

Perspectivas para las políticas de gestión de riesgos y crisis en la agricultura de la Unión Europea (*)

CARLO CAFIERO (**)

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos quince años se han producido una serie de acontecimientos que han despertado el interés del sector agrario por el problema de la gestión de riesgos. Tales hechos, desde el brote de epizootias como la EEB y la fiebre aftosa hasta la posible propagación de la gripe aviar, las desastrosas inundaciones que se produjeron en Europa central en 2003 o la reciente crisis de los precios del petróleo, han tenido graves repercusiones en los ingresos de gran número de productores agrícolas y ganaderos europeos, y han contribuido a aumentar la percepción de que el sector agrario europeo puede no estar preparado para prevenir o hacer frente a los efectos de acontecimientos o catástrofes inesperadas.

Sin embargo, la protección contra el riesgo ha sido uno de los pilares de la política agraria común y, aunque se pueda cuestionar su *eficiencia*, difícilmente puede ponerse en duda su *eficacia* para reducir la vulnerabilidad de los agricultores europeos frente al

(*) *Las reflexiones incluidas en este artículo son el resultado de varios años de investigación sobre el análisis económico de riesgos y las políticas de gestión de riesgos en el ámbito de la agricultura. A lo largo de todos estos años he tenido el placer y el privilegio de colaborar con expertos de la talla de Olivier Mahul, Cyrus A. Ramezani y Brian D. Wright, a los que me gustaría expresar mi más sincero agradecimiento por las innumerables enseñanzas que me han brindado. Desearía dar las gracias especialmente a Brian por las valiosas observaciones formuladas en relación con una primera versión de este artículo. También quiero dar las gracias a los directores de edición de la revista y a un anónimo revisor por sus instructivos comentarios. Los posibles errores y las opiniones expresadas en el presente artículo son responsabilidad exclusivamente mías.*

(**) *Università degli Studi di Napoli Federico II.*

riesgo, especialmente a través del crecimiento y la estabilidad de las rentas agrarias. ¿Qué cambios han determinado entonces la percepción actual de la inadecuación del conjunto de políticas para ofrecer al sector la necesaria protección? ¿Está justificada tal percepción? En caso de que sea así, ¿habrá que adoptar una visión distinta de la que hoy prevalece, de forma que pueda informar mejor el proceso de formulación de políticas en este ámbito específico?

Por desgracia, todas estas cuestiones son difíciles de separar de las más generales referidas a la capacidad de la política agraria actual en Europa para promover tasas de crecimiento de las rentas agrarias comparables a las conseguidas en el pasado, especialmente en lo que respecta a la población rural de los nuevos Estados miembros de la UE. Una posible justificación del clima que rodea el proceso de reforma de la política agraria en Europa, se encuentra en la constatación de que no es plausible una prolongación de los éxitos de la PAC en el pasado en términos de su contribución a un *crecimiento* indefinido de la renta rural en el futuro. La mayor importancia concedida a las políticas explícitas de gestión de riesgos podría ser así la respuesta, no a un aumento real del riesgo, sino a la certidumbre de que, al no producirse ya fluctuaciones de la renta dentro de una tendencia alcista, se pondrán cada vez más de manifiesto desviaciones temporales a la baja. Aunque hasta ahora las políticas de *apoyo* a la renta habían contribuido a ocultar la necesidad de unas políticas explícitas de *estabilización* de la renta, tal vez por primera vez en su historia la PAC ha de reconocer explícitamente las diferencias existentes en la práctica entre unas y otras (1).

Hay muchas circunstancias que hacen que el proceso general de la formulación de las políticas sectoriales sea más complicado en la actualidad, y algunas de ellas tienen una influencia directa en las políticas de protección de la renta y de gestión de riesgos. En primer lugar, cabe destacar dos fenómenos convergentes (uno interior y

(1) Aunque podría resultar una cuestión empírica interesante, la cuantificación de la variabilidad real de las rentas agrarias puede resultar problemática. Los datos de la red de información contable agraria RICA (siglas en italiano, en español se trata de la RECAN) son probablemente la mejor fuente de que se dispone a escala comunitaria, pero se publican únicamente de forma agregada, de modo que una parte significativa de la variabilidad concreta de las rentas agrícolas se calcula como promedio. Aunque se pudiera tener acceso a los datos elementales, la inclusión de las explotaciones concretas en la muestra se limita a cuatro años, período demasiado breve para evaluar la variabilidad de las rentas. El análisis de los datos agregados de la RICA demuestra que, en la mayor parte de los países de la UE en los que se puede efectuar una comparación, la desviación estándar de las rentas agrarias per cápita, depurada de la tendencia lineal, fue más baja en el período 2001-2006 que en el período 1998-2000 (véase el anexo 1, cuadro A1).

otro exterior a la UE): la presión política (exterior) cada vez mayor en contra del apoyo a los sectores agrarios en los países desarrollados y el aumento de la presión política (interior) sobre la sostenibilidad de la distribución del presupuesto comunitario, históricamente sesgado a favor de la agricultura.

