

Gestión de Riesgos en Agricultura: Una aproximación global

Jesús ANTÓN
Trade and Agriculture Directorate



Madrid, 15 de marzo de 2010

Conferencia Internacional: **La Gestión de Riesgos y Crisis en el Seguro Agrario**



- 1. Contexto**
- 2. ¿Por qué una aproximación global a la gestión de riesgos en agricultura?**
- 3. ¿Por qué interviene el gobierno?**
- 4. ¿Cómo intervienen los gobiernos?**
- 5. Dilemas y principios de política pública**



1. El Contexto



Volatilidad de Precios y Cambio Climático

Cambios recientes en políticas agrarias:

- **2008 US Farm Bill**
- **Canada: Growing Forwards Framework (2008)**
- **Mexico: aumento de las subvenciones a los contratos de futuros**
- **Australia: Revisión de la Política de Sequía**
- **UE: Health Check**

Reunión del Comité de Agricultura de la OCDE a nivel Ministerial (25-26 Febrero 2010)



Proyecto de Gestión de Riegos de la OCDE



2008: Marco analítico UNA APROXIMACIÓN HOLÍSTICA
2009/10:

1. Revisión Temática

- Países participantes:
- España, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Holanda

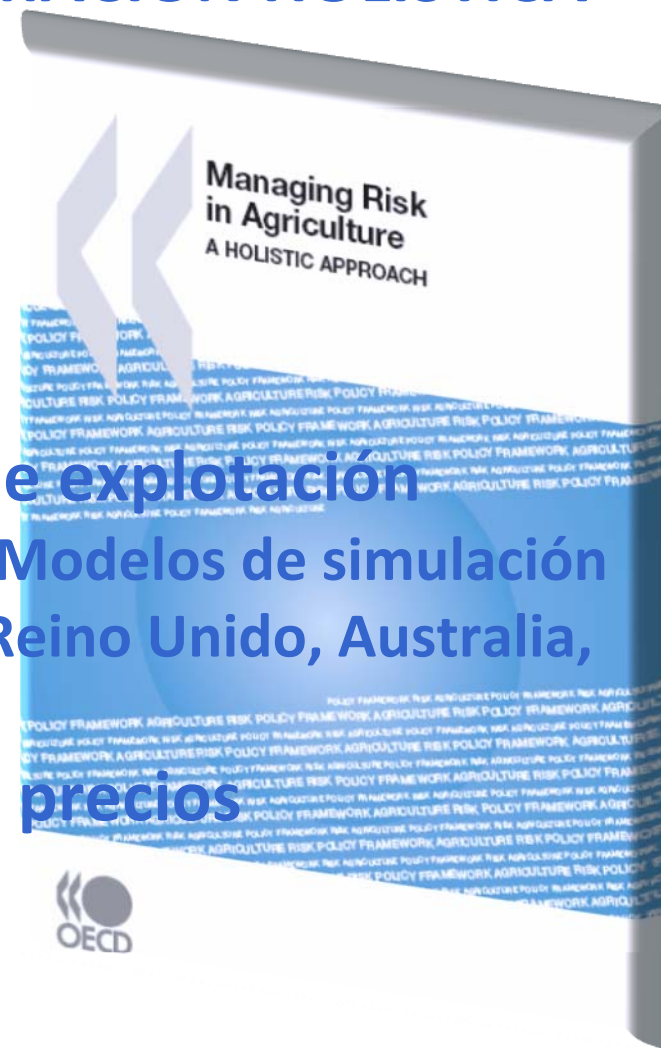
2. Análisis de datos micro a nivel de explotación

- Exposición a riesgos a nivel micro y Modelos de simulación
- Alemania, Estonia, Holanda, Italia, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y España

3. Riegos exógenos y volatilidad de precios

4. Conferencia:

- Paris, Noviembre 2010

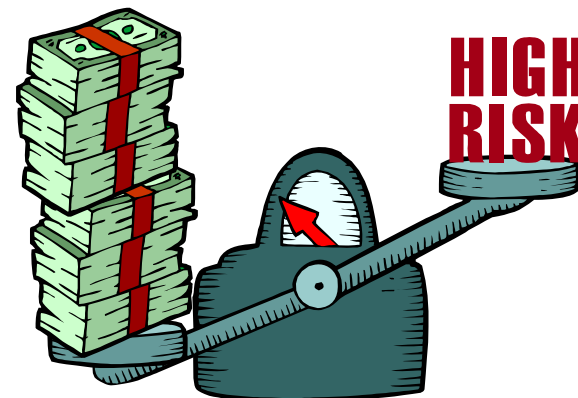
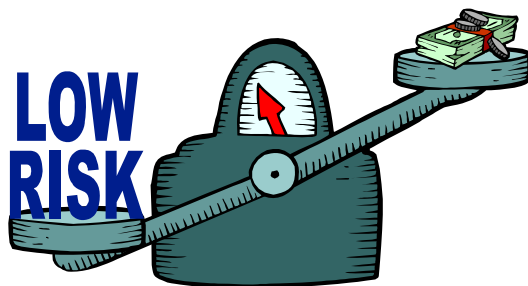




