

Políticas agrarias y gestión de riesgos: una aproximación global (*)

JESÚS ANTÓN (**)

La gestión de riesgos en agricultura está en el centro de importantes reformas recientes o en curso en países de la OCDE: la nueva Ley Agraria (Farm Bill) 2008 en Estados Unidos, el nuevo conjunto de programas agrarios en Canadá y la revisión en curso de las políticas de sequía en Australia. El reciente chequeo médico de la PAC ha abierto una puerta a políticas de gestión de riesgo financiadas por la Unión Europea. Esta preocupación por la gestión de riesgos en la agricultura puede estar influenciada por la reciente volatilidad de precios y la toma de conciencia sobre el cambio climático. Pero está fundada en el hecho de que la producción de una explotación está asociada a múltiples resultados potenciales con diferentes probabilidades. Muchos eventos relacionados con el clima, evolución del mercado y otros riesgos no pueden ser controlados por el agricultor, aunque tienen una incidencia directa en el resultado de la explotación. En este contexto, el agricultor debe gestionar el riesgo de la explotación como una parte de la gestión de su actividad económica.

Varios riesgos afectan directamente a las decisiones de producción de los agricultores. En respuesta al impacto potencial de estos eventos inciertos los agricultores adoptan diferentes estrategias de ges-

(*) El contenido de este artículo está basado en la presentación realizada por su autor en el 108 seminario de la Asociación Europea de Economistas Agrarios (EAAE) «Estabilización de la renta en un mundo agrario cambiante», celebrado en Varsovia en febrero de 2008. Las opiniones expresadas en este artículo hay que atribuir las a su autor y no a la OCDE o a sus países miembros.

(**) OECD-OCDE, París.

ción del riesgo, enmarcadas en su programa de producción, y teniendo en cuenta su cartera de activos físicos y financieros, su capital físico y humano y su grado de aversión al riesgo. Estas estrategias de gestión del riesgo pueden incluir decisiones sobre la explotación, cambios en la estructura de la cartera financiera, uso de instrumentos de mercado, políticas públicas, y diversificación de las fuentes de renta. Muchas políticas de apoyo a la agricultura tienen implicaciones relacionadas con el riesgo e influyen en las decisiones sobre su gestión. Además, algunos gobiernos llevan a cabo políticas específicas de gestión del riesgo en la agricultura, sobre la base de criterios de eficiencia o equidad. La complejidad de estas interacciones requiere que los gobiernos realicen importantes esfuerzos de coherencia, particularmente entre diferentes políticas y entre las políticas y el desarrollo de las estrategias de mercado. El riesgo en la agricultura es un «sistema» interrelacionado en el que los mercados y las intervenciones del gobierno interactúan con los riesgos y las estrategias de los agricultores. Los programas del gobierno pueden apoyar el desarrollo de estrategias de mercado, pero también pueden dificultarlas o sustituirlas. El resultado de estas interacciones constituye el conjunto de estrategias e instrumentos de gestión del riesgo disponibles y utilizados por los agricultores. Las estrategias disponibles no son la simple suma de los programas de gobierno, instrumentos de mercado y decisiones en la explotación, pues todos son mutuamente interdependientes.

La literatura moderna sobre gestión de riesgos en la agricultura es amplia y tiene su primer referente en Newbery y Stiglitz (1981). Ofrece diferentes aproximaciones: enfocadas a las estrategias y técnicas a disposición del agricultor (Hardaker *et al.*, 2004); repasando los resultados en la literatura científica sobre las opciones y necesidades para la gestión de riesgos en la agricultura (Just y Pope, 2002; Moschini y Hennessy, 2001); enfocadas a instrumentos o políticas más específicos de gestión de riesgos como los seguros (Banco Mundial, 2005; Glauber, 2004), mercados de futuros y opciones (Carter, 1999) o programas anticíclicos (Anton y Lemouel, 2005). Menos explorada ha sido la interacción entre instrumentos y políticas de riesgos (Anton y Giner, 2005, Coble *et al.*, 2000) que constituye la principal razón para una aproximación global a la gestión de riesgos que consideramos necesaria para el diseño de políticas mejores.

El objetivo de este trabajo es analizar el contexto en el que tienen lugar las estrategias de gestión del riesgo, teniendo en cuenta la totalidad del paquete de intervenciones de política agraria, que tienen implicación en la gestión del riesgo. Todas estas acciones públi-

cas están sometidas a cierta disciplina por los acuerdos internacionales. Este trabajo pone también el acento en algunos principios para el diseño de buenas políticas públicas. El primer apartado describe los principales elementos de los sistemas de gestión de riesgos en agricultura. El apartado 2 desarrolla ideas sobre el posible papel de los gobiernos, derivadas del análisis económico. Los apartados 3 y 4 describen el contexto de las políticas agrarias en los países de la OCDE y la posibilidad de interacción entre ellas. El apartado 5 incide en las restricciones impuestas por los acuerdos de la OMC. Finalmente, el apartado 6 sintetiza algunas directrices políticas en dicha área.

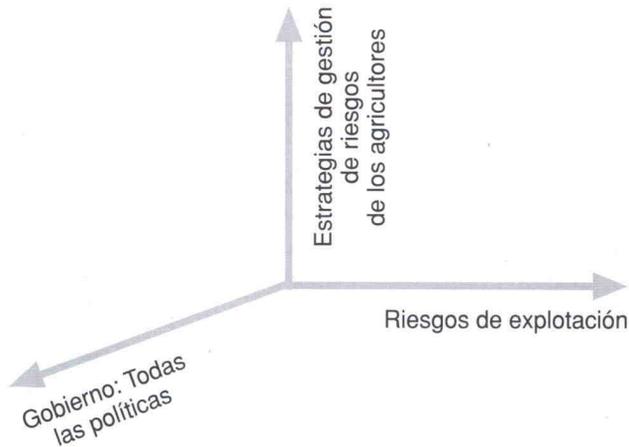
2. «SISTEMAS» DE GESTIÓN DE RIESGOS EN LA AGRICULTURA

Un sistema de gestión de riesgos integra numerosas fuentes de riesgo que afectan a la producción, diferentes estrategias e instrumentos de gestión de riesgos utilizadas por los agricultores y todas las acciones del gobierno que afectan al riesgo en la agricultura. Cada riesgo puede ser tratado con un instrumento de gestión o estrategia específicos, pero con frecuencia resulta más eficiente diseñar estrategias globales para un conjunto de riesgos. La disponibilidad, desarrollo y uso de la mayor parte de estas estrategias está influenciada por acciones gubernamentales. Algunas acciones del gobierno están específicamente diseñadas para abordar un determinado riesgo afrontado por los agricultores, y muchas acciones tienen un impacto directo en el riesgo de la actividad agraria incluso cuando no están específicamente diseñadas para ello. Es decir, un sistema de gestión de riesgos se caracteriza por un grupo de relaciones complejas entre diferentes ejes que comprende las fuentes originales de riesgo, las estrategias e instrumentos disponibles y las medidas gubernamentales (gráfico 1). La determinación simultánea de los elementos en estos ejes origina un problema de identificación cuando se analiza la gestión del riesgo. Las mediciones de variabilidad no pueden ser disociadas de las estrategias tomadas por el agricultor para gestionar el riesgo. Además, estas mediciones de la variabilidad observada vienen también determinadas por numerosas medidas del gobierno y regulaciones que afectan a la vez al riesgo de la actividad agraria y a los instrumentos disponibles de gestión del riesgo. Cuando se mide la variabilidad de la renta de la explotación agraria se incluyen ya los impactos de las estrategias de gestión de riesgos y de los programas gubernamentales vigentes. La variabilidad que hubiera tenido la renta si el agricultor no hubiera utilizado ninguna estrategia de diversificación o si no hubiera contratado un seguro, o si el gobierno no concediera nunca

ayudas por la sequía, no es observable en la práctica. No es posible identificar el impacto individual de cada uno de estos elementos en la variabilidad de la renta, particularmente si tenemos presente la existencia de correlaciones cruzadas.