A partir del Acuerdo sobre Agricultura alcanzado en la Ronda de Uruguay del GATT y la creación de la OMC en 1994, las medidas de apoyo explícito a la agricultura que pudieran producir distorsiones del comercio internacional se encuentran limitadas en el marco de los acuerdos y compromisos sobre comercio internacional. Además, desde la creación de la Unión Europea en 1993 y la adición de una nueva responsabilidad política a la entonces Comunidad Europea, el presupuesto agrario se encuentra sometido a la presión continua de los críticos de una política europea orientada hacia la agricultura, partidarios de que pasen a primer plano otro tipo de consideraciones ligadas a la cohesión social y política. El resultado de estas presiones ha sido la exigencia a los representantes de los intereses agrarios (no sólo en Europa) de nuevas y más aceptables justificaciones para sustentar la continuidad de la intervención pública en el sector.

En respuesta a esta exigencia, una de las justificaciones que más a menudo se ha expuesto es la necesidad de dar seguridad a un sector de la economía que presenta carácter *estratégico* debido a los importantes vínculos que mantiene con dos elementos esenciales para la calidad de vida: la alimentación y el medio ambiente. La política agraria, se señala, no debe seguir siendo considerada, ni siquiera por sus críticos, simplemente como una política sectorial en la que los intereses de un grupo hayan de competir con los de otros grupos de ciudadanos por la apropiación de unos recursos públicos escasos: por el contrario, el mantenimiento de un sector agrario fuerte y seguro debe interesar a toda la población europea, porque de otro modo podría verse afectada la salud de los ciudadanos europeos y, más en general, su calidad de vida. Se han puesto de moda así términos clave como el de «multifuncionalidad». También las preocupaciones medioambientales han pasado a formar parte de la política agraria y con frecuencia las políticas de apoyo a los agricultores se han justificado por sus efectos indirectos de protección de la calidad de vida de la población en su conjunto.

En este contexto, la cuestión de la gestión de riesgos se ha convertido en el centro de atención de numerosos debates sobre el presente y el futuro de la política agraria, incluido el reciente «chequeo médico» con vistas a la reforma de la PAC prevista para

2013 (2). Se han emprendido una serie de iniciativas (3) para estimular el debate sobre el papel del sector público en la garantía de la estabilidad de las rentas agrícolas y se han publicado una larga lista de informes políticos y artículos científicos sobre cuestiones como el posible uso de los seguros para gestionar el riesgo climático, el modo de abordar las epizootias, el ámbito de aplicación de los fondos de solidaridad, etc., todo lo cual refleja la creciente preocupación por la posibilidad de que el riesgo generalizado que se cierne sobre la agricultura en Europa pudiera estar cambiando, de forma que la intervención actual resulte insuficiente para seguir garantizando un nivel adecuado de red de seguridad a las rentas de los productores.

El debate ha sido continuo y, en algunos momentos, intenso y ha alimentado numerosas polémicas en los ámbitos político, académico y profesional. El presente trabajo repasa las principales cuestiones sobre las que ha girado este debate, pone de manifiesto las posibles direcciones que tomarán las políticas en un futuro próximo y propone unas cuantas reflexiones sobre posibles perspectivas alternativas que pueden ser útiles para sustentar el proceso de formulación de políticas en los próximos años.

(2) Como intentaré demostrar más adelante, resulta legítimo afirmar que el grado de atención suscitado probablemente no habría sido posible si el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda de Uruguay no hubiese incluido dos disposiciones específicas (apartados 7 y 8 del anexo II) que dejan la «puerta abierta» a la continuación y tal vez el refuerzo de las políticas de apoyo, ahora justificadas como políticas de protección de la renta o, como a menudo se denominan, como «redes de seguridad» de la renta.

(3) Una lista no exhaustiva incluiría las siguientes:

- a) un informe titulado *Income Insurance in European agriculture* publicado por la CE (Meuwissen et al. 1999),
- b) un documento titulado *Risk management tools for European agriculture, with a special focus on insurance* (CE 2001),
- c) el memorando presentado por la Presidencia española al Consejo Europeo el 18 de marzo de 2002 tras la Conferencia internacional sobre «Los seguros agrarios y la garantía de rentas» celebrada en Madrid, España, los días 13 y 14 de mayo de 2002;
- d) una serie de iniciativas apoyadas por el Gobierno italiano, entre las que se incluye un taller sobre «seguros, gestión de riesgos en la agricultura y garantía de rentas», celebrado en Roma el 25 de marzo de 2003;
- e) el memorando presentado por la Presidencia griega sobre las catástrofes naturales y los seguros en el sector agrario al Consejo Europeo el 7 de mayo de 2003, y el posterior taller celebrado en Salónica el 6 de junio de 2003;
- f) un seminario de la Asociación Europea de Economistas Agrarios sobre la «La estabilización de las rentas de las explotaciones agrícolas: función de las políticas públicas», organizado en Anacapri, Italia, los días 22-23 de octubre de 2004, cuyas actas se han publicado en Cafiero y Cioffi (eds. 2006);
- g) una Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la gestión de riesgos y crisis en la agricultura y el correspondiente Documento de trabajo de la Comisión (CE 2005a; CE 2005b);
- h) un informe titulado *Risk and Crisis Management in European Agriculture*, basado en un estudio financiado por el Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, 2005);
- i) otro seminario de la Asociación Europea de Economistas Agrarios sobre «Gestión del riesgo climático en la agricultura» organizado en Berlín, Alemania, los días 5 y 6 de julio de 2007;
- j) el proyecto sobre estabilización de rentas financiado por la UE bajo el título «Income Stabilisation. Design and Economic Impact of Risk Management Tools for European Agriculture», <http://www.incomestabilisation.org>.

