segunda interrogante, principalmente desde la perspectiva de la teoría del *Public Choice*.

3 Los políticos, la administración y el *public choice*.

La teoría del *Public Choice* (o de la Elección Colectiva), es, simplemente, la aplicación del análisis económico del derecho a los procesos de decisión política como, por ejemplo, la teoría del Estado, el comportamiento de los legisladores y del electorado, el comportamiento de la burocracia y la determinación de regulaciones específicas, entre otros⁽²²⁾. Es decir,

(16) Ver VISCUSI, W. Kip. Op.cit.; p.22.

(17) La frase es atribuida por BREYER, Stephen. Op.cit.; p.37, a Oliver Wendell Holmes, uno de los más ilustres juristas norteamericanos y, por muchos años Juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

(18) Ver VISCUSI, W. Kip. Op.cit.; p.22.

(19) Estadísticas citadas por BREYER, Stephen. Op.cit.; pp.5-6, 36.

(20) Ejemplo tomado de Ibid.; p.36.

(21) Ibid.; pp.36-37, explica cómo tenemos problemas en comprender proposiciones estadísticas como que luego de un resultado inusualmente excepcional o deficiente, en nuestro siguiente intento tenderemos a derivar hacia la media. Ello, según el autor, explica porqué los padres que son particularmente inteligentes, o particularmente estúpidos, tienden a tener hijos más normales. “*Now imagine a teacher who rewards a student's unusually good performance; the next time the student will likely do worse (just because of the deviation towards the mean). The same teacher punishes, an unusually bad performance; the next time the student will likely do better (just because of the law of averages). The teacher, seeing these results, thinks there is something wrong with the theory of 'positive reinforcement'. There isn't. Instead, the statistical deviation toward the mean is positively reinforcing the teacher's negative reinforcement, and negatively reinforcing the positive reinforcement*”.

(22) Para una breve introducción a la teoría de la Elección Colectiva, ver FELICES, Enrique. *La Elección Colectiva y el Análisis Económico de los Procesos Políticos*. En: *Themis - Revista de Derecho*. Lima, No.30, 1994.

“un cuerpo de teoría que trata a los tomadores de decisiones individuales como partícipes de una compleja interacción que genera resultados políticos⁽²³⁾”.

Los inicios de la teoría del *Public Choice* se pueden remontar hacia fines de la década de los '50 y a la publicación en 1962 de *El Cálculo del Consenso*⁽²⁴⁾, obra pionera escrita por James Buchanan y Gordon Tullock, dos de las figuras más prominentes dentro de esta corriente de pensamiento⁽²⁵⁾. En este libro, Buchanan y Tullock acuñaron el concepto del “individualismo metodológico”, la piedra metodológica angular de los adherentes a la teoría del *Public Choice*.

De manera general, la metodología propuesta por Buchanan y Tullock, en palabras de los propios autores, “representa un intento de reducir todos los temas de organización política a la confrontación del individuo con las alternativas y su elección entre ellas. La ‘lógica de la elección’ del individuo se convierte en el tema central (del) análisis, y no es necesario tomar ninguna posición concerniente a los fines últimos o criterios que deben dirigir su elección⁽²⁶⁾”.

Dentro de las diversas vertientes desarrolladas desde el alumbramiento de esta teoría, nos interesa destacar, para los efectos de nuestro trabajo, la rama de las “teorías convencionales”⁽²⁷⁾. Esta rama principalmente se concentra en el análisis de las burocracias, las legislaturas, las regulaciones y los partidos políticos en torno al concepto del *homo economicus* que se inspira en los paradigmas de la microeconomía convencional (o, si se quiere, neo-liberal)⁽²⁸⁾. Recordemos que el análisis microeconómico convencional parte de tres premisas básicas: (i) los individuos somos racionales y buscamos maximizar nuestra utilidad, tanto en nuestro comportamiento dentro del mercado como fuera del

mismo; (ii) los individuos respondemos a incentivos de precios, tanto en nuestro comportamiento dentro del mercado como fuera del mismo; y, (iii) los resultados de nuestro análisis pueden medirse en términos de eficiencia económica, que es la meta a promover⁽²⁹⁾.