El riesgo no es siempre negativo

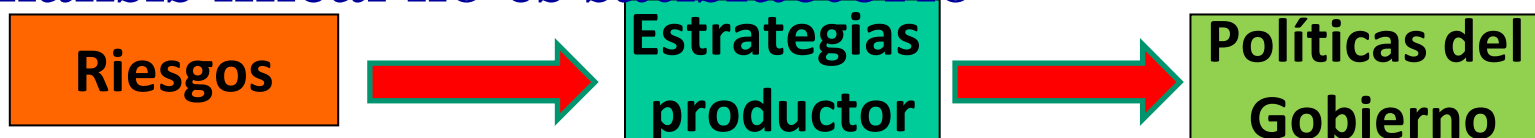


- Algunos agentes –incluidos productores- pueden beneficiarse del riesgo
- Gestión de riesgos \neq Protección contra todo riesgo
- Competitividad \leftrightarrow Estrategias de gestión de riesgo
 - Capacidad de adaptación a distintos escenarios \leftrightarrow Resistencia a shocks
- El riesgo y la posibilidad de mayores beneficios representan incentivos para los “buenos emprendedores” y para la innovación



2. ¿Por qué una aproximación global o holística?:

El análisis lineal no es satisfactorio



Fuentes de Riesgo	Vari- anza	Estrategias Del Productor	Políticas Del Gobierno	Vari- anza
Volatilidad de precios	100	Diversification	Estabilización de Precios	50
Pedrizo	100	Seguros	Insurance subsidies	50
Sequía	100	Seguros?	Ayudas ex post	50
Enfermedades	100	Fondos Mutuos?	Ayudas financieras / Compensación	50
TODOS LOS RIESGOS	?	≠100+100+100+100	50+50+50+50≠	?