2. EL CAMBIO DE ENTORNO. ¿HA AUMENTADO REALMENTE EL NIVEL GENERAL DE RIESGO PARA LAS RENTAS AGRARIAS?

El punto de partida de prácticamente todos los debates sobre la política agraria se basa en la consideración de que se han producido acontecimientos que han modificado sustancialmente las condiciones en que se desarrolla la producción. Una de las afirmaciones más frecuentes es la que insiste en un aumento del nivel general de exposición al riesgo de los agricultores. Concretamente, se citan dos fenómenos como causas indiscutibles de ese aumento del riesgo, el cambio climático y la transición a una agricultura más orientada al mercado, con el consiguiente desacoplamiento de las subvenciones agrícolas. Causas que se utilizan para justificar las posibles iniciativas políticas de apoyo a los agricultores.

Se atribuye al *cambio climático* la mayor frecuencia actual de fenómenos meteorológicos extremos, como las lluvias torrenciales, las heladas tardías, los períodos de sequía excesivamente largos, etc., que tienen un fuerte impacto en la producción agrícola. A su vez, estos fenómenos dificultan el proceso de planificación y aumentan la incertidumbre de los resultados de la producción agrícola. Aunque aún habrá de pasar algún tiempo para que puedan considerarse convincentes las pruebas de un cambio real en la distribución de probabilidades de los fenómenos meteorológicos (4), parece existir un cierto consenso en que algunos de éstos, como las inundaciones, las heladas tardías o las sequías, son más *impredecibles* que en el pasado (5) (véase Easterling *et al.*, 2007).

(4) Existe un amplio debate sobre la posible existencia de una indicación objetiva del aumento de la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos y sus implicaciones para la producción agrícola. Las pruebas de un aumento de la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera durante los últimos decenios parecen admitirse de forma generalizada. Sin embargo, la conclusión de que tal aumento constituye la causa de la elevación de la temperatura media de la atmósfera, con las consiguientes consecuencias negativas para la producción agraria en ciertas partes del mundo, debería considerarse, dado el estado actual del conocimiento científico, como una mera especulación. Por una parte, una temperatura media más elevada podría tener efectos beneficiosos sobre la producción agraria en las regiones subtropicales. Por otra parte, el cambiante patrón de temperaturas podría determinar que los fenómenos extremos sean más frecuentes de lo que parecen haber sido en el pasado. El problema es que la variabilidad climática debe evaluarse a lo largo de siglos, incluso de milenios, para poder llegar a la conclusión de que la frecuencia de los fenómenos climáticos extremos ha cambiado realmente. En un reciente informe elaborado por el IFPRI se afirma sin ambages que «el cambio climático se deriva de una mayor concentración de gases de efecto invernadero como el dióxido de carbono, el óxido nitroso y el metano asociados a determinadas actividades económicas que se caracterizan por seguir determinadas pautas energéticas, industriales, de transporte y de uso del suelo [...] Sin embargo, no resulta nada claro el modo en que los cambios afectarán a la agricultura y los recursos naturales del planeta (Yohe *et al.*, 2008).

(5) Una consecuencia de ello es que las pólizas de seguro tradicionalmente suscritas contra los fenómenos considerados más inciertos, entre otras cosas, se encarecerán en un futuro inmediato, ya que las aseguradoras incluirán en el cálculo desde el principio la mayor incertidumbre que los rodea. Este aumento de los precios de las primas podría durar hasta que se recabasen los datos necesarios para valorar objetivamente las pólizas de seguros y siempre que la fijación de precios se produjese en condiciones competitivas.

Por otra parte, debido a la *eliminación de las subvenciones a los precios y de otras formas de pagos «acoplados»*, los precios efectivos que reciben los agricultores europeos están determinados cada vez más por las condiciones de demanda predominantes en el mercado, con lo cual serán cada vez menos predecibles que en el pasado (6).

Ahora bien, si examinamos con mayor detalle los argumentos aducidos, llegaremos a la conclusión de que los dos fenómenos supuestamente causantes de un cambio en los riesgos no justifican necesariamente una mayor intervención pública.

El primer argumento que se podría resaltar es el de la denominada «cobertura natural». Aun aceptando que haya aumentado la variabilidad tanto de los rendimientos como de los precios, eso no significa necesariamente que haya aumentado también la *variabilidad de las rentas*. Las rentas son el producto del rendimiento y el precio, por lo que su variabilidad sólo aumentará si esas dos variables no presentan una fuerte correlación negativa. La presencia de una correlación negativa, de hecho, determina lo que en la literatura se conoce como «cobertura natural»: si el precio depende de la cantidad producida, la reducción del rendimiento se compensará parcialmente por una elevación del precio (7). Prescindiendo de la cuantificación real de la magnitud de la correlación negativa entre rendimientos y precios, la relevancia de esta correlación reside en que, si se prescinde de ella, resultará muy engañosa la valoración de los méritos tanto de los sistemas de seguro de rendimientos como de los programas de protección de los precios, considerados de forma aislada. Esto podría explicar en parte por qué, por ejemplo, ni siquiera los programas de seguro agrario que se benefician de fuertes subvenciones, como es común en Italia y España, consiguen la difusión universal de las pólizas de seguro entre los agricultores.