Gráfico 1

Tres ejes y el problema de identificación



2.1. Fuentes de riesgo en la agricultura y características importantes de algunos de estos riesgos

La idea de riesgo se asocia con un evento que implica alguna pérdida o daño y que puede ocurrir con cierta probabilidad. Ello supone la existencia de alguna incertidumbre, pero a diferencia de ésta, el término «riesgo» enfatiza la pérdida o la parte negativa de la incertidumbre. A veces, estos dos términos se usan de forma diferenciada: el riesgo implica el conocimiento de la probabilidad asociada a un evento incierto, mientras que la incertidumbre se aplica a situaciones cuya probabilidad se desconoce. No obstante, esta distinción es artificial puesto que raramente la distribución de probabilidad asociada con algún riesgo es conocida con precisión. El riesgo es comúnmente medido por medio de un indicador de la dispersión o variabilidad de una variable relevante para la explotación. Cuando esta variabilidad se mide sobre la base de la información suministrada por series temporales de datos históricos se requieren técnicas estadísticas apropiadas para corregir la tendencia. Los agricultores nece-

sitan en cierta medida mitigar o gestionar el riesgo mediante diferentes instrumentos, pero deben ajustar sus decisiones productivas a las tendencias y los cambios en el entorno económico.

Cualquier clasificación del riesgo en la agricultura es arbitraria. Las fronteras entre las diferentes fuentes de riesgo son, con frecuencia, confusas. La literatura considera cinco fuentes principales de riesgo (Harwood *et al.*, 1999): producción, mercados, riesgos financieros, institucionales y otros. Los riesgos de producción se refieren a todos los eventos que hacen incierto el resultado final de la producción, en el momento en que se toman las decisiones productivas. Incluyen la mayoría de los eventos climáticos, tales como inundaciones y sequías, plagas y enfermedades y cualesquiera otros eventos externos que puedan afectar a los cultivos o a la producción ganadera. Los riesgos de mercado tienen que ver con las incertidumbres asociadas a los precios de los inputs y los outputs. Y también incluyen cualesquiera otras incertidumbres asociadas a las transacciones en el mercado, tales como las condiciones impuestas por los contratistas. Los riesgos financieros se asocian con la variabilidad de los tipos de interés o con el valor de los activos financieros y con la disponibilidad del crédito cuando éste se necesite. Los riesgos relativos a la propiedad de la explotación o al capital físico pueden considerarse que pertenecen a esta misma categoría. Los riesgos de naturaleza institucional son considerados como una fuente de riesgo de importancia creciente. Incluyen todo tipo de acciones gubernamentales y regulaciones que pueden afectar a los resultados de la explotación. Los cambios en las políticas y en las leyes, tales como las exigencias medioambientales, generan riesgos institucionales. El último grupo de fuentes de riesgo puede considerarse un conjunto de otros riesgos como los riesgos medioambientales, y los relacionados con la salud y con la responsabilidad legal de los productores.

Todas estas fuentes de riesgo afectan al bienestar de los agricultores y sus hogares debido a sus efectos sobre la renta y la riqueza. La magnitud de los impactos depende de las características de los riesgos y de la forma en que influyan en la ecuación de renta/riqueza de los agricultores. Los riesgos pueden caracterizarse por la frecuencia de su ocurrencia y por la magnitud de las pérdidas asociadas. Más generalmente los riesgos se caracterizan con una distribución de las distintas magnitudes de impacto asociadas con un conjunto de eventos de riesgo y las probabilidades asociadas a cada magnitud de impacto. Una característica importante del riesgo es su correlación con otras fuentes de riesgo. Por ejemplo, es frecuente que el precio del output esté correlacionado negativamente con la cosecha. Tener presente

este tipo de correlación es esencial para desarrollar una buena gestión del riesgo, con estrategias apropiadas en el ámbito de la explotación y con políticas públicas efectivas y eficientes.

Se argumenta, con frecuencia, que no todos los tipos de riesgo son iguales. Por ejemplo, se dice que el riesgo a la baja (que produce un daño) es más relevante para la toma de decisiones que el riesgo al alza (que puede producir una ganancia inesperada). Esta forma de usar estos conceptos como características alternativas del riesgo puede inducir a confusión. En realidad, el riesgo al alza y el riesgo a la baja son dos caras de la misma moneda: un riesgo está en el lado superior o inferior de una distribución según sea el nivel de referencia empleado (la media, la mediana, la moda...). Cualquiera que sea la referencia utilizada, el riesgo a la baja no podría existir sin el correspondiente riesgo al alza. Más útil es el concepto de asimetría en la distribución de riesgos, con un sesgo hacia los valores más bajos. Esta situación es frecuente en el riesgo de la producción agraria. Las cosechas tienden a depender de variables tales como las temperaturas y precipitaciones medias, de tal manera que las desviaciones de los valores óptimos de temperatura y humedad tienen impactos negativos sobre las cosechas, cualquiera que sea el sentido de la desviación. Bajo estas circunstancias, la distribución de los rendimientos de producción tiende a sesgarse hacia los valores más bajos, de manera que el rendimiento es más probable que esté por debajo que por encima de su valor durante una época «normal» (Hardaker *et al.*, 2004).

Un riesgo es sistémico si afecta simultáneamente a un gran número de agricultores en la misma área geográfica. Por el contrario un riesgo es «idiosincrático» si afecta sólo a un agricultor. Hay un amplio espectro entre estos dos extremos de riesgo individual idiosincrático no correlacionado y riesgo sistemático perfectamente correlacionado. En general, el riesgo de la producción tiene un componente sistémico (asociado por ejemplo con sequía o inundaciones) y un componente más idiosincrático (asociado con eventos más localizados, como el pedrisco o las circunstancias particulares del agricultor). Por el contrario, el riesgo del precio tiende a ser sistémico afectando a una amplia región integrada en un mercado.

El término riesgo catastrófico se aplica generalmente a los riesgos con baja probabilidad de ocurrencia, pero con muy elevadas pérdidas asociadas. Cuando se aplica el término «catastrófico» a nivel regional o nacional se presume también cierta correlación entre los agricultores de la región, es decir, cierto carácter sistémico. En este sentido, un evento catastrófico es infrecuente y severo para una región o país.

2.2. Estrategias de los agricultores

Los agricultores toman medidas para gestionar sus riesgos por dos razones principales. La primera, porque hay costes asociados al riesgo (p. ej. financieros) o impactos sobre la producción y los costes esperados debido a la no linealidad de estas funciones (Just, 1975). La segunda, porque los agricultores pueden tener, y normalmente tienen, una preferencia por los resultados más seguros, lo que llamamos aversión al riesgo; es decir, no les gusta el riesgo y adoptan medidas y emprenden acciones para prevenirlo, mitigarlo o hacerle frente. Pero esta conducta no es exclusiva de los agricultores. Todas las personas –cualquiera que sea su actividad económica– toman decisiones para gestionar el riesgo.