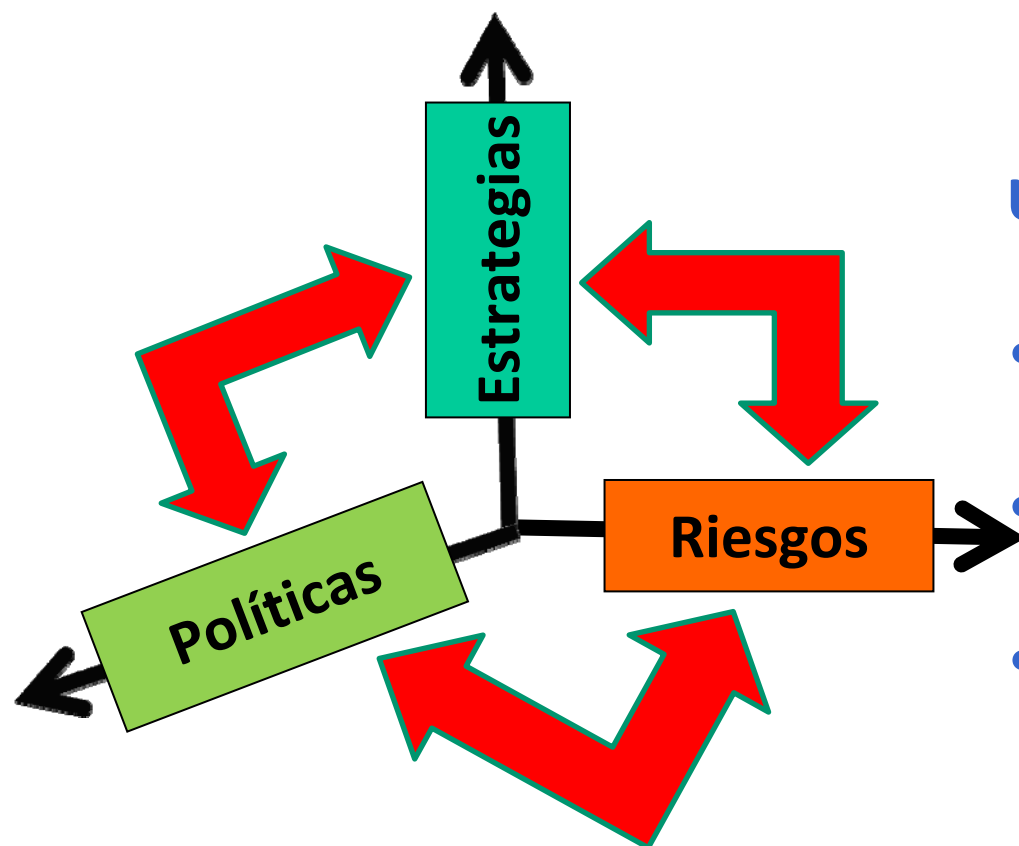
...porque EL RIESGO NO ES ADITIVO



Una aproximación holística / global



Un “sistema” de Gestión de riesgos con tres ejes



Un aproximación holística o global significa:

- todos los ingresos del productor
- todas las fuentes de riesgo y sus **CORRELACIONES**
- todas las estrategias privadas y políticas públicas



Algunos datos micro



	UK	Italy	Estonia	Australia	New Zealand
Porcentaje de explotaciones con correlación negativa precios / rendimiento	75	45	33	72	57
Reducción media en la varianza de la renta	-24%	-12%	-17%	-22%	-5%
Porcentaje de explotaciones que diversifican la producción	100	100	100	100	100
Reducción media en la varianza de los ingresos	-19%	-13%	-25%	-29%	-26%

*baseline crop for diversification is wheat for UK, Estonia and Australia, oats for Italy and beef for NZ



Fuentes de riesgo y estrategias del productor



Fuentes de riesgo:

(idiosincráticos / sistémicos):

- **Mercados / precios**
- **Producción**
Clima, enfermedades...
- **Financieros**
Tipos de interés, ingresos no agrarios...
- **Institucional / legal**
Responsabilidad
Políticas y legislación...

Estrategias:

Transferir, poner en común y diversificar

Reducir, mitigar y afrontar

- **Hogar / explotación:**
 - Técnica; diversificación; redes sociales
- **Mercado :**
 - Extensión; futuros, seguros, contratos, ingresos no agrarios; ahorro/activos
- **Gobierno:**
 - Macroeconomía, prevención
 - Impuestos y ayudas
 - Catástrofes y p. social



3. ¿Por qué intervienen los gobiernos?



- **Eficiencia:**
 - Individuos y mercados por sí mismos dejan sin realizarse transacciones de riesgo que serían eficientes
- **Elección social: equidad / redistribución / certidumbre**
 - Los gobiernos otorgan un valor “social” a la reducción de los impactos de determinados riesgos
- **Gobernanza de la gestión de riesgos**



¿Fallan los mercados de gestión de riesgo en agricultura?

- ¿Poder de Mercado?
- ¿Externalidades?
 - Enfermedades epidémicas, control de inundaciones...
 - Riesgos “catastróficos” y recuperación rápida
- ¿Información asimétrica?

La realidad de la gestión de riesgo en agricultura

- Riesgos no sistemáticos: fallos de conocimiento
- Riesgos sistémicos
 - ➔ costes de transacción
- Mercados incompletos

Esto no implica fallo de mercado

- ¿Puede el gobierno mejorar el resultado del mercado?



¿Quiere el Gobierno reducir los impactos de algunos riesgos más allá de la eficiencia?