Aparentemente, el principio de la «cobertura natural» se ha reconocido en los recientes intentos de sustituir los seguros de *rendimientos* por seguros de *rentas*, primero en los Estados Unidos y posteriormente en Italia y España. Se ha considerado esa cobertura natural como algo que permite reducir el *coste* de la prestación del seguro a los agricultores, habiéndose prestado menos atención a la posibilidad de que contribuya a reducir aún más la *demand*a efectiva de seguro. La consideración precedente podría estar justificada a la luz de la experiencia estadounidense, que debe interpretarse correctamente

(6) Nuevamente, ello implica que se han de reconsiderar las posibilidades que ofrecen los mecanismos de transferencia del riesgo, como los seguros, para gestionar adecuadamente este tipo de riesgo.

(7) Recientemente se han presentado pruebas de la existencia de correlaciones negativas entre producción y precios para muchos tipos de cultivos en los EE.UU. (véase Zulauf, 2002).

como un modo de reducir el coste público de un programa de gestión pública, y no como una transición a un sistema de seguros más eficiente y basado en el mercado. En Italia y España, donde el sistema de subvenciones públicas va dirigido a promover el desarrollo de un mercado en gran parte privado, incluso subvenciones de hasta un 80 por ciento de la prima para conseguir una cobertura de rentas de carácter experimental se han revelado insuficientes para estimular el desarrollo de un mercado privado de seguros agrarios de rentas.

Otros problemas que hacen que el *coste* de los seguros sea superior al precio que los agricultores están dispuestos a pagar continuarán probablemente dificultando el establecimiento de mercados viables para este tipo de pólizas. Cabe destacar (contrariamente a lo que ocurre en Estados Unidos) que en los países europeos en los que se han introducido los seguros de rentas la ausencia de series cronológicas de rentas lo suficientemente largas dificulta la evaluación de los perfiles de riesgo de las rentas necesarios para fijar adecuadamente el precio de las pólizas. En Italia, por ejemplo, los agricultores nunca se han visto obligados a llevar una contabilidad oficial por razones fiscales, por lo que no existen fuentes públicas en las que apoyarse para desarrollar un plan de seguros de rentas basado en algún tipo de «historial real». Del mismo modo, la tasación de las pérdidas para el conjunto de las rentas de las explotaciones resultaría problemático y gravaría los costes administrativos de la prestación de este tipo de seguro.

Otra cuestión que no ha conseguido impregnar el debate sobre la gestión de riesgos en la agricultura hasta hace muy poco, pero que podría ser muy significativa para conformar el perfil de riesgo real de las rentas agrarias, es la vinculada a la *introducción de los pagos desacoplados y, concretamente, del pago único por explotación*. Por definición, los pagos desacoplados no están vinculados a la producción real, lo que significa que, si son plenamente compensatorios de las subvenciones que se recibían antes, es probable que con la PAC reformada las rentas agrarias *totales* (es decir, incluidos los pagos de la PAC) sean *más* estables que antes. Esto significa que la reforma, de por sí, tendría un efecto estabilizador, y no al contrario, sobre los ingresos totales de las explotaciones. Aunque el componente de las rentas ligado a los precios sea más variable que antes, las consideraciones relativas al riesgo deben basarse en la variabilidad de las rentas *totales* de las explotaciones, incluidos los pagos disociados fijos, y hasta el momento no se ha elaborado ninguna estimación de la variabilidad de esas rentas tras la introducción del régimen de pagos únicos por explotación.

Nuevamente, al igual que para el régimen de pago único por explotación, se puede subrayar que, para evaluar el coste social del riesgo

(y, por consiguiente, la posible necesidad de ayuda pública), se deben tomar en consideración las rentas totales de la explotación agraria, y no simplemente el rendimiento o el precio recibido por un único cultivo. En Europa, muchas explotaciones diversifican sus cultivos y, en mayor medida aún, sus fuentes de renta con empleos e inversiones no agrarias. Ello influye sobre los efectos que la variación de las rentas procedentes de una de esas actividades tendrá en el nivel de vida general de los miembros de la explotación y, por consiguiente, en su disposición a pagar por un seguro.

Para finalizar con esta cuestión, la conclusión que se puede extraer de lo expuesto es que, aunque el entorno económico general en el que la agricultura europea se vaya a desenvolver a corto y a medio plazo sea ciertamente diferente del que ha prevalecido hasta hace sólo unos años, no se puede deducir: a) que el riesgo económico y social al que se enfrentan los agricultores europeos haya aumentado, ni b) que la actual participación de los gobiernos deba incrementarse en forma de subvenciones al seguro privado (como ha sucedido tradicionalmente en países como Italia o España).

Lo que cabe esperar es que el cambio de entorno se aproveche para profundizar en el debate sobre la función de los gobiernos en la gestión de riesgos en la agricultura y acaso para definir un nuevo enfoque de la intervención pública en el sector. Este enfoque debería basarse en el reconocimiento de la distinción fundamental entre el *riesgo empresarial normal* y el *riesgo de que se produzcan sucesos extremos e impredecibles*, y debería dejar claro que el objetivo de la actuación pública ha de ser la mejora de la capacidad del sector para gestionar ese riesgo empresarial normal, principalmente a través de la transmisión de la información; mientras que los escasos y limitados recursos financieros públicos deben reservarse para garantizar la movilización de la más amplia solidaridad posible en situaciones de consecuencias potencialmente catastróficas. En lo que resta del artículo se intenta delinear los elementos de este nuevo enfoque, empezando por la presentación de una nueva perspectiva de las auténticas razones de una intervención pública en materia de riesgo y siguiendo por la introducción de un marco para analizar un enfoque integrado de la gestión de riesgos en la agricultura.