En este sentido, en lo que concierne propiamente a los políticos, la teoría del *Public Choice* “convencional” analiza la interacción que se presenta dentro del proceso de toma de decisiones entre dos categorías de sujetos: **los políticos interesados y los electores racionalmente ignorantes**. Desde esta perspectiva, los legisladores y demás funcionarios públicos que ocupan cargos electos, toman decisiones buscando maximizar su propio interés teniendo en cuenta factores como el poder, los votos, y el ingreso político. Así, por ejemplo, se postula que los legisladores no están motivados por el deseo de servir el interés público, sino que endosan programas y votan a favor de leyes que incrementen su popularidad entre el electorado o que beneficien grupos de interés activos -digamos, aquellos que contribuyan financieramente a sus campañas-, en un intento de mejorar sus probabilidades de ser elegidos o reelegidos⁽³⁰⁾.

Por su parte, “dada la regla de la mayoría, los electores tendrán poca o ninguna razón para invertir el tiempo, el dinero, o la energía requeridos para emitir un voto bien informado dado que saben que sólo existe una muy pequeña probabilidad de que su voto sea decisivo. Dadas las altas probabilidades de que el resultado de una elección no se vea afectado por el hecho que el elector haga una elección informada o simplemente elija sobre la base del conocimiento existente, es sensato (racional) para los electores permanecer desinformados sobre muchos temas; esto

(23) MERCURO, Nicholas y G. MEDEMA, Steven. *Economics and the Law. From Posner to Post-Modernism*. Princeton: Princeton University Press, 1997, p.84 (traducción libre).

(24) Edición en castellano: BUCHANAN, James M. y TULLOCK, Gordon. *El Cálculo del Consenso*. Barcelona: Planeta-Agostini, 1993.

(25) James Buchanan obtuvo el Premio Nobel a la Economía en 1986, por su contribución a la teoría del *Public Choice*.

(26) BUCHANAN Y TULLOCK. Op.cit.: p.23.

(27) “Public choice theory has developed to the point where it is now made up of what may be termed (1) axiomatic social choice theory, (2) conventional public choice theories of bureaucracies, legislatures, and the state, and (3) catallaxy, the contractarian public choice theory”. MERCURO Y MEDEMA. Op.cit.: p.85.

(28) Ibid.

(29) Ver, por ejemplo, Ibid.: p.57.

(30) Ver, por ejemplo, STIGLER, George. *The Theory of Economic Regulation*. En: LEUBE, Kurt R. y MOORE Thomas Gale (Editores). *The Essence of Stigler*. Stanford: Hoover Press, 1986. pp.252-253.

es, es racional ser ignorante⁽³¹⁾”.

¿Cómo se vinculan estos vaticinios con la problemática de la percepción de los riesgos en la sociedad? Si aceptamos la premisa de que los electores son racionalmente ignorantes, debemos entonces concluir que son exiguos los incentivos para que éstos adquieran mayor y mejor información que les permita apreciar, comprender y percibir los riesgos reales que conllevan determinadas actividades o productos. En otras palabras, los electores (los ciudadanos comunes y corrientes) emitiremos nuestros votos basándonos en la información de la cual actualmente disponemos, que, como hemos explicado anteriormente, muchas veces lleva a sobrestimar, y otras muchas a subestimar, la verdadera dimensión de los riesgos que existen en la sociedad.

Partiendo de la premisa evidente
de que los recursos que puede
destinar el Estado para la regulación
del riesgo son limitados (...)
debemos intentar priorizar la
reducción de riesgos significativos
sobre riesgos de menor gravedad

La ignorancia racional de los electores en materia de percepción de riesgo puede resultar ser un campo fértil para que los políticos siembren estrategias o políticas de corto plazo que pueden resultar de atractivo para la ciudadanía desinformada, buscando así mejorar la probabilidad de su reelección⁽³²⁾. No obstante, típicamente, las legislaciones promulgadas en este contexto pueden ser un detrimento para la economía agregada a largo plazo, es decir, son ineficientes⁽³³⁾.

En este orden de ideas, no debemos perder de vista

que, en tanto que el presupuesto del Estado es limitado, cada vez que se regula un producto o una actividad, implícitamente se está dejando de regular otra. Si, a su vez, las regulaciones promulgadas son consecuencia de la percepción del público que, como hemos visto, muchas veces sobrestima y otras tantas subestima la real magnitud de los riesgos, se corre el peligro de regular actividades o productos a cambio de dejar de regular otros tanto que son más importantes (aunque el público no lo perciba así). En otras palabras, cuando la agenda regulatoria está determinada por la percepción pública, corremos el riesgo de asignar de manera ineficiente los recursos del Estado.