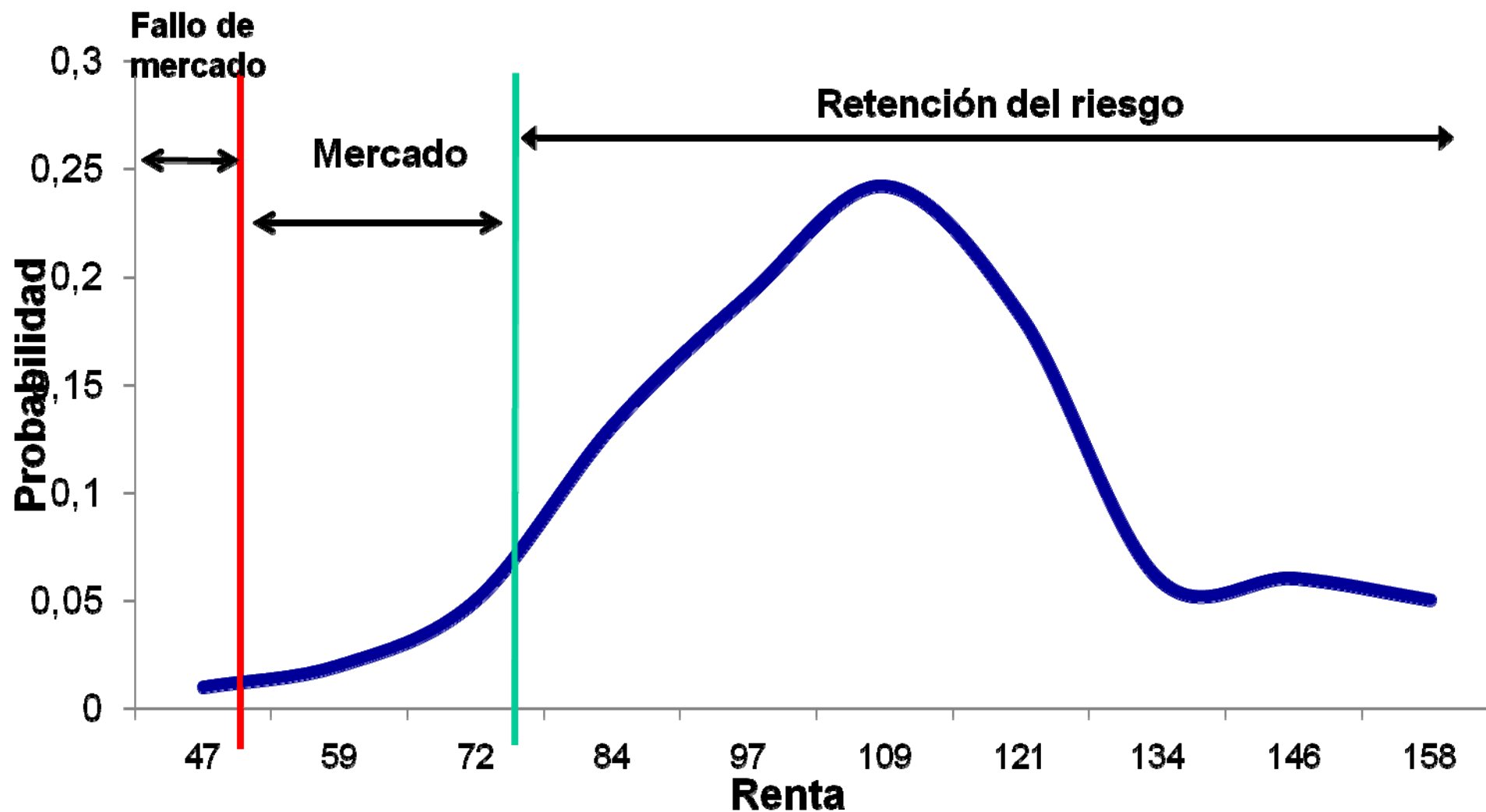
- **EQUIDAD:** El gobierno decide ayudar a agricultores en situación de “stress” económico o social.
 - Criterios de renta o pobreza, más que el tipo de actividad económica: políticas sociales
 - La pobreza estructural requiere medidas estructurales
- **ELECCIÓN SOCIAL:** El gobierno considera “su responsabilidad” la gestión de ciertos riesgos, o establece unos umbrales máximos para ciertos riesgos.
 - Buscar la solución más eficiente

«Gobernanza y costes de transacción (Coase 91)

- Nueva economía institucional: Información imperfecta, racionalidad limitada y... y costes de transacción asociados a una “transacción” debido a incertidumbre, especificidad o frecuencia (Williamson, 2005, 2009)
- “Costes de medir los atributos de lo que se intercambia ...” casi siempre ligados a “información” (Dixit, 1996)
 - Racionalidad limitada
 - Información asimétrica (selección adversa y azar moral)
 - Verificabilidad, credibilidad...
- Formas de Gobernanza (Williamson, 2005): Instituciones
 - Mercados, híbridos, jerarquía
 - Híbridos: “Mecanismos” (Hurwicz 2007), “contratos/reglas” (Ostrom 2009)
 - Ventaja comparativa: incentivos, control administrativo, hacer cumplir
- Distintas instituciones difieren en sus costes de transacción:
 - “Economizar” costes de transacción