El primer grupo de estrategias posibles se basa en una cartera apropiada de activos financieros y de actividades económicas del hogar o unidad familiar, lo que no es exclusivo de la agricultura. Una buena gestión financiera puede asegurar la liquidez necesaria en el caso de un evento inesperado capaz de afectar a las posibilidades de consumo. Las hogares agrícolas –como cualquier otro hogar– pueden también diversificar sus fuentes de renta, no sólo con diferentes actividades en la explotación, sino también con otras fuentes de ingresos fuera de ella. Desde el momento en que estas otras fuentes de renta o riqueza no están relacionadas con los resultados de la actividad agraria, estas estrategias contribuyen a reducir el riesgo global de la unidad familiar.

Hay también un conjunto de estrategias que se aplican dentro de la explotación que pueden reducir su riesgo. Técnicas diferentes de producción, en particular el uso apropiado de inputs tales como los fertilizantes y el riego, pueden originar diferentes grados de variabilidad en los rendimientos y en los resultados. La diversificación o rotación de las producciones pueden también contribuir a la estabilidad de los resultados.

A veces los agricultores pueden optar por diferentes formas de comercializar sus productos. La coordinación vertical o las diversas formas de contratación pueden contribuir a reducir el riesgo de los precios y de las exigencias de la industria. Las cooperativas y otros convenios entre los productores pueden también contribuir a reducir los riesgos del mercado.

Existen mercados a través de los cuales el riesgo agrario específico puede ser agrupado y/o repartido entre distintos agentes. Diferentes tipos de riesgos pueden originar diversos tipos de soluciones de mercado. Por ejemplo, el riesgo de la producción –que tiene un amplio componente idiosincrático– tiende a gestionarse por medio de contratos de seguro, mientras que el riesgo de los precios –que está nor-

malmente muy correlacionado entre productores e incluso regiones—se gestiona a través de contratos de futuros. Las compañías aseguradoras agrupan los riesgos de la producción de distintos productores y después lo reparten entre sus tomadores. Hay seguros privados para eventos específicos, tales como el de pedrisco en la mayoría de los países. Sin embargo, el seguro combinado de cosechas está raramente disponible sin las subvenciones gubernamentales. Los mercados de futuros, si existen, ofrecen al productor una posibilidad de protegerse de las fluctuaciones de un precio de referencia mediante contratos estandarizados. Normalmente los precios a los que se enfrenta el agricultor individual difieren de esta referencia y queda siempre una componente «básica» del riesgo que no queda cubierta en el mercado de futuros. Hay también disponibles opciones de compra o venta—que dan el derecho pero no la obligación de comprar o vender y mercados derivados más sofisticados asociados a los de futuros.

Finalmente, los agricultores pueden contar con programas o acciones del gobierno que ayudan a gestionar sus riesgos. Algunas de estas acciones se llevan a cabo con la participación del sector privado, como las subvenciones a las primas de seguro en algunos países como España. Algunas medidas son específicas de la agricultura, mientras que otras son más generales, como los impuestos progresivos sobre la renta. Hay medidas que se centran en la reducción del riesgo como los pagos contra-cíclicos, mientras otras aportan sólo apoyos a la renta como los pagos desacoplados. Además, las incertidumbres sobre las acciones del gobierno, bien en lo que se refiere a los programas, o bien a las normas legales que afectan a la agricultura, pueden contribuir a generar un riesgo adicional. La posibilidad de un cambio en la legislación medioambiental o en los programas de apoyo a la agricultura origina un riesgo que afecta directamente a la explotación.

2.3. Acciones del gobierno y sistema institucional

La política económica general es la primera y, probablemente, la más importante acción del gobierno para facilitar una apropiada gestión del riesgo. Un entorno económico favorable para la actividad económica contribuye al desarrollo de distintas soluciones de mercado para agrupar y distribuir riesgos y para una buena gestión financiera. La estabilidad macroeconómica y un seguro entramado legal constituyen las bases para el desarrollo de la actividad económica agraria y, también, de los mercados para el riesgo en la agricultura. El adecuado funcionamiento de los mercados de inputs y outputs, incluido el de crédito, constituye un buen marco en que los agricultores y otros agentes pueden gestionar sus riesgos de manera eficiente.

Las políticas sociales y fiscales, de tipo general (no sectoriales) en los países de la OCDE, constituyen un sistema de redistribución de rentas, normalmente formado por un entramado de disposiciones fiscales y redes de seguridad amparadas por programas sociales. Los sistemas fiscales y sociales progresivos no sólo sirven para redistribuir la renta entre ciudadanos o grupos sociales, también actúan como estabilizadores de los ingresos de cada contribuyente. A veces, las actividades agrarias se benefician de sistemas que difieren de los de otros sectores económicos en los aspectos fiscales o de seguridad social. Este especial tratamiento puede influir en la capacidad de estos sistemas para afrontar los riesgos de las explotaciones agrarias. Por ejemplo, sistemas fiscales muy favorables para los agricultores pueden comprometer el papel redistributivo de los impuestos sobre la renta, y algunos sistemas fiscales basados en el cálculo de la renta mediante módulos pueden eliminar esta capacidad redistributiva.

Las políticas de apoyo a la agricultura, incluso si no están dirigidas a reducir el riesgo, tienen un papel significativo en la gestión del riesgo. Muchos países de la OCDE apoyan a sus agricultores con diferentes medidas políticas. Éstas generan una fuente adicional de renta que puede reducir la exposición al riesgo y la vulnerabilidad de los agricultores. Cuando el nivel de apoyo es elevado, puede haber menores incentivos para instrumentar estrategias de gestión de riesgos o para participar en los mercados de transferencia de riesgo.

Algunos instrumentos y mecanismos de apoyo a la agricultura están específicamente diseñados para influir en el riesgo o en la disponibilidad de medios para su gestión. Este es el caso de los «pagos por defecto» (*deficiency payments*), de las medidas de apoyo anticíclico, o de las subvenciones al seguro. Los agricultores se benefician de estos instrumentos por dos razones diferentes: primero porque consiguen aumentar su renta gracias al apoyo o transferencia de ingresos que entrañan estas medidas; segundo porque aprovechan la reducción del riesgo que las medidas pueden implicar. Muchas de estas medidas interactúan con otras, particularmente con estrategias en la explotación e instrumentos de mercado. Los programas gubernamentales pueden desplazar el desarrollo de instrumentos de mercado apropiados o de estrategias en la explotación (Antón y Giner, 2005).

Finalmente, el gobierno es responsable de aplicar leyes y regulaciones que afectan directamente a las actividades agrarias, con impacto potencial en costes y resultados. Aquellas incluyen medidas legislativas en campos tales como la sanidad de los alimentos, el medio ambiente, el trabajo y la tierra. El gobierno, a veces, también interviene en el desa-

rollo de diversos acuerdos institucionales. Por ejemplo, la mayor parte de los países que conceden subvenciones al seguro, tales como España y los Estados Unidos, facilitan la creación de consorcios de seguros agrarios, o desarrollan modelos estándares de póliza, o incluso acuerdos institucionales entre compañías privadas para aplicar las reglas de subvención gubernamental. Estas medidas pueden afectar al desarrollo del mercado de seguros más allá de los efectos de la subvención.