El dilema se agrava cuando entra en escena la burocracia administrativa creada para velar por el cumplimiento de las políticas descritas en el párrafo precedente. Desde la perspectiva del *Public Choice*, estos funcionarios, al igual que los políticos que ocupan puestos electos, también buscan maximizar sus propios intereses. En la función de utilidad de la burocracia entran en juego elementos como el poder, el prestigio, la seguridad laboral, los sueldos y las condiciones de trabajo⁽³⁴⁾. Cuando estos intereses se contraponen a la meta de promoción del bienestar social, la segunda normalmente tiene todas las de perder.

4 Pautas para tener en cuenta.

Quizás Stephen Breyer, Juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos y durante muchos años catedrático de derecho administrativo en la Universidad de Harvard, resume mejor lo visto hasta el momento cuando caracteriza la interacción entre el público, los políticos y la burocracia como un círculo vicioso⁽³⁵⁾. La percepción (desacertada) del público influye en la actuación de los políticos. Los políticos

(31) MERCURO y MEDEMA. Op.cit.; p.92 (traducción libre). En este orden de ideas, STIGLER, George. Op.cit.; p.253, ha señalado lo siguiente: “*The voter’s expenditures to learn the merits of individual policy proposals and to express his preferences (by individual and group representation as well as by voting) are determined by expected costs and returns, just as they are in the private marketplace. The costs of comprehensive information are higher in the political arena because information must be sought on many issues of little or no direct concern to the individual, and accordingly he will know little about most matters before the legislature. The expression of preferences in voting will be less precise than the expressions of preferences in the marketplace because many uninformed people will be voting and affecting the decision*”.

(32) Ver, por ejemplo, MERCURO y MEDEMA. Op.cit.; pp.92-93.

(33) Ibid.

(34) Ibid.

(35) Ver BREYER, Stephen. Op.cit.; pp.50-51.

crean burocracias especializadas. La percepción pública y la consecuente presión política influye en la burocracia, dirigiendo la actuación de esta última hacia aquellos temas que parecen ser importantes. La burocracia tiene un interés en justificar su razón de ser y, en su accionar, muchas veces refuerza las percepciones de la ciudadanía.

El debate en torno a las problemáticas de la actividad regulatoria del Estado, en general, no es una novedad. Desde inicios de la década de los '80, con mayor énfasis en la década que concluye, hemos sido testigos de la intensificación del debate en torno a la desregulación de la intervención estatal en las actividades económicas. Distintas posiciones habían sido esbozadas y defendidas a favor y en contra de este tipo de medidas desde hace ya varias décadas.

En gran parte, creemos que el debate de la regulación ha girado en torno a una pregunta equivocada. Querámoslo o no, un mercado sin regulación presenta una serie de problemas que pueden, en alguna medida, ser corregidos, directa o indirectamente, con cierto tipo de intervención estatal⁽³⁶⁾. Igualmente, debe resultar “dolorosamente aparente que cualquiera sean los problemas que uno enfrente en un mercado no regulado, la alternativa regulatoria también probará ser dificultosa⁽³⁷⁾”. Lo importante, pues, no es regular o dejar de regular, sino más bien cómo se debe regular. Esta última es, en todo caso, la interrogante que debe motivar nuestro trabajo. A continuación, intentaremos esbozar algunas pautas rudimentarias que nos puedan ayudar responder esta pregunta.

4.1 Educación: cambiar la percepción del riesgo en la sociedad.

Hemos explicado que la percepción de la real

magnitud de los riesgos existentes en la sociedad es dificultosa, tanto para los ciudadanos comunes como para los legisladores y la administración. Como señala Breyer, “toda solución práctica, institucionalmente orientada, debe también tomar en cuenta la extrema dificultad de cambiar la psicología humana, las reacciones de la prensa, o las políticas del Congreso⁽³⁸⁾”. Es decir, aún cuando las legislaturas, y los técnicos que las asesoren, y la administración especializada puedan alcanzar una capacidad superior para procesar y comprender la real magnitud de los diferentes riesgos que existen en la sociedad, subsiste el problema de las distorsiones denunciadas por la teoría del *Public Choice*.