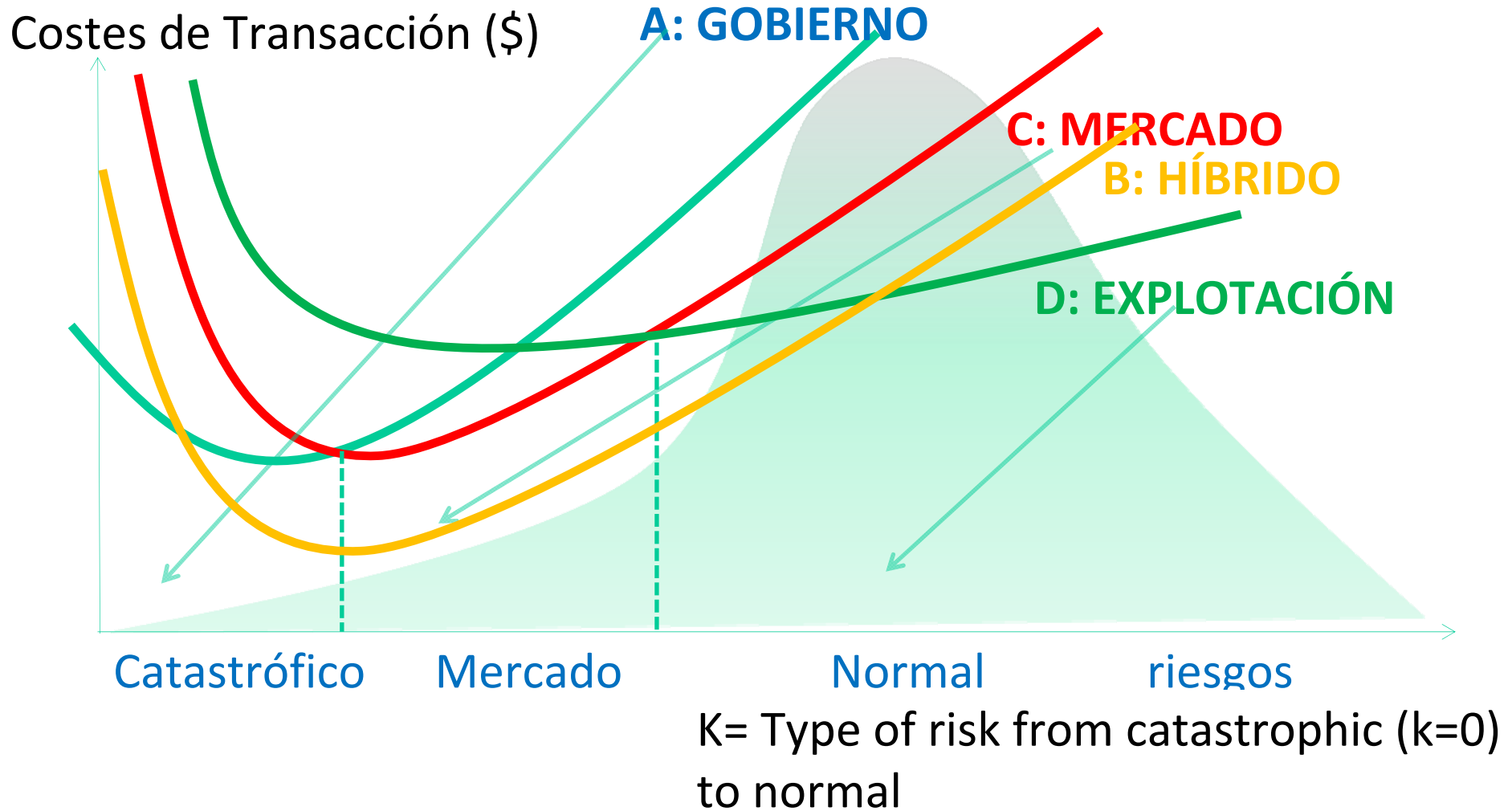


Diferentes “franjas” de riesgo



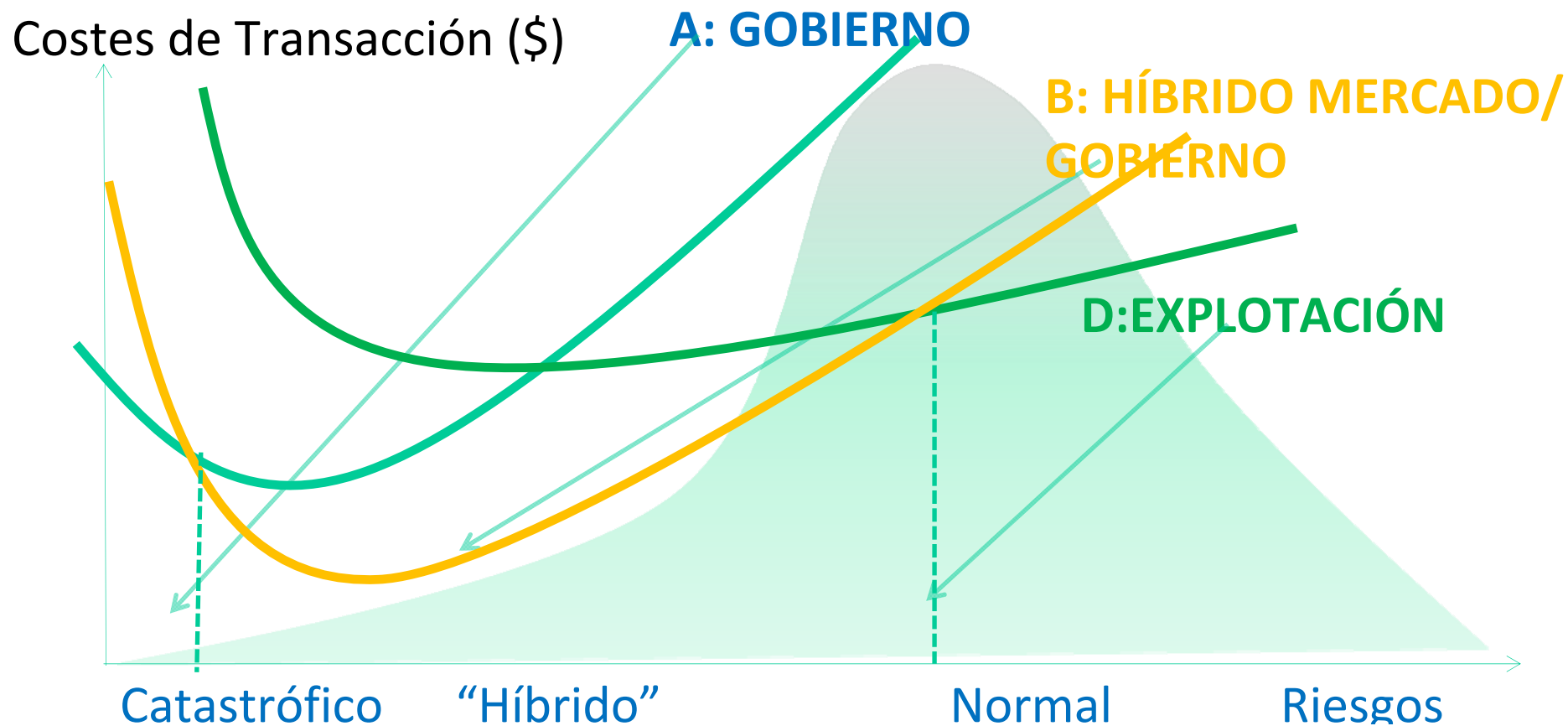


Instituciones para la Gobernanza del riesgo





Gobernanza con instituciones híbridas



K= Type of risk from catastrophic (k=0) to normal



4. ¿Cómo intervienen los gobiernos?



	Market creation	Modifying market incentives	Risk reduction and mitigation (income smoothing)	Coping with risk (consumption smoothing)
Ex Ante	<ul style="list-style-type: none"> Stable macro and business environment Training and information to farmers Produce and sharing of information on risks Increase competition in the insurance market Institutions for futures and options markets Defining responsibility in risk management Private / public partnerships 	<ul style="list-style-type: none"> Subsidies to Insurance, reinsurance futures Participation in mutual funds Incentives on saving accounts Facilitate access to credit Output Market interventions / Regulations (price stabilization) 	<ul style="list-style-type: none"> Disaster prevention (flood control...) Prevention of animal diseases (border measures) Legal form of farms R & D of new varieties or breeds 	<ul style="list-style-type: none"> All agricultural support programs
Ex post - triggered ex post			<ul style="list-style-type: none"> Countercyclical programs Tax system for income smoothing 	<ul style="list-style-type: none"> Social assistance
- decided ex post			<ul style="list-style-type: none"> Border and other measures in case of contagious disease outbreak Ad hoc payments for quick economic recovery 	<ul style="list-style-type: none"> Disaster relief (payments, subsidised credit...) Other Ad hoc ex post payments

EFICIENCIA

EQUIDAD



Políticas de gestión de riesgos

Facilitan el uso de instrumentos de mercado

Reducen el riesgo

Aportan un apoyo o ayuda

Bienestar del productor



Variabilidad de ingresos



Ingresos totales

“Medidas específicamente diseñadas para reducir la variabilidad procedente de los precios, los rendimientos, la producción o la renta o para estabilizar el acceso al consumo”

- Reducción de Riesgos: Apoyo a los precios (MPS), técnicas productivas, extensión, inspección...
- Mitigar y afrontar riesgos:
 - Ex ante: pagos contracíclicos (variables), subsidios a los seguros / futuros / opciones, impuesto sobre la renta, diversificación
 - Ex post: Ayudas por desastres...