3. EL PORQUÉ DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE RIESGOS. ¿EFICIENCIA, EQUIDAD O AMBAS COSAS?

Las políticas encaminadas a reducir la exposición al riesgo de los agricultores, a aumentar su capacidad de gestión de los riesgos o a

compensarles a posteriori por los daños sufridos se han justificado por razones de aumento de la eficiencia, de redistribución equitativa de las rentas o de ambas cosas.

Buena parte de la literatura señala la *eficiencia* como una de las principales razones de las políticas en materia de riesgos. Un excesivo nivel de exposición al riesgo, se argumenta, daría lugar a una distribución ineficiente de los recursos destinados a la agricultura: los agricultores aversos al riesgo no aprovecharían oportunidades potencialmente mejores en términos de nuevos cultivos, nuevas variedades o exploración de nuevos mercados si los considerasen demasiado arriesgados en comparación con los productos y modos de producción tradicionales. Sin embargo, este tipo de justificación basada en la eficiencia (que pudo ser válida en el pasado para la agricultura europea y que aún podría tener algún sentido para las comunidades agrarias de los países en desarrollo) ha perdido buena parte de su validez en las economías desarrolladas. El nivel de aversión al riesgo que impide la adopción de innovaciones rentables o que justifica la realización de actividades de evitación del riesgo se da cuando la ausencia de mercados de crédito o de redes de protección social fuerza a los agricultores a adoptar una costosa actitud del tipo «la seguridad ante todo» (Telser, 1955) al elegir lo que van a cultivar. De hecho, sólo en el caso de una agricultura de subsistencia o semisubsistencia, el riesgo de fracaso asociado a un único cultivo que pudiese conducir a una «catástrofe» real justificaría la renuncia a la posible obtención de mayores ingresos a través de la adopción de innovaciones (8).

En otras palabras, en mi opinión, en Europa el nivel general actual de desarrollo económico es tal que los agricultores están capacitados para tomar debidamente en consideración el riesgo e integrarlo en su planificación. Los incentivos que reciben a través de los precios y la disponibilidad y el coste de los instrumentos privados de cobertura y de estabilización del flujo del consumo en sus economías domésticas son tales que no necesitan políticas públicas para protegerse de los riesgos de producción. Más bien al contrario, la disponibilidad de seguros subvencionados, o de indemnizaciones demasiado generosas

(8) En Europa y en otros países desarrollados se ha acusado recientemente a la protección excesiva contra el riesgo concedida a los agricultores de ser la causa de una asignación ineficiente de los recursos, especialmente desde el punto de vista social. En un reciente y exhaustivo informe, Roberts et al. (2004), por ejemplo, se examina el grado en que el sistema federal de seguros agrarios estadounidense («Federal US Crop Insurance») ha podido ser una causa de degradación medioambiental debido al cultivo intensivo de un suelo frágil promovido por las generosas ayudas concedidas para suscribir estos seguros, que han hecho de tal cultivo una posibilidad artificialmente atractiva para los agricultores.

por los daños causados por causas predecibles, podría inducir comportamientos distorsionados de asunción excesiva de riesgos y retrasos u omisiones en la realización de los ajustes necesarios.

Si no es por razones de eficiencia, la intervención pública en el mercado a través de mecanismos de transferencia de riesgos podría justificarse por razones de equidad, existiendo al menos dos perspectivas para abordar esta cuestión. Según la primera de ellas, las rentas de los agricultores, al contrario de lo que ocurre con otros grupos de ciudadanos, aún se encuentran por debajo de los niveles generales, por lo que estaría justificado el apoyo público a las mismas como mecanismo de redistribución. En este sentido, sin embargo, la intervención pública en las políticas de gestión de riesgos representaría sólo una forma de *sostenimiento* de los ingresos, y no de *protección* de los mismos. Se ha llegado incluso a afirmar, por ejemplo, que la inclusión de las disposiciones que permiten el apoyo público a los seguros y los pagos en caso de catástrofe en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC es sólo un modo de permitir que los Gobiernos de los Estados Unidos, Canadá y los países europeos sigan ofreciendo subvenciones agrarias disfrazadas de protección contra el riesgo (9). Si se da por válido este argumento, cabría plantearse el modo de lograr una vía más eficiente de transferir recursos públicos al sector agrario tomando en consideración los límites impuestos a la política agraria por los actuales acuerdos de comercio internacional (10). Es evidente que, de los dos mecanismos permitidos, es decir, la participación en el pago de las primas de seguros y las indemnizaciones directas, el segundo, al ser más directo, permitiría una transferencia más eficiente y debería ser el aplicable, a menos que los costes de transacción u otro tipo de problemas lo hiciesen difícil de aplicar. Los defensores de las subvenciones a los seguros han afirmado a menudo que la asociación con el sector de los segu-