Las soluciones que se propugnen, por ende, deben necesariamente afrontar, entre otras cosas, el reto de mejorar las percepciones de los ciudadanos comunes, reduciendo así los incentivos de sembrar políticas oportunistas propias del proceso político. Ello, de por sí, parece ser una tarea monumental, para la cual los comunicadores sociales dependerán en gran medida de continuas investigaciones interdisciplinarias⁽³⁹⁾.

Por ejemplo, ¿cómo hacerle entender a un ciudadano común y corriente que, dado nuestro actual estado de evolución tecnológica, no podemos preservar la vida humana a cualquier costo? Y es que, ciertamente, muchas actividades que generan costos en vidas humanas, a su vez sirven para salvar muchas otras vidas o, al menos, para mejorar la calidad de vida que actualmente gozamos o, simplemente, para darnos mayor comodidad⁽⁴⁰⁾.

El empleo de estrategias de comunicación o información, específicamente en el campo del riesgo, como, por ejemplo, la difusión obligatoria de advertencias en envases, es sólo uno de los posibles

(36) Ver, por ejemplo, SUNSTEIN, Cass. *After the Rights Revolution. Reconceiving the Regulatory State*. Cambridge: Harvard University Press, 1990. pp.11-46.

(37) BREYER, Stephen. *Regulation and its Reform*. Cambridge: Harvard University Press, 1982. p.184 (traducción libre).

(38) BREYER, Stephen. *Breaking the...* Op.cit.; p.55 (traducción libre).

(39) Ver, por ejemplo, SLOVIC y otros. Op.cit.; presentando una perspectiva psicológica acerca de la comunicación del riesgo.

(40) Como señala Calabresi, “la idea desagradable de que estamos dispuestos a destruir la vida nos ha de resultar evidente (...). Las vidas no sólo se sacrifican cuando el *quid pro quo* es algún gran principio moral, sino también cuando están en juego cuestiones de mera conveniencia. Se desarrollan actividades, que, por lo menos estadísticamente, tienen un coste en vidas humanas cierto. Se construye el túnel de Mont Blanc porque es esencial para el Mercado Común y, además, porque hace más corto el viaje de Roma a París, aunque sabemos de antemano que un hombre morirá por cada kilómetro de túnel construido. Utilizamos aviones y automóviles en vez de usar otros medios de transporte, más lentos pero más seguros”. CALABRESI, Guido. *El Coste de los Accidentes. Análisis Económico y Jurídico de la Responsabilidad Civil*. Barcelona: Ariel, 1984. pp.35-36.

mecanismos disponibles, ampliamente estudiado en círculos académicos⁽⁴¹⁾. Claro está, este tipo de mecanismos también enfrentarán grandes dificultades. Sólo, a manera ilustrativa, recordemos que los envases de hisopos normalmente contienen una leyenda advirtiendo que éstos últimos no deben ser introducidos en el oído, pese a lo cual muy poco de nosotros cesamos en esta conducta. ¿Por qué las advertencias no siempre son efectivas? ¿Cuáles sí lo son? ¿Qué cantidad y qué calidad de información puede ser procesada por un individuo? Estas son sólo algunas de las preguntas relevantes que habría que formularnos en esta materia, y que esperamos poder responder en detalle en futuros trabajos.

4.2 Cautela: entender que la regulación estatal también es costosa.

Ronald Coase, laureado economista⁽⁴²⁾, ha caracterizado gran parte de la actividad regulatoria del Estado contemporáneo como una “tradicción Pigouviana”⁽⁴³⁾. En pocas palabras, esta tradición consiste en creer que toda “externalidad” que se presente en el mercado constituye un caso *prima facie*

para la intervención del Estado⁽⁴⁴⁾. Esta “tradicción” ha sido fervientemente cuestionada, entre otros, por el propio Coase quien considera que gran parte del problema proviene de una lectura inadecuada del “Problema del Costo Social”⁽⁴⁵⁾, y refleja el hecho que muchos han ignorado lo obvio: Que la intervención estatal también enfrenta costos de transacción⁽⁴⁶⁾. Intentemos ilustrar este punto con un ejemplo hipotético vinculado a la materia que nos ocupa.