%PSE: MPS y pagos contracíclicos



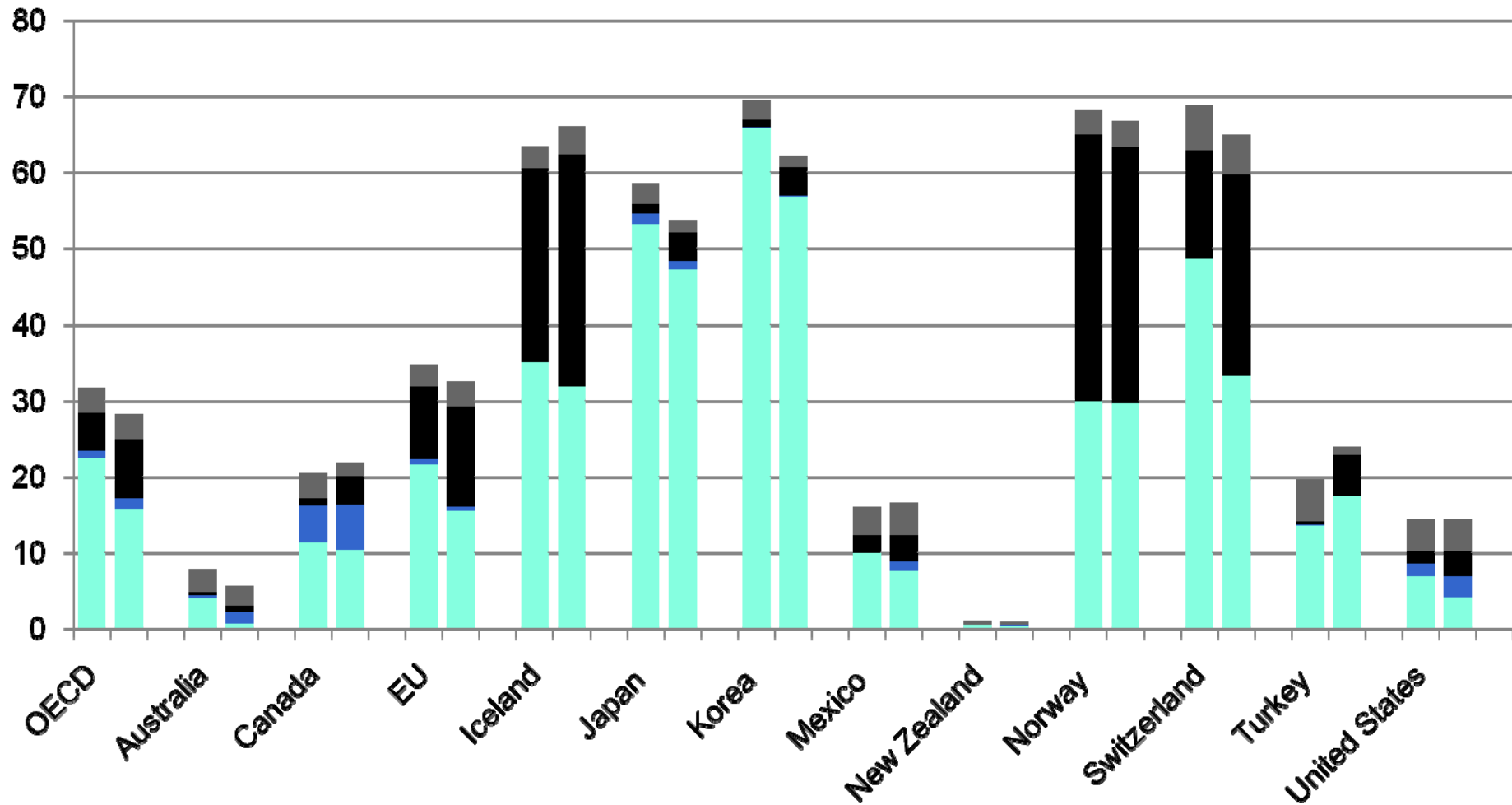
%PSE

MPS

Variable rate payments*

Fixed rate payments*

Others**



Medidas relacionadas con el riesgo en PSE: EU & US

Million EUR	European Union		United States	
	1992-97	2002-07	1992-97	2002-07
Risk reduction measures in PSE	58 005	51 308	14 109	13 352
Technical assistance/extension	163	401	1 902	3 005
Pest and disease control	863	1 189	397	866
Market price support	56 773	49 454	11 476	9 240
Risk reduction measures in GSSE	164	605	713	928
Water management ²	0	0	267	237
Inspection (GSSE)	164	605	446	691
Ex ante risk mitigation/coping in PSE	367	469	2 948	5 879
Variable payments based on output ³	210	157	211	2 650
Var. pay. based on current A/An/R/I ³	8	5	2 325	0
Var. pay. based on non-current A/An/R/I, prod. not required ³	0	0	0	1 930
Insurance subsidies	149	308	412	1 298
Ex post risk mitigation/coping in PSE	418	1 131	553	856
Disaster relief payments	337	940	553	856
<i>Ad hoc</i> assistance	0	0	0	0
Social assistance/labour replacement	80	191	0	0
Total PSE	91 397	104 094	24 089	31 860
Total risk related measures in PSE	58 790	52 909	17 610	20 087
<i>% share in total PSE</i>	<i>64</i>	<i>51</i>	<i>73</i>	<i>63</i>



Sistemas de seguros público / privados



- Muchos países tienen sistemas de seguro con intervención pública.
- Necesitan responder a objetivos concretos
 - **EFICIENCIA:** Respuestas adaptadas a los fallos de mercado
 - Poder de mercado e información asimétrica:
 - Información
 - Competencia
 - Riesgos con posibles externalidades (enfermedades y catástrofes)
 - ¿Es el seguro la forma más eficiente de ofrecer compensación?
 - **“EQUIDAD”:**
 - Identificar el objetivo y buscar las fórmulas más eficientes
 - **GOBERNANZA:**
 - Partenariados público / privados
 - Reducción de costes de transacción

5. Dilemas y principios de política pública derivados de la aproximación holística





Dilema 1: Crowding out



Desplazamiento o Crowding-out y crowding-in

- Si el gobierno asegura un riesgo, puede desplazar estrategias de mercado o de explotación
 - Las intervenciones en los precios desplazan los mercados de futuros
 - Los seguros demasiado subvencionados pueden desplazar estrategias privadas (seguros, diversificación...)