(9) Por ejemplo, en el conocido conflicto sobre el algodón que enfrentó a Brasil y los Estados Unidos, Brasil denunció las subvenciones a los seguros agrarios afirmando que iban en contra de los intereses brasileños. El grupo de expertos de la OMC designado para examinar la diferencia dio la razón a Brasil, aduciendo que el programa de subvenciones en cuestión [es decir, los pagos de los programas de préstamos para la comercialización (marketing loan programme payments), los pagos al usuario para la comercialización –fase 2– (step 2 user marketing payments), los pagos de asistencia por pérdida de mercado (market loss assistance payments) y los pagos anticíclicos (counter-cyclical payments)] produjo una reducción significativa de los precios de conformidad con el artículo 6, apartado 3, letra c), lo que ocasionó graves daños a los intereses de Brasil con arreglo al artículo 5, letra c). El grupo de expertos también llegó a la conclusión de que otros programas de ayuda estadounidenses [es decir, los pagos por contratos de producción flexible (contract flexibility payments), los pagos directos (direct payments) y los pagos por seguros de cosecha (crop insurance payments)] no ocasionaban graves perjuicios a los intereses de Brasil, pero únicamente porque este país no logró probar el vínculo causal necesario entre ellos y una reducción de los precios significativa, y no porque tales programas no se considerasen como un instrumento de apoyo a las rentas de los algodones estadounidenses.

(10) Por eficiencia de la transferencia se entiende la proporción entre la cantidad de recursos financieros que llegan al grupo destinatario y la cantidad total de recursos asignada por los presupuestos públicos.

ros permitiría compartir la carga de la prestación de ayuda financiera a los agricultores. Ahora bien, si para promover tal asociación es preciso que el nivel de subvenciones a las primas que pagan los agricultores alcance o supere el 50 por ciento, habría que preguntarse por la eficiencia del sistema. De hecho, con una subvención pública del 50 por ciento como mínimo, y admitiendo que el sector de los seguros no sufra pérdidas sistemáticamente (es decir, que el cociente entre indemnizaciones y primas no supere la unidad, como ha ocurrido históricamente y por término medio en España, por ejemplo, según los datos de Agroseguro), la cantidad de dinero que llegaría a los agricultores en forma de indemnizaciones sería inferior a la que gasta la Administración pública, por lo que se debería considerar la posibilidad de pagar esa misma cantidad directamente a los agricultores, en lugar de canalizarla a través del sector de los seguros.

La segunda perspectiva que puede adoptarse para abordar la cuestión de la equidad, como justificación de la participación pública en la gestión de los riesgos agrarios es la basada en la consideración de la agricultura como sector estratégico. Por una parte, la agricultura es directamente responsable de la producción de alimentos y, por otra, está íntimamente asociada al medio ambiente natural, por lo que los beneficios de un sector agrario fuerte y vital han de ser disfrutados por la población en general, más allá de lo que la simple contribución de la agricultura al PIB indique. Del mismo modo, no debe dejarse que recaiga solamente sobre las espaldas de los agricultores el riesgo empresarial, puesto que el fracaso de la producción agraria podría tener consecuencias negativas en términos de seguridad alimentaria (tanto cuantitativa como cualitativamente) o de reducción de la protección medioambiental, lo que afectaría a la población en general.

Aun optando por esta segunda perspectiva, al considerar que la inocuidad de los alimentos y la protección medioambiental deben ser objetivos de la política pública, hay que señalar que para abordar seriamente esta cuestión, los investigadores y los responsables de la formulación de políticas deberían analizar de forma más detallada las modalidades que ha de adoptar la política pública en comparación con lo que ha sido habitual hasta la fecha. Si lo que está en juego es el interés de los consumidores en relación con la alimentación y con el medio ambiente, entonces habría que preguntarse si ofrecer a los agricultores ayuda en la gestión de riesgos constituye la política más efectiva en términos de mejora de la seguridad alimentaria y de la protección medioambiental. Ya se han mencionado los posibles efectos sobre la calidad del medio ambiente de la generosa

protección contra los riesgos ofrecida a los agricultores estadounidenses, tal como han sido examinados por Roberts *et al.* (2004), y muchas de las consideraciones que se hacen en ese trabajo se podrían aplicar fácilmente a las circunstancias de la agricultura europea. En cambio, se ha prestado menos atención a los posibles efectos de las modalidades de la protección contra los riesgos concedida a los productores agrarios, sobre el grado de inocuidad de los alimentos y de seguridad alimentaria. Hasta que se cubra esta laguna de la investigación, se podría especular con la idea de si se conseguiría una mejor protección dirigiendo los esfuerzos públicos en materia de gestión de riesgos hacia los consumidores en lugar de hacia los productores. Un argumento a favor, por ejemplo, sería que una protección excesiva de las rentas de los agricultores contra las consecuencias de riesgos como la propagación de enfermedades a través de los alimentos podría conducir a desatender las medidas preventivas. Podría ser mejor una política que permitiese a los consumidores pagar un precio más alto por unos alimentos más saludables y de mayor calidad, lo que incentivaría de forma adecuada a los productores para adoptar todas las medidas preventivas concebibles para evitar los riesgos para la salud o para la calidad. El modo de lograrlo deja el campo abierto a una investigación potencialmente muy valiosa.