Como señalamos anteriormente, los especialistas comúnmente estudian el “riesgo” de manera cuantitativa -esto es, el número esperado de fatalidades anuales que puede estimarse está relacionadas a un producto o una actividad en particular⁽⁴⁷⁾-. Por ejemplo, digamos que la esperanza de vida de un individuo es de 75 años, mientras que la esperanza de vida de un minero de cobre es de 63. Estadísticamente, al menos, el ejemplo esbozado podría servir para justificar la necesidad de regular esta actividad. En otras palabras, este ejemplo podría sugerir que existen “externalidades” significativas en la minería de cobre y, por ende, que regulaciones laborales tuitivas son necesarias a fin de

(41) Ver, por ejemplo, VISCUSI, W. Kip y MAGAT, Wesley A. *Informational Approaches to Regulation*. Boston: MIT Press, 1992.

Ver, también, NOAH, Lars. *The Imperative to Warn: Disentangling the “Right to Know” from the “Need to Know” about Consumer Product Hazards*. En: *The Yale Journal on Regulation*. Vol. 11, No.2, verano de 1994.

(42) Ronald Coase obtuvo el Premio Nobel a la Economía en 1991.

(43) En referencia a los seguidores del economista A. C. Pigou.

(44) Ver, por ejemplo, COASE, Ronald H. *The Firm, the Market and the Law*. Chicago: Chicago University Press, 1988. pp.20-30. Normalmente, si los costos de implementar un cambio en una actividad (verbigracia, desarrollar una nueva tecnología) exceden los beneficios resultantes que se pueden prever, podemos esperar que no se produzca tal cambio en el *status quo*. Por otro lado, en muchos casos, los beneficios previsibles de un cambio pueden exceder los costos de implementarlo, y, por tanto, las innovaciones deberían implementarse. Tradicionalmente, este último escenario no necesariamente ha sido considerado ideal, principalmente debido a un problema de “costos sociales” y “externalidades”. Se ha argumentado que, normalmente, el precio de mercado de un bien o servicio no refleja su verdadero costo social o la suma de los costos incurridos por todos los miembros de la sociedad como resultado de un cambio en el *status quo*. (Al ejemplo típico es el del tren que emite chispas y ocasionalmente causa incendios en los campos vecinos a su ruta. Si el dueño del tren no compensa al agricultor, el precio fijado por el mercado únicamente refleja el costo privado de la actividad, mas no su verdadero costo social.) Dentro de esta racionalidad, si el costo social de una actividad no está reflejado en su precio (una “externalidad”), entonces existe un caso *prima facie* para regular; y, si los costos sociales son mayores a sus beneficios, entonces la actividad, simplemente, no debería ser permitida. Ver, por ejemplo, BREYER, Stephen. *Regulation and...* Op.cit.; pp.23-26.

Para una explicación acerca del concepto de “externalidades” y su vinculación con las recetas regulatorias de los seguidores de Pigou, ver BULLARD, Alfredo. *Me quiere, no me quiere. Deshojando “margaritas ideológicas” en torno a la protección al consumidor*. En: *Ius et Veritas*. Lima, Año VIII, No.14.

(45) COASE, Ronald H. *The Problem of Social Cost*. En: *The Journal of Law and Economics*. Vol.3, 1960; re-editado en: COASE, Ronald H. *The Firm...* Op.cit.

Coase humildemente expresó al recibir el Premio Nobel a la Economía que su “contribución (...) ha sido urgir la inclusión en nuestro análisis de aspectos del sistema económico tan obvios que, como el cartero en los cuentos del Padre Brown de G. K. Chesterton, ‘El Hombre Invisible’, han tendido a pasar desapercibidos”. COASE, Ronald H. *Essays on Economics and Economists*. Chicago: Chicago University Press, 1994. p.3 (traducción libre). Lo obvio, por supuesto, es que “existen costos de transacción y éstos son significativos”. COASE, Ronald H. *The Firm...* Op.cit.; p.26 (traducción libre) Pero a pesar de ser un hecho evidente Coase mismo lamenta que su “punto de vista no ha sido generalmente reconocido, ni (su) argumento, en gran parte, comprendido.” COASE. *The Firm...* Op.cit.; p.1 (traducción libre)

(46) Ver COASE, Ronald H. *The Firm...* Op.cit.; p.26.

(47) Ver nota 6 *supra* y el texto al que se acompaña.

“internalizarlas”.