Otro campo en el que los acuerdos institucionales están influidos por la acción del gobierno, y que son cruciales para la gestión del riesgo, es el de los riesgos catastróficos. La mayor parte de los gobiernos toman medidas *ex post* cuando ha sucedido un evento catastrófico. Algunos gobiernos tienen normas para decidir lo que constituye un riesgo catastrófico y cuál es el tipo y el alcance adecuado de las medidas a aplicar. Hay normalmente acuerdos institucionales que implican a los agricultores, agencias independientes, gobiernos locales y nacionales. Estos acuerdos especifican quién toma la iniciativa y cómo se da seguimiento a esta iniciativa de demanda de ayuda ante catástrofes que afectan a la agricultura. Hay también países en los que no se contemplan acuerdos institucionales formalizados, y las decisiones sobre quién y cómo se arbitran ayudas en caso de catástrofes se toman *ex post* y *ad hoc*. Estos acuerdos, la falta de acuerdos o las respuestas gubernamentales *ad hoc* contribuyen a definir las responsabilidades para la gestión de importantes tipos de riesgos.

En el cuadro 1 se relacionan las principales fuentes de riesgo, estrategias de gestión y las acciones gubernamentales detalladas en este apartado. Las listas han sido elaboradas independientemente, sin intención de ordenar o subrayar ninguna relación específica entre los elementos de las diferentes columnas.

Cuadro 1

LISTA DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE RIESGO, ESTRATEGIAS DE GESTIÓN
Y ACCIONES GUBERNAMENTALES

Fuentes de riesgo	Estrategias de gestión del riesgo	Acciones gubernamentales/ sistema institucional
Producción	Técnicas de producción	Entorno económico y de negocio
Mercado	Instrumentos de mercado: seguros, mercados de futuros	Políticas sociales y fiscales
Financieras	Ahorros, activos y rentas no agrarias	Apoyo genérico a la agricultura
Riesgos institucionales	Programas gubernamentales	Programas agrarios orientados a la gestión de riesgos
Otras fuentes de riesgo	Comercialización	Regulaciones e instituciones

3. ¿HAY UN PAPEL PARA EL GOBIERNO?

Se puede tener la tentación de pensar que el riesgo es siempre dañino porque puede frustrar las expectativas de consumo o bienestar de los agricultores u hogares afectados. Sin embargo, esta idea es engañosa porque lo más frecuente es que algunos agentes económicos –algunos de ellos agricultores– se beneficien del riesgo porque han elegido una correcta combinación de riesgos. Este incentivo puede ser un motor importante para la buena gestión empresarial al estilo *shumpeteriano*, que incluye la búsqueda de innovación y nuevas oportunidades cuyo descubrimiento requiere de un incentivo. La agricultura, al igual que otros sectores y la economía en su conjunto, puede beneficiarse de esta mejor gestión empresarial incentivada por resultados más altos ligados a determinados riesgos. No hay una justificación económica para tratar de «eliminar» el riesgo, sino más bien para facilitar mecanismos para su gestión. Mecanismos eficientes deberían ayudar a seleccionar los riesgos que conviene cubrir y los instrumentos que se deben utilizar, de acuerdo con los costes y beneficios asociados para los agentes económicos y para la sociedad en su conjunto.

3.1. Fallos del mercado

En la literatura hay poderosos argumentos a favor de que el gobierno intervenga en el campo de la gestión de los riesgos en la agricultura. El primer grupo de argumentos se refiere a los posibles fallos de mercado que pueden mermar la eficiencia de estos mecanismos de mercado para asignar recursos en relación con la gestión de los riesgos en la agricultura. Este argumento de eficiencia se centra en situaciones en las que los mercados se apartan de la ideal competencia perfecta. En estos casos el equilibrio del mercado puede dejar de ser un óptimo paretiano.

La desviación de los mercados competitivos puede ser debida a la existencia de externalidades o bienes públicos. No hay muchos riesgos que presenten externalidades claras asociadas, excepto en los riesgos de enfermedades epidémicas que pueden afectar a plantas o animales o en los eventos catastróficos que pueden afectar a las posibilidades de recuperación rápida de un país o región y al buen funcionamiento de la economía. En ambos casos, la acción eficiente del gobierno debería ser capaz de mantener los incentivos apropiados a los agricultores para que tomen decisiones de gestión del riesgo teniendo en cuenta el valor de estas externalidades.

La existencia de poder sobre el mercado es también otra posible alteración de los mercados competitivos. Puede suceder que el mercado

de los seguros de cosechas esté muy concentrado en un pequeño número de compañías que pueden establecer prácticas colusivas. Medidas institucionales del gobierno pueden facilitar la interacción y comunicación entre aseguradoras, e incrementar las posibilidades de conductas no competitivas.

No obstante, la alteración de los mercados competitivos que es potencialmente más significativa para la gestión del riesgo es la existencia de información asimétrica. Si el agricultor puede ocultar algunas de sus acciones, de forma que no puedan ser observadas e incorporadas a las condiciones del contrato de seguro, se presenta una situación de riesgo moral. Una vez asegurado se reducen los incentivos del agricultor para cuidar adecuadamente el proceso productivo. El riesgo moral puede motivar un desarrollo incompleto del mercado de seguros. Adicionalmente los agricultores pueden, a veces, ocultar alguna información relevante para el seguro. En este caso el asegurador no es capaz de distinguir entre los agricultores preocupados por el riesgo y aquellos que no lo están. Esta incapacidad para separar los contratos en distintos tipos diferenciando entre agricultores con riesgos o características diferentes conduce a situaciones de selección adversa: los agricultores con más riesgo tendrán mayores incentivos para contratar una póliza de seguro que los que se enfrentan a menores niveles de riesgo. Esto puede causar también el fallo o la inexistencia de los mercados.

Además de la selección adversa o del fenómeno del riesgo moral, algunos de los riesgos más sistemáticos, tales como el riesgo de la producción vinculado a los eventos climáticos, presentan normalmente altos costes de transacción o reaseguro. Es costoso encontrar agentes dispuestos a asegurar los riesgos asociados a una amplia cartera de pólizas de los agricultores cuyos riesgos están muy correlacionados (Miranda y Glauber, 1997). Estos elevados costes de transacción originan que los mercados sean incapaces de encontrar el equilibrio entre la demanda y la oferta de instrumentos de gestión del riesgo.

En ausencia de mercados completos y sin costes de transacción para las contingencias en la agricultura, los agricultores con aversión al riesgo producirán probablemente por debajo del óptimo. No obstante, esto no exige necesariamente la intervención del gobierno. El objetivo de mejorar la gestión del riesgo en la agricultura y en el conjunto de la economía requiere responder primero a las cuestiones siguientes: ¿Es mayor el riesgo en la agricultura que en otros sectores? ¿La carencia de mercados para las contingencias es más acusada que para otros sectores? ¿Es eficiente la intervención del gobierno?

¿Qué tipo de intervención puede contribuir mejor a mejorar la eficiencia en la gestión del riesgo? No es posible dar respuestas genéricas a estas preguntas que deben analizarse en cada caso concreto.

3.2. Equidad

El segundo grupo de argumentos a favor de la intervención del gobierno para la gestión del riesgo en la agricultura se basa en consideraciones de equidad. El gobierno puede decidir el establecimiento de ayudas a los agricultores en situaciones de desastre económico o social derivadas de algún tipo de evento imprevisible y destructivo. Hay instrumentos generales de política social que pueden aplicarse a los agricultores. Algunos de ellos contienen medidas específicas para los agricultores. También existen, con frecuencia, medidas específicas para la agricultura que se adoptan *ex post* para ayudar a los agricultores «en dificultades» a recuperarse después de un golpe. Sin embargo, si la finalidad es ayudar a la recuperación tras un evento repentino, que puede llevar el consumo de los hogares a niveles de pobreza, el criterio para prestar esta ayuda debería ser la proximidad al umbral de la pobreza, incluyendo la totalidad de la renta familiar. Este tipo de medida excepcional puede no ser apropiada para combatir la pobreza estructural que requiere políticas a más largo plazo.