 - Ajuste estructural
- Existe potencial para atraer estrategias privadas:
 - Información y simetría



Dilema 2: Ayudas catastróficas



Ayudas Ex ante vs ex post

- Economía política: los programas ex ante reducen las ayudas de emergencia ex post (Innes, 2003).
- La evidencia empírica no es clara:
 - Los subsidios a los seguros en US (desde 1980) no han reemplazado la ayuda de emergencia (Glauber, 2004)
 - Países de la EU con menos gasto en seguros, gastan más en ayudas de emergencia por catástrofes (Garrido and Bielza, 2008)



Dilema 3: Conflicto de objetivos



**Las políticas de gestión de riesgo con frecuencia se enfrentan a objetivos que entran en conflicto:
Reducción del riesgo o mejora del bienestar de los productores:**

- **Mejora del bienestar: eficiencia en la transferencia de renta con pagos desacoplados**
- **Reducción de riesgo: Políticas que sean riesgo-eficientes.**



Dilema 4: Efectos en la producción



Conflicto con el objetivo general de reducir las distorsiones en la producción y el comercio

- **Todos los programas de apoyo ligados al valor de variables de producción o precio del año en curso tendrán efectos en la producción:**
 - **Efecto precios**
 - **Efecto aseguramiento**



Principios orientadores de políticas de riesgo



- **Fortalecer la responsabilidad individual del productor** para la gestión de riesgos, como parte de la gestión de su actividad.
- **Facilitar que los productores aprovechen las correlaciones** entre riesgos, rendimientos de activos, y fuentes de ingresos.
- **Mejorar la disponibilidad de un abanico de instrumentos**, incluidos instrumentos de mercado, para que cada productor elija su “cartera” de estrategias.
- **Facilitar el flujo de información** sobre riesgos en agricultura y creación de bases de datos, conocimiento y capital humano
- **Antes de crear una nueva política**, pensarlo dos veces, pues existen ya en la OCDE muchos instrumentos disponibles en interacción
- **Evitar el riesgo institucional**



Muchas Gracias



Dirección de Comercio y Agricultura



Website:

www.oecd.org/agriculture/policies/risk

Contact us:

jesus.anton@oecd.org

tad.contact@oecd.org