Todo lo que existe en el mundo, desde la pintura de plomo hasta el asbesto, desde las plantas medicinales hasta la cirugía de alta tecnología, desde los fertilizantes hasta los carros veloces, concurre para determinar la expectativa de vida de los seres humanos. Algunos morirán a los 35 años en accidentes de esquí y otros hasta los 85 debido a mejor alimentación y desarrollos revolucionarios en la medicina, y el resultado de nuestra “expectativa de vida” se promediará. Asimismo, los elementos que determinan nuestro actual nivel de desarrollo interactúan de muchas maneras. Una presunta actividad riesgosa, como la minería, puede resultar en que algunas personas mueran a la edad de 63 y otras vivan hasta los 85 años como resultado del uso del cobre en otras actividades, digamos la fabricación de instrumentos quirúrgicos.

Nuestra incapacidad para comprender todos los beneficios y costos sociales de una actividad puede resultar en recetas normativas contradictorias. Así, en nuestro ejemplo de la minería de cobre, dado que es costoso prever los efectos (positivos o negativos) de la minería en otras actividades (como por ejemplo, la ingeniería eléctrica que a su vez afecta el desarrollo de instrumentos médicos de tecnología avanzada, etc.), la regulación de la primera puede conllevar un “efecto dominó” en las actividades que nuestras premisas originales ignoraron. Por ende, mientras nuestra regulación puede traer como consecuencia en un incremento del promedio de expectativa de vida de un minero, también podría, por contradictorio que parezca, conllevar una reducción de la expectativa de vida general, dado que la regulación podría resultar en un incremento del precio del cobre que repercutiría en un incremento de los costos de las cirugías de tecnología avanzada. Por supuesto, la regulación no

necesariamente va a siempre tener un impacto negativo en la expectativa de vida general (podría incluso incrementarla), pero debido a nuestra falta de conocimiento respecto a los verdaderos beneficios y costos sociales de la actividad regulatoria, los resultados de ésta son tan predecibles como un lanzamiento de dados.

Pasando del plano de lo hipotético a la realidad, veamos un ejemplo provocador que nos presenta Viscusi⁽⁴⁸⁾. Se estima que en 1993 el consumo de cigarrillos representaba para la sociedad un costo social de \$1.37 por cajetilla⁽⁴⁹⁾. No obstante, se estima que ese mismo año las muertes prematuras por fumar cigarrillos le ahorraron a la sociedad \$1.42 por cajetilla⁽⁵⁰⁾ y le representaron \$0.53 de ingresos adicionales por impuestos al consumo -es decir, un beneficio total de \$1.95 por cajetilla-. En otras palabras, el consumo de cigarrillos le representa un ahorro a la sociedad. Con esto, claro está, no queremos decir que se debe fomentar esta actividad. Lo único que se desprende es que, al menos en términos financieros, los fumadores sí pagarían el costo que le representan a la sociedad, y esta variable necesariamente debería ser tomada en cuenta al momento de decidir cómo se regula (o si no se regula o cuánto se regula) esta actividad. Lo cierto es que prever los efectos que cualquier posible regulación pueda tener en las cifras antes mencionadas resultará sumamente costoso.

Para Ronald Coase, el hecho evidente de que la acción estatal enfrenta costos “hace muy probable que se deba permitir que la mayoría de las externalidades continúen si lo que se busca es maximizar el valor de la producción. Esta conclusión es reforzada si asumimos que el gobierno no es como el ideal de Pigou sino más bien (...) ignorante, sujeto a presiones, y corrupto⁽⁵¹⁾”.

(48) VISCUSI, W. Kip. Op.cit.; pp.119-121. Las cifras corresponden a los Estados Unidos, pero por ello no dejan de ser sumamente provocadoras e ilustrativas.

(49) Total descompuesto de la siguiente manera: \$0.55 por cuidados médicos, \$0.01 por permisos del trabajo por enfermedad, \$0.14 por seguros de vida de grupo, \$0.02 por incendios, \$0.25 por humos de segunda mano y \$0.40 impuestos a la renta perdidos.

(50) \$1.19 en pensiones y seguridad social, además de \$0.23 de ahorros en asilos para ancianos.

(51) COASE, Ronald H. *The Firm...* Op.cit.; p.26 (traducción libre). “(...) the fact that there are transaction costs and that they are large implies that many effects of people’s actions will not be covered by market transactions. Consequently, ‘externalities’ will be ubiquitous. The fact that governmental intervention also has its costs makes it very likely that most ‘externalities’ should be allowed to continue if the value of production is to be maximized (...). The ubiquitous nature of ‘externalities’ suggests to me that there is a prima facie case against intervention, and the studies on the effects of regulation which have been made for years in the United States, from agriculture to zoning, which indicate that regulation has commonly made matters worse, lend support to this view”.