3.3. Algunas cuestiones relativas a la ejecución

Algunas cuestiones relevantes para su puesta en práctica surgen siempre que se contempla una intervención política para la gestión del riesgo. En primer lugar, las medidas deberían centrarse en los impactos sobre la renta individual o de su variabilidad en lugar de hacerlo sobre mediciones agregadas de la renta. Esto es importante no sólo por la varianza, sino también por la covarianza entre los diferentes riesgos que afectan a la renta de la explotación, tales como los relativos a precios y rendimientos. La observación de indicadores individuales permite la identificación de la población que sufre el riesgo y el alcance del problema. En este campo hay espacio para la investigación académica, dirigida a entender mejor los vínculos entre los riesgos individuales y colectivos y entre su variabilidad (Coble *et al.*, 2007).

Existe un debate abierto sobre la conveniencia de intervenciones *ex ante* o *ex post* en relación con los eventos infrecuentes pero severos, normalmente llamados eventos catastróficos. Los programas *ex ante* fijan reglas sobre las variables, valores o eventos causantes, así como sobre el importe de las ayudas. Las intervenciones *ex post* implican

una intervención discrecional una vez que ha sucedido el evento, decidiendo entonces si el evento merece ayudas, por qué importe y de acuerdo a qué criterios (Cafiero, 2007).

La información es el elemento clave que puede dificultar el funcionamiento de los mercados. Hay posibilidades para que la acción del gobierno mejore la disponibilidad de esta información y reduzca sus asimetrías. Puede haber también campo para la intervención del gobierno con objeto de familiarizar a los agricultores con los principales medios e instrumentos potencialmente disponibles.

Las intervenciones del gobierno deberían orientarse a lograr la creación o mejora de los mercados para instrumentos y estrategias de gestión de riesgos. Los programas de apoyo general influyen en la gestión del riesgo pero no están directamente orientados a este objetivo. Cualquier evaluación sobre la conveniencia de una intervención del gobierno necesita tener en cuenta la interacción con otros programas, mecanismos del mercado y diferentes fuentes de riesgo.

4. EL CONTEXTO DE LAS MEDIDAS DE APOYO A LA AGRICULTURA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

Cualquier iniciativa del gobierno, en el campo de la gestión del riesgo en la agricultura, necesita tener en cuenta el contexto actual de ayudas o medidas de apoyo a la agricultura existentes en los países de la OCDE. El Estimador de Apoyo al Productor (PSE) de la OCDE es la norma internacional para la medida de dichos apoyos. Las categorías de medidas en la clasificación de la OCDE siguen criterios de puesta en práctica (cuadro 2). Aun cuando la clasificación no incluye una categoría específica que agrupe todas las medidas relacionadas con el riesgo, hay numerosas medidas de apoyo, relacionadas con el riesgo, incluidas en diferentes categorías PSE.

El gráfico 2 muestra el PSE en porcentaje (% PSE) en una selección de países de la OCDE. Este indicador representa el porcentaje de los ingresos de la explotación agraria originado por las medidas de apoyo a la agricultura. Por término medio, el 29 por ciento de los ingresos de los agricultores en los países de la OCDE provienen de las políticas gubernamentales. Esta cifra supera el 55 por ciento en países tales como Japón, Corea y Suiza, el 34 por ciento para la Unión Europea y el 14 por ciento para los Estados Unidos. Estos indicadores incluyen, entre otras políticas, el apoyo a los precios de mercado (MPS) instrumentado por medio de medidas en frontera (aranceles) y pagos basados en el output. De hecho, estas dos categorías de apoyo están directamente relacionadas con la producción y con-

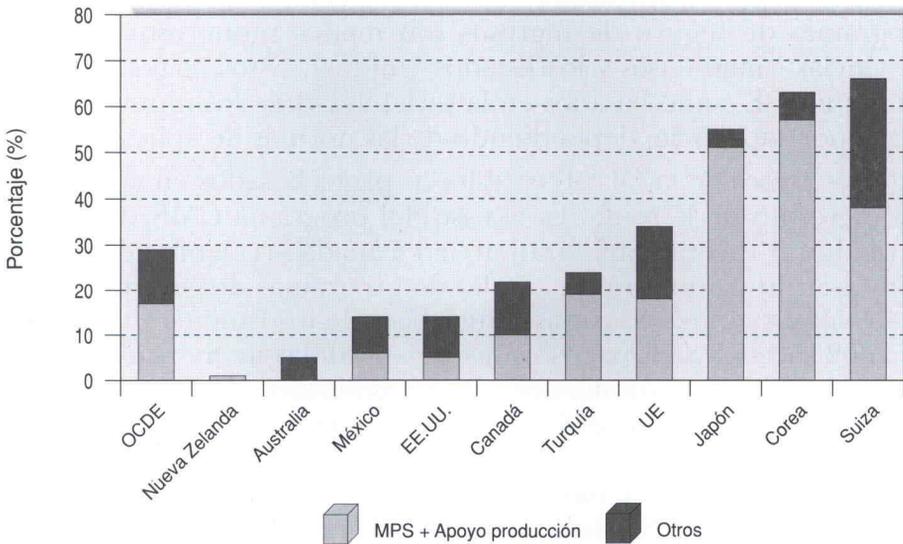
Cuadro 2

CLASIFICACIÓN DE LOS APOYOS A LA AGRICULTURA SEGÚN LA OCDE

<p>Estimación de Apoyos a los productores (Producer Support Estimate, PSE)</p> <p>A1) Apoyo a los precios de mercado (MSP): $Q_s * (P_s - P_w)$ Pagos presupuestarios (basados en criterios de ejecución o puesta en práctica)</p> <p>A2) Pagos basados en el uso de inputs</p> <p>C) Pagos basados en valores actuales de A/An/R/I, que requieren producir</p> <p>D) Pagos basados en valores históricos de A/An/R/I, que requieren producir</p> <p>E) Pagos basados en valores históricos de A/An/R/I, que no requieren producir</p> <p>F) Pagos basados en criterios no relacionados con la producción</p> <p>G) Pagos misceláneos</p> <p>A/An/R/I = Superficie, Número de animales, Ingresos o Renta</p> <p>Servicios generales al sector (GSSE) R&D, escuelas, inspección, infraestructura, promoción del mercado, stocks públicos, misceláneos</p> <p>Apoyo total estimado (TSE) = PSE + GSSE + Subvenciones al consumidor</p>
--

Gráfico 2

Porcentaje de apoyo a la agricultura en términos de % de PSE en países seleccionados de la OCDE, 2004-06



Fuente: OCDE, PSE/CSE database OCDE, 2007.

tinúan representando –por término medio– más de la mitad del apoyo total en los países de la OCDE.

El apoyo a los precios de mercado y los pagos basados en el output tienen, a menudo, un carácter anticíclico con respecto a los precios de mercado. Las medidas en frontera originan una brecha entre los pre-

cios domésticos e internacionales y se complementan, con frecuencia, con medidas de intervención variable ligadas a precios administrados. Estas medidas normalmente aportan estabilidad a los precios domésticos. Muchos de los pagos basados en el output en los países de la OCDE son del tipo «deficiency payments» que cubren la diferencia con respecto a un precio fijado por la política del gobierno. Los dos ejemplos más importantes son la Unión Europea donde una buena parte de las ayudas continúa proporcionándose como apoyo a los precios de mercado, y los Estados Unidos que tienen importantes programas de «deficiency payments». Dado el importe de este tipo de apoyo y su proporción del apoyo total, se trata probablemente del conjunto de medidas más importantes para la reducción del riesgo vigentes en los países de la OCDE (OCDE, 2004). Sin embargo, la situación es bien distinta para productos distintos, y algunos sectores, como el de los cereales en la Unión Europea, han experimentado un mayor grado de desacoplamiento de las ayudas.

Algunos países de la OCDE (España, México, Japón, Estados Unidos y Canadá) disponen de subvenciones al seguro de cosechas con diferentes formas y en diversos campos. Los países que han establecido programas de seguro de ingresos son menos numerosos (algunas provincias canadienses y los Estados Unidos). Estos pagos se clasifican en el PSE como basados en la variabilidad de los inputs o como pagos por superficie, dependiendo de las normas de aplicación.

Algunos países de la OCDE establecen pagos basados en «pérdidas» del ingreso o de la renta. Es el caso del programa CAIS (Canadian Agricultural Income Stabilization) en Canadá —recientemente sustituido por un conjunto más amplio de programas de gestión de riesgo— y del programa de pagos Anticíclicos de los Estados Unidos que en 2002 sucedió a los pagos *ad hoc* de «pérdidas de mercado» vigentes desde 1998. Este último programa ha sido complementado con el programa ACRE (Average Crop Revenue Election) en la nueva legislación americana (la *Farm Bill* de 2008). El programa mejicano de «pagos de mercado» se basa en la llamada renta objetivo, pero es de hecho una especie de «deficiency payment» por unidad de output.

Otros países tienen diferentes tipos de redes de protección. Hay sistemas basados en los ahorros como el primer NISA (Net Income Stabilization Account) en Canadá y el *Managed Deposit Scheme* en Australia. Hay ayudas transitorias a los agricultores que abandonan el sector (Australia, Irlanda, Corea) o ayudas sociales para los agricultores con dificultades ocasionales a causa de un siniestro (Australia). Finalmente, hay sistemas que estabilizan los ingresos que se aplican al impuesto sobre la renta en varios países, como Australia y Suecia.

La mayoría de los países conceden ayudas o pagos por «siniestros» para el caso de catástrofes naturales. Por ejemplo, existen en países como Canadá o México que disponen de ayudas para sequías o catástrofes basadas en las pérdidas causadas por estos siniestros. Otros países contribuyen con dinero público a los fondos para siniestros que se utilizan cuando sucede una catástrofe natural (Francia). Muchos países (miembros de la Unión Europea que utilizan fondos nacionales y también Japón) conceden préstamos a interés privilegiado de manera *ad hoc* después de un siniestro. También varios países consideran los altos precios de la energía como un «shock» que requiere «compensación» con dinero público (varios miembros de la UE más México y Japón).

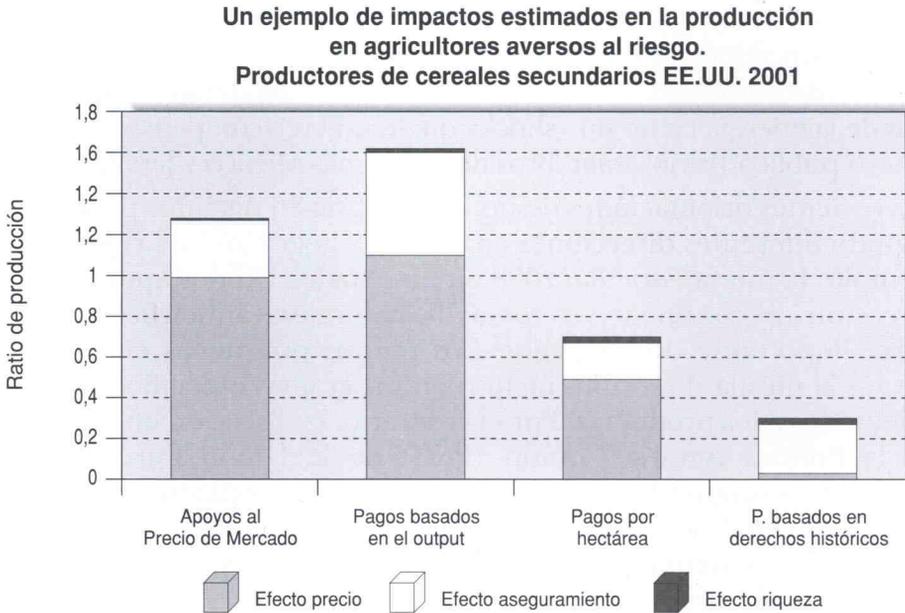
Las recientes orientaciones de política agraria en distintos países han seguido diferentes direcciones en cuanto a la gestión del riesgo. Por ejemplo, la nueva *Farm Bill* 2008 en los Estados Unidos apunta en la dirección de continuar y reforzar la naturaleza anticíclica de una parte importante de los pagos. Los nuevos programas en Canadá siguen la misma dirección, incluso en programas específicos menos orientados a los productos. Por el contrario, la discusión en el marco de la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea está mucho más orientada a reforzar el carácter desacoplado de las principales medidas de apoyo, aunque ha abierto la posibilidad de utilizar fondos comunitarios del primer pilar para apoyar instrumentos de gestión de riesgo.

5. EL APOYO PSE AFECTA AL RIESGO Y TIENE UNA RESPUESTA RELACIONADA CON EL RIESGO

Todas las medidas de apoyo PSE afectan al riesgo y provocan respuestas y efectos relacionados con el riesgo (OCDE, 2001). Estos efectos pueden clasificarse en efecto precio, efecto aseguramiento y efecto riqueza. El efecto precio se debe a que el programa modifica los precios o incentivos relativos. El efecto aseguramiento se produce cuando el programa reduce la variabilidad de la renta. Incluso un programa que constituya un apoyo genuinamente «desacoplado», y por tanto sin efecto precio y aseguramiento, tendrá un impacto sobre la renta familiar. Éste, a su vez, llevará consigo un efecto renta sobre las decisiones trabajo/ocio y efectos riqueza en la producción de los agricultores con aversión al riesgo (Hennessy, 1998). Este efecto riqueza se deriva de una aversión al riesgo decreciente con la renta o la riqueza. Muchas regulaciones gubernamentales (tales como las leyes medioambientales), subvenciones a los inputs y servicios generales afectan a la variabilidad de las cosechas y, por lo tanto, a la varia-

bilidad de los ingresos y de la renta. Las ayudas acopladas siempre afectan a los ingresos y al uso de inputs en la explotación y, en consecuencia, a la variabilidad de la producción.

Gráfico 3



La OCDE (2004) ha estimado los impactos de diferentes agregados de categorías de medidas de apoyo PSE, sobre la variabilidad del conjunto de los ingresos. Los resultados indican que la mayoría de las categorías PSE reducen la variabilidad del conjunto de los ingresos. En particular, el apoyo a los precios de mercado reduce la variabilidad en todos los casos analizados. Sin embargo, la reducción de la variabilidad no es proporcional al volumen de las ayudas, existiendo pagos y programas que tienen mayores efectos que otros sobre la reducción del riesgo. Esta reducción lleva consigo respuestas relacionadas con el riesgo y efectos sobre la producción, como se ilustra en el gráfico 3. Los efectos de aseguramiento pueden ser dominantes en categorías de apoyo que están más desacopladas de la producción y tienen efectos precio relativamente más bajos.