4.3 Ahorro: optimizar el manejo de recursos.

La regulación del riesgo no es barata. Sólo en los Estados Unidos se estima que el costo anual de las regulaciones de riesgo y medio ambiente superan los ciento cincuenta mil millones de dólares⁽⁵²⁾, aproximadamente tres veces el PBI total anual de un país como el Perú. En Estados Unidos, el costo por muerte prematura evitada con la regulación promulgada en 1990 para el tratamiento de los desechos químicos empleados para la conservación de madera (*hazardous waste listing for wood-preserving chemicals*) asciende a cinco mil setecientos millones de dólares⁽⁵³⁾. Por otro lado, se calcula que el costo por muerte prematura evitada con la regulación que manda el uso obligatorio de cinturones de seguridad en automóviles asciende a \$100,000 (cien mil dólares)⁽⁵⁴⁾. Lo más sorprendente no es la abismal diferencia entre el costo en que se incurre para evitar una muerte prematura en ambas regulaciones, sino que el riesgo de mortalidad en el tema de los químicos de madera es de menos de una persona por cada millón de personas expuestas, mientras que el riesgo de mortalidad en el tema de los cinturones de seguridad es de 6,370 personas por cada millón expuestas⁽⁵⁵⁾. En buen cristiano, esto significa que con la primera regulación se gasta mucho más para proteger mucho menos, mientras que con la segunda es todo lo contrario.

Partiendo de la premisa evidente de que los recursos que puede destinar el Estado para la regulación del riesgo son limitados, resulta sensato suponer que el público desea, en líneas generales, “mayor reducción de riesgo al mismo nivel de gasto o similar reducción a menor costo⁽⁵⁶⁾”. Ello implica, por un lado, que debemos intentar priorizar la reducción

de riesgos significativos sobre riesgos de menor gravedad⁽⁵⁷⁾. Por otro lado, implica que debemos preferir los esquemas regulatorios menos engorrosos sobre los más complicados⁽⁵⁸⁾. Esto, claro está, es más fácil decirlo que ejecutarlo.

Uno de los principales obstáculos que dificultan la labor de priorizar riesgos significativos es, precisamente, que no es siempre simple cuantificarlos y calificarlos. A veces los riesgos son ambiguos. Así, por ejemplo, en 1996 un respetado científico británico estimó que el riesgo de “vaca loca” (el mal de Creutzfeldt-Jakob) podría conllevar entre 500 a 500,000 muertes humanas⁽⁵⁹⁾. Es decir, “el riesgo podría ser relativamente pequeño o catastrófico⁽⁶⁰⁾”. Es evidente que, como pauta regulatoria, estas cifras son poco útiles.

Otras veces, las estimaciones de los especialistas simplemente son contradictorias y no pueden consensuarse. A manera de ejemplo, existen investigaciones científicas que estiman que el riesgo de cualquier individuo de morir como consecuencia de que un asteroide se estrella contra la tierra es de 1 en 2 000 000, mientras otros han estimado que el riesgo podría ser de 1 en 6,000⁽⁶¹⁾. Según esta última proyección, el riesgo sería mayor al de morir en el lugar de trabajo. No debe sorprendernos que esta alarmante cifra provenga de científicos de la Universidad de Cornell que buscaban financiamiento Estatal para desarrollar cohetes que pudiesen destruir tal tipo de asteroide⁽⁶²⁾.

Por otro lado, en lo que concierne a preferir esquemas regulatorios menos engorrosos sobre aquellos que son más complicados, existen experiencias en nuestro país que merecen ser destacadas. Tomemos como ejemplo la labor de INDECOPI en lo que se refiere a los retrasos y

(52) Ver VISCUSI, W. Kip. Op.cit.; p.1.

(53) Ver BREYER, Stephen. *Breaking the...* Op.cit.; pp.23-25.

(54) Ibid.

(55) Ibid.

(56) Ibid.; p.55 (traducción libre).

(57) Ver BREYER, Stephen. *Regulation and...* Op.cit.; p.184.

(58) Ibid.

(59) Ver VISCUSI, W. Kip. Op.cit.; p.17.