Se ha demostrado que es muy importante la interacción entre medidas políticas (OCDE, 2005). En general, los pagos que reducen el riesgo desplazan el uso de estrategias de mercado, particularmente si cubren la misma fuente de riesgo o riesgos estrechamente relaciona-

dos. Pueden darse situaciones en las que los efectos de los apoyos son perversos y en lugar de reducir el riesgo acaban aumentando la variabilidad de la renta, particularmente cuando existen otros programas de reducción del riesgo, u otros instrumentos o estrategias utilizados por los productores. Estos resultados subrayan la gran necesidad de coordinar todas las medidas de reducción del riesgo y de evaluar su impacto sobre otros instrumentos y estrategias.

6. EL CONTEXTO INTERNACIONAL: OMC CAJAS Y NOTIFICACIONES

Las medidas políticas relativas a la gestión del riesgo en la agricultura, como cualquier otra medida de apoyo a la agricultura, deben cumplir las reglas y disciplinas establecidas por el acuerdo sobre agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para el apoyo doméstico en el pilar 3. Puede haber medidas de este tipo en cualquiera de las tres cajas: medidas en la caja ámbar que potencialmente distorsionan el mercado, pagos directos en la caja azul (para programas que limiten la producción) y en la llamada caja verde medidas mínimamente distorsionantes. Puede haber también medidas que son notificadas como apoyo *de minimis* a productos específicos, o no específicos, hasta el 5 por ciento del valor de la producción.

Las medidas de la caja verde deben cumplir con el criterio básico de tener «...ningún, o al menos el mínimo efecto distorsionador del mercado o efectos sobre las producciones». Hay también criterios específicos para diferentes categorías de medidas que se notifiquen en caja verde. En particular hay dos categorías relacionadas con la gestión del riesgo: seguro de renta/red de seguridad, y desastres naturales/seguro de cosechas. Naturalmente, las medidas bajo «Ayuda desacoplada a la renta» tienen también importantes implicaciones en la gestión del riesgo, en principio relacionadas con los correspondientes efectos sobre la riqueza y la gestión financiera de la unidad familiar. Hasta ahora los Estados Unidos son el principal usuario de esta medida. Su programa de Pagos Directos es notificado en esta categoría. Es probable que la Unión Europea haga un amplio uso de esta categoría para el Esquema de Pago Único en futuras notificaciones. Alrededor del 6 por ciento de todas las ayudas de la caja verde, notificadas a la OMC, pertenecen a esta categoría (Anton, 2007).

La categoría «Participación del gobierno en programas de seguro de renta y de redes de seguridad» solamente representa el 0,1 por ciento de la ayuda notificada. Entre los países de la OCDE, Australia ha notificado su «Farm Management Deposit Scheme», pero sin realizar pagos puesto que la ayuda incluida en este programa se concede a tra-

vés de regulaciones sobre impuestos. Canadá ha notificado en esta categoría, entre otros, el «Alberta Farm Income Disaster Program». Países no pertenecientes a la OCDE han hecho uso de esta categoría, para diversos programas, algunos relacionados con el seguro de cosechas: Argentina para el seguro obligatorio de pedrisco, seguro de vida y de accidentes de trabajo (fondo especial del tabaco) y para la creación de un fondo de solidaridad para cubrir el seguro de pedrisco (desde 1997); Costa Rica para Servicios de seguros incluido el seguro de cosechas; India para sus esquemas de seguros y depósitos; Sri Lanka para su «Income Insurance e Income Safety Net Program».

«Las ayudas o pagos en caso de desastres naturales (incluyendo la participación en programas de seguro de cosechas)» suponen el 2 por ciento de todas las ayudas de la caja verde notificadas a la OMC. Entre las notificaciones se encuentran principalmente los pagos por siniestros de diversas clases (cuadro 3). Algunos de ellos son programas dirigidos a determinados agricultores en apuros después de un siniestro (por ejemplo «Australian Excepcional Circumstances Relief Program»), pero la mayoría de ellos comprenden compensaciones más generales a agricultores de un área geográfica en la que ha sucedido una catástrofe natural.

Sin embargo, los principales programas de subvención del seguro en los Estados Unidos, algunos países de la Unión Europea como España, Canadá, y en menor medida en Japón, no están declarados en esta categoría de la caja verde sino como pagos *de minimis* para productos no específicos. El mayor impedimento para declarar los programas de seguro en la caja verde puede ser debido al primer criterio exigido para este tipo de ayudas: la exigencia del reconocimiento formal por las autoridades gubernamentales de un desastre natural, con pérdida del 30 por ciento de la producción con respecto a la media de los tres años precedentes o a la media olímpica de los últimos cinco años. El borrador de modalidades en agricultura, para las negociaciones de la Ronda de Doha (OMC, 2008), incluye la revisión del párrafo 8 del Anexo 2, que se refiere a esta categoría de medidas. El posible nuevo párrafo contiene diferentes exigencias para los pagos directos por siniestros en comparación con los programas de participación en el seguro. Para este último no se requiere el reconocimiento formal del siniestro por el gobierno y se exige que el 30 por ciento de pérdidas se base en la producción media de un período que se demuestre actuarialmente adecuado. El nuevo borrador también incluye un nuevo tipo de programa en esta categoría: la destrucción de animales o cosechas para controlar o prevenir plagas y enfermedades.

Además de los programas de subvención al seguro, otros programas de los países de la OCDE directamente relacionados con la gestión

Cuadro 3

NOTIFICACIONES DE LOS PAÍSES DE LA OCDE EN LA CAJA VERDE, BAJO LA CATEGORÍA
«AYUDA POR DESASTRES NATURALES»
(INCLUIDA LA PARTICIPACIÓN EN EL SEGURO DE COSECHAS)

País	Programas
Australia	Programa de ajuste rural
	Ayuda a los productores de frutas tropicales (1996)
	Pago de ayuda en circunstancias excepcionales Contribución al fondo regional de desastres
	Subvención de intereses (Fondo estatal)
Unión Europea	Pagos compensatorios relacionados con el clima, restauración del potencial agrario y desastres naturales (replantación de olivares en el 96)
Hungría	Compensación de daños causados por la sequía
Japón	Subvención a las primas de seguros agrarios; préstamos de ayuda por desastres naturales
Corea	Pagos compensatorios de pérdidas causadas por desastres naturales
Nueva Zelanda	Coste administrativo de servicios de asesoramiento a los agricultores afectados por la sequía y pagos al personal del ejército por la distribución de agua a los hogares rurales
Noruega	Compensación por daños en las cosechas debidos a desastres naturales
Polonia	Ayuda y protección contra inundaciones y restauración de la producción agraria
República Eslovaca	Reembolso parcial de daños
Eslovenia	Compensación de pérdidas en la producción causadas por desastres
Estados Unidos	Programa de ayuda por siniestros en las cosechas no asegurados (NAP); Compensación de pérdidas en piensos y forrajes, de pérdidas en semilleros, en ganados; préstamos por emergencias

Fuente: Notificaciones OMC.

del riesgo, se notifican como *de minimis*. Los Estados Unidos han declarado Pagos Plurianuales por Desastres en las Cosechas y pagos *had hoc* de Ayuda por Pérdidas en el Mercado de Productos y su sucesor el programa de Pagos Anticíclicos. Basados unos en las producciones históricas y los anticíclicos en los precios de las cosechas corrientes. Canadá ha notificado también como *de minimis* su antiguo programa «Net Income Stabilisation Account» (NISA).

7. CONCLUSIONES ORIENTADORAS DE LA POLÍTICA

Las estrategias para reducir el riesgo que afecta a la variabilidad de la renta del agricultor dependen de las características del riesgo y requieren un conjunto integrado de medios e instrumentos. De acuerdo con la OCDE (2000), el papel del gobierno en la gestión del riesgo consiste en proporcionar un marco sólido para la actividad

económica con mercados competitivos y regulaciones claras; en facilitar el desarrollo de los mecanismos del mercado y, en supuestos de fallos de mercado, suministrar instrumentos acordes con los principios para la reforma de las políticas agrarias. Estos principios de reforma de la OCDE aconsejan que la intervención sea efectiva y eficiente en términos de coste, mínimamente distorsionante, ofrecida en forma transparente, desacoplada y con un fin concreto, sin debilitar el desarrollo de las soluciones de mercado u obstaculizar la capacidad de ajuste del sector, o estimular la extracción de rentas (limitando el riesgo moral/selección adversa).

Resulta, pues, patente la necesidad de promover sistemas integrados de gestión del riesgo. La interacción entre riesgos, estrategias e intervenciones es decisiva. No obstante, no parece ser este el caso en la mayoría de los países de la OCDE, donde las políticas tienen, a menudo, objetivos contradictorios, pues la mayoría de las ayudas están ligadas a la producción y la intervención *ad hoc* proporciona, con frecuencia, incentivos contradictorios para los agricultores.

Es preciso disponer de mayor información sobre los mecanismos, su utilización y rendimiento y sus impactos económicos. La existencia de fallos del mercado y/o consecuencias específicas de equidad necesitan ser analizados y determinados. En este terreno existe un campo para importantes contribuciones desde la investigación académica.

Otros cometidos para el gobierno incluyen la formación de productores para mejorar su gestión del riesgo, el desarrollo y creación de fuentes de información que puedan reducir las asimetrías en el acceso a la información en los mercados relacionados con el riesgo, y asegurar una conveniente integración entre iniciativas privadas y públicas. Compartir experiencias políticas entre diferentes países puede constituir, también, una importante fuente de conocimientos y de mejoras en los programas de los gobiernos.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTON, J. (2007): «Agricultural Support in the WTO Green Box: An analysis of EU, US and Japanese spending», Working paper for the International center for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Geneva.
- ANTON, J. y GINER, C. (2005): «Can Risk Reducing Policies Reduce Farmers' Risk and Improve their welfare?». Paper prepared for the 11th Congress of the EAAE. Copenhagen, 24-27 August 2005.
- ANTON, J. y LEMOUEL, C. (2004): «Do Counter-cyclical Payments in the US 2002 Farm Act Create Incentives to produce?». *Agricultural Economics*, 31: 277-284.

- CAFIERO, C.; CAPITANIO, F.; CIOFFI, A. y COPPOLA, A. (2007): «Risk and Crisis Management in the Reformed European Agricultural Policy». *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 55: 419-441.
- CARTER, C. (1999): «Commodity futures markets: a survey». *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 43(2): 209-247.
- COBLE, K. *et al.*, (2007): «Policy Implications of Crop Yield and Revenue Variability at Different Levels of Disaggregation». Selected paper in the American Agricultural economics Association Annual Meeting. Portland, August 2007.
- GLAUBER, J. W. (2004): «Crop Insurance reconsidered». *American Journal of Agricultural economics*, 86: 1.179-1.195.
- HARDAKER, J. B.; HUIRNE, R.; ANDERSON J. R. y LIEN, G. (2004): «Coping with risk in agriculture». CABI Publishing.
- HARWOOD, J.; HEIFNER, R.; COBLE, K.; PERRY, J. y SOMWARU, A. (1999): «Managing Risk in Farming: Concepts Research and Analysis». *Agricultural Economic Report*, 774. Economic Research Service, USDA.
- HENNESSY (1998): «The production effects of agricultural Income Support policies Under Uncertainty». *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 80: 46-57.
- JUST (1975): «Risk aversion under profit maximization», *American Journal of Agricultural economics*, 57(2): 347-352.
- JUST, R. E. y POPE, R. D. (eds.) (2002): «A comprehensive assessment of the role of risk in US Agriculture». Kluwer Academic Publisher.
- MIRANDA, M. J. y GLAUBER, J. W. (1997): «Systemic Risk, Reinsurance, and Failure of Crop Insurance Markets». *American Journal of Agricultural economics*, 79: 206-215.
- MOSCHINI, G. y HENNESSY, D. A. (2001): «Uncertainty, risk aversion, and risk management for agricultural producers». Chapter 2 in Gardner and Rausser (2001).
- NEWBERY, D. M. y STIGLITZ, J. (1981) «The Theory of Commodity Prices Stabilization». *Oxford University Press*.
- OECD (2000): *Income Risk Management in Agriculture*, Paris.
- (2001): *Decoupling: A conceptual overview*, Paris
- (2003): *Analysis of the 2002 Farm Act in the United States*, Paris.
- (2004): *Risk effects of Crop support Measures*, Paris.
- (2005): *OECD Papers: Special Issue on Decoupling Agricultural Support*, www.oecd.org/agr/policy/decoupling/
- (2007): *OECD Agricultural Policies 2007*, Paris
- WORLD BANK (2005): «Managing Agricultural Production Risk: Innovations in Developing Countries».
- WTO: *Member countries' Notifications*, different years.
- (1995): *Uruguay Round Agreement on Agriculture*.
- (2008): «Revised Draft Modalities for Agriculture», TN/AG/W/4/Rev.2

RESUMEN

Políticas agrarias y gestión de riesgos: una aproximación global

Este trabajo identifica los principales retos y líneas directrices de las políticas gubernamentales en el campo de la gestión de riesgos en la agricultura, con particular énfasis en las buenas prácticas políticas en un entorno internacional. Se desarrollan cuatro ideas principales. Primera, una buena política y un buen análisis de políticas requieren una aproximación «global». Máxime porque los riesgos están interrelacionados e interactúan con las estrategias del productor y con los programas y regulaciones del gobierno. Segunda, el objetivo último de la política gubernamental, esté motivada por fallos de mercado o por razones de equidad, necesita identificarse con precisión para analizar su ámbito y naturaleza, y determinar así las medidas más apropiadas. Tercera, debe tenerse en cuenta el contexto de todas las medidas de apoyo a la agricultura porque existen potenciales efectos relacionados con la gestión del riesgo, asociados con la mayoría de las formas de apoyo. Esta necesidad es particularmente evidente en los países de la OCDE con altos niveles de apoyo a la agricultura. Cuarta, las medidas de gestión del riesgo deben respetar las disciplinas de los acuerdos internacionales, en particular, el Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Internacional del Comercio. La OCDE ha identificado algunas líneas directrices en este campo.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, apoyos a la agricultura, gestión de riesgos.

SUMMARY

Agricultural policies and risk management: A holistic approach

This paper discusses the main issues and driving forces of government policies in the area of risk management in agriculture, with particular emphasis on good policy practices and the international environment. Four main ideas are developed. First, good policy and good policy analysis requires a holistic approach. This is particularly so in this policy area because risks interact prominently with both farm household strategies and government programs and regulations in terms of risk reduction impacts and the development of market tools and strategies. Second, the rationale for government actions which are based on market failure or equity concerns need to be defined in order to analyze its nature and scope, as well as to develop appropriate government measures. Third, the context of all support measures to agriculture must be considered because there are potential risk-related effects associated with most forms of support, particularly in OECD countries with high level of support to agriculture. Fourth, risk management measures need to comply with international agreements, particularly the Agreement on Agriculture of the World Trade Organization. Implications for good policy in this area have already been drafted by OECD and are useful for policy analysis.

KEY WORDS: Public policy, support to agriculture, risk management.