(60) Ibid. (traducción libre).

(61) Ver Ibid.; p.33.

(62) Ibid.

cancelaciones injustificadas de las aerolíneas nacionales. El objetivo aquí era disminuir los retrasos y cancelaciones lo más posible. Una opción era emplear las facultades sancionadoras con las que ha sido investido este instituto, para generar incentivos de precios que lleven a las aerolíneas a tomar medidas que tiendan a reducir este tipo de problemas. Así, el Indecopi podría iniciar tantos procedimientos de oficio como retrasos y cancelaciones injustificadas se produjeran en el mercado, los cuales concluirían con la imposición de multas a las empresas infractoras. Los costos de este modelo saltan a la vista. En 1997, el costo promedio de un procedimiento de protección al consumidor en Indecopi ascendía a S/1,521⁽⁶³⁾. Ello no incluye los gastos en que tendría que incurrir la administración para identificar todos los retrasos y cancelaciones injustificadas que se presentaran, así como para cobrar coactivamente cualquier multa que no fuese cancelada voluntariamente. Adicionalmente, este tipo de accionar desviaría el tiempo y esfuerzo de la administración para intentar solucionar otros problemas que se presentan en diferentes áreas de consumo.

La estrategia empleada por INDECOPI en este caso fue radicalmente opuesta. En vez de iniciar múltiples procedimientos, se optó por publicar cuadros estadísticos mensuales con la información de los retrasos y cancelaciones de las líneas aéreas nacionales. Así, en agosto de 1995, mes anterior a la primera publicación, se habían presentado 10 cancelaciones y, en promedio, las líneas aéreas tenían 15 minutos de retraso en las salidas desde el aeropuerto Jorge Chávez. Para noviembre y diciembre del mismo año, no se produjeron cancelaciones de vuelos y el retraso promedio se había reducido a 5 minutos, llegando algunas líneas a tener menos de 2 minutos de retraso⁽⁶⁴⁾. Este ejemplo es alentador, en tanto nos revela que existen mecanismos creativos que nos permiten alcanzar las metas deseadas a menor precio, liberando

recursos que pueden ser destinados para solucionar otros problemas que pueden ser mucho más importantes⁽⁶⁵⁾.

5 A manera de conclusión: el largo camino por delante.

El campo de la regulación del riesgo ha permanecido bastante inexplorado en nuestro medio. Su importancia parece haber pasado desapercibida. No obstante esta desidia, debemos recordar que existen esquemas regulatorios diseminados a lo largo y ancho del aparato administrativo del Estado peruano, que van desde restricciones publicitarias para biberones infantiles hasta regulaciones para preservar el ambiente, pasando por la prohibición de importar ropa usada supuestamente en aras de la salud pública. Las virtudes de estas regulaciones no son siempre del todo convincentes, pero sin embargo siguen ahí, y dan empleo a una burocracia estatal que ha visto incrementado dramáticamente el gasto público en esta última década. Y mientras en el discurso político se habla de una “modernización” del Estado peruano, en los últimos cinco años hemos presenciado el nacimiento de agencias regulatorias y nuevos Ministerios.

A manera de reflexión, cabría preguntarnos si existe una política coherente de regulación del riesgo en nuestro país o si simplemente se trata de un *collage* de disposiciones improvisadas. ¿Cuánto del oportunismo de que nos habla el *Public Choice* ha contribuido a la creación y manutención de nuestro pequeño *Leviathan* estatal? ¿Sabe alguien cuál es el real impacto de estas regulaciones en la vida de los ciudadanos comunes?

En estas páginas hemos, a penas, raspado de manera introductoria la superficie de la problemática de la percepción y regulación del riesgo en la sociedad. El camino por delante es largo y trabajoso. Todo peregrino será bienvenido. *AB*

(63) Información proporcionada por el Área de Proyectos del INDECOPI.

(64) Información tomada de BOZA, Beatriz (Editora). *Peru's Experience in Market Regulatory Reform. 1993-1998. Lessons From the First Five Years of Indecopi*. Lima: INDECOPI, 1998. p.35.

(65) De igual manera, podemos encontrar ejemplos que ilustran las nefastas consecuencias de implementar un esquema regulatorio que no escatime en costos. Ver, por ejemplo, BULLARD, Alfredo. *Me quiere, no me quiere...* Op.cit.