Para resumir, la justificación de la intervención pública en la gestión de riesgos en la agricultura se ha fundamentado en la eficiencia y en la equidad. Ya se ha señalado que la justificación basada en la eficiencia probablemente no tiene sentido en las circunstancias actuales de la agricultura europea. Son muy remotos o improbables los tipos de acontecimientos que podrían producir alteraciones en la actividad agraria en Europa (al contrario de lo que sucede aún en muchos países en desarrollo, donde incluso una corta sequía puede ser desastrosa para el nivel de vida de la población rural) y, por consiguiente, justificar la adopción de un comportamiento de aversión excesiva al riesgo por parte de los agricultores. Las crisis reales, como recientemente ha indicado la CE (11), son, por definición, independientes de las decisiones de producción de los agricultores y, por consiguiente, cualquier supuesta mejora de la eficiencia derivada de una mejor asignación de recursos como consecuencia de la protec-

(11) En la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la gestión de riesgos y crisis en la agricultura y el correspondiente Documento de trabajo de la Comisión (CE 2005a; CE 2005b), las crisis se definen como situaciones imprevistas cuyas consecuencias se escapan a la capacidad de reacción de los agricultores y son tan graves que podrían poner en peligro la viabilidad de las explotaciones agrícolas.

ción contra una crisis sería contradictoria (si los agricultores hubieran podido evitarla, lo hubieran hecho, con lo que ya no se estaría ante una «crisis» merecedora de la atención pública). En relación con este tipo de crisis, la única intervención concebible es la activación de una solidaridad a posteriori, del tipo de la que se produjo recientemente cuando, por ejemplo, se creó el Fondo Europeo de Solidaridad tras las inundaciones en Europa central en 2003. No obstante, esto no significa que la política pública no deba desempeñar ningún papel o que se abra ante ella una gama de alternativas limitada. Por el contrario, existen numerosas formas de establecer un fondo de solidaridad y, gracias a las recientes innovaciones en los mercados financieros, se dispone de sofisticados mecanismos para movilizar los recursos necesarios para constituir el fondo o para dar cobertura a su exposición financiera, algo que constituye otro campo de interesante investigación futura (12).

Todas las demás fuentes de riesgo en la agricultura deberían considerarse riesgos empresariales normales y los agricultores deberían asumir la plena responsabilidad de su gestión, tomando en consideración el amplio conjunto de instrumentos actualmente disponible, desde el uso de los propios ahorros y la diversificación hasta el uso de los créditos y los seguros y los diferentes tipos de derivados financieros utilizables para cubrir la exposición financiera de prácticamente cualquier empresa, incluidas las explotaciones agrarias. Tal como ha señalado Tweeten (2002) al examinar el papel de la política agraria en el cambio de siglo, si la sociedad no considera una obligación pública compensar las pérdidas de los apostantes que no han tenido suerte, ¿por qué debe compensar a los agricultores que han elegido libremente emprender actividades arriesgadas? Y, por otra parte, si se compensa a los agricultores, ¿por qué no hacerlo también con otros tipos de empresarios? El riesgo es intrínseco a cualquier actividad económica y los empresarios privados lo son precisamente porque están dispuestos a asumir algún riesgo en previsión de posibles beneficios. La gestión de riesgos debe ser un elemento fundamental de la capacidad empresarial, tanto en la agricultura como en cualquier otro sector de la economía.

Nuevamente, esto no quiere decir que la política pública no pueda desempeñar ningún papel. Por el contrario, existen al menos dos ámbitos en los que resulta esencial: en primer lugar, el de la creación

(12) Véase, por ejemplo, Chantarat et al. (2007) en relación con la introducción de operaciones con derivados para movilizar rápidamente los fondos en caso de crisis humanitarias.

y mantenimiento del entorno institucional y jurídico necesario para que los mercados puedan funcionar sin problemas e impedir la aparición de posiciones de dominancia que crean rentas económicas y, en segundo lugar, el de la transmisión de información oportuna fiable.

Esta última, en concreto, debe ser responsabilidad fundamental del sector público, dado el carácter de bien público de la información. De hecho, como se estableció en los trabajos pioneros de George Akerlof, Joseph Stiglitz y otros sobre la economía de la información, muchas de las razones de los «fracasos del mercado» pueden rastreadarse como problemas de información. Si se deja abandonada la información a las fuerzas de los incentivos privados, se generará a niveles que estarán lejos de ser óptimos, ya que los agentes privados sólo se sentirán incentivados a buscarla en la medida en que puedan apropiarse de ella. Lo que es aún peor, cuando lo hagan intentarán aprovecharse de ella transmitiéndola en la menor cantidad posible, lo que exacerbará el problema (13). En relación con los riesgos en la agricultura, existen muchos tipos de información que, si se difundiesen, favorecerían la creación de nuevos mecanismos de dispersión de riesgos. Ejemplo de ello sería la disponibilidad de series cronológicas de datos sobre variables climatológicas locales, que permitirían la elaboración de contratos de seguros indicados para cubrir los daños ocasionados por los fenómenos meteorológicos, o de series cronológicas de datos sobre precios y cantidades comercializadas en los principales mercados, que podrían sentar las bases para la creación de derivados utilizables para la cobertura de los riesgos de mercado, o de series cronológicas de datos sobre rentas agrarias, cuya ausencia ha impedido hasta la fecha la creación de seguros viables de protección de la renta en algunas partes de Europa. Todos estos ejemplos corresponden a ámbitos de intervención de las Administraciones Públicas que podrían aumentar la capacidad de gestión de riesgos de los agricultores sin la cobertura directa mediante un seguro.

4. ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RIESGOS COHERENTE PARA LA AGRICULTURA

En esta parte del artículo se presentan algunos elementos fundamentales de una política de gestión de riesgos coherente con las circunstancias actuales de la agricultura de los países desarrollados.

(13) Un ejemplo típico sería el caso de las compañías de seguros que han manifestado tradicionalmente una clara resistencia a la publicación de los datos que figuran en su cartera de clientes, para intentar protegerse de la competencia. Al actuar así, se reduce, la cantidad de información disponible para que las empresas de seguros fijen mejor el precio de sus pólizas.

Muchos de los aspectos que se abordan se han presentado ya anteriormente y las conclusiones se deducen de lo que se ha expuesto. No obstante, puede ser útil presentarlos de forma organizada, empezando por una exposición de los principios de la moderna gestión de riesgos y siguiendo con una breve lista de indicaciones prácticas.

4.1. Los principios de la gestión de riesgos y la función de los mercados y del Estado

El análisis económico de los mecanismos de gestión de riesgos debe ir dirigido a ofrecer propuestas sobre el modo de obtener un adecuado nivel de protección contra el riesgo para quienes lo necesitan al menor coste posible para la sociedad en su conjunto. El análisis ha de tener, por consiguiente, dos objetivos conceptualmente distintos: el primero consiste en definir lo que es un nivel «adecuado» de protección contra el riesgo para el grupo social en cuestión, lo que implica transferir una parte del riesgo al resto de la sociedad, y el segundo consiste en cuantificar los costes asociados a tal protección. Este segundo objetivo resulta menos controvertido y probablemente todo el mundo estará de acuerdo en que, ni siquiera en aras de la solidaridad, nada justifica el despilfarro de recursos materiales cuando puede evitarse (la teoría económica puede ofrecer una valiosa contribución en este sentido, como demuestra la existencia de una vasta literatura económica sobre gestión de riesgos). El primer objetivo, en cambio, es algo más controvertido, como deja entrever el debate al que se ha hecho referencia frecuente en las partes anteriores de este artículo y al que se dedican a continuación algunas reflexiones.

4.1.1. *La gestión de riesgos como forma de solidaridad*

El principio fundamental en el que puede basarse una teoría de la gestión de riesgos es el de que la carga total de un determinado suceso adverso es menor cuanto más se reparte entre un grupo amplio de individuos. Aun limitándose a la riqueza material y a los beneficios o pérdidas financieras, la hipótesis que justifica el carácter beneficioso de la «dispersión» del riesgo es el de la utilidad marginal decreciente de la riqueza, es decir, el principio de que quienes tienen más se preocuparán de conseguir un euro adicional menos que los que tienen menos. Si a esto se añade que todos los seres humanos tienen igual derecho a la riqueza, una política efectiva de dispersión de riesgos se convierte directamente en una política de mejora del bienestar. Lo que ha oscurecido durante algún tiempo este hecho bastante simple de la teoría económica ha sido la resistencia de los econo-

mistas, desde comienzos del siglo pasado, a aceptar la comparación interpersonal de la utilidad asociada a las ganancias y pérdidas monetarias. Algunos economistas aducen, en efecto, que una comparación interpersonal de la utilidad supone apartarse de las consideraciones económicas puramente teóricas y adoptar una posición política, por lo que no resulta posible demostrar las ganancias de la política de dispersión de riesgos a partir de consideraciones tomadas de la economía del bienestar. En respuesta a este planteamiento, una visión es que las propuestas políticas operativas requieren siempre la adopción de una posición política y que, de todas las posiciones políticas posibles, posiblemente la mejor sea la que se basa en el reconocimiento de una igualdad fundamental de los ciudadanos.

Una vez fundamentada así la legitimidad social y *económica* de la política de dispersión de riesgos, la gestión de riesgos efectiva puede describirse simplemente como el conjunto de mecanismos a través de los cuales se consigue un nivel suficiente de dispersión de dichos riesgos, es decir, se convierte una pérdida potencialmente grande en muchas pérdidas reales pequeñas mediante la transferencia de la carga de los riesgos específicos desde los hombros de uno solo, o de unos pocos individuos, a los de un amplio conjunto (de pocos años a muchos años, como en el caso de la garantía que ofrece el autoseguro a través de los ahorros, de pocas personas a muchas personas, como en el caso de las mutualidades, o de unos pocos grupos a la sociedad en su conjunto, como en el caso de la solidaridad social).

No hay duda de que las sociedades humanas tienen tanto el potencial como la predisposición natural para diseminar los riesgos (14). La solidaridad, que puede considerarse una forma espontánea de dispersión de los riesgos, se acepta y se entiende bien cuando se aplica al ámbito familiar, al ámbito de la religión y a otras actividades humanas no económicas. El problema de la solidaridad es que normalmente se materializa *después* de haberse producido el suceso nocivo y, por consiguiente, se convierte en un modo menos *eficiente* de abordar la cuestión, ya que a) se producen algunas pérdidas que son irreversibles y el momento de la transferencia de recursos puede ser decisivo para prevenirlas, y b) el sentimiento de inseguridad resultante de la ausencia de un compromiso preventivo fiable de ayuda

(14) En este sentido, mi alejamiento de la visión predominante del ser humano que subyace a la mayoría de las teorías económicas tradicionales se hace patente. Mis argumentos se basan en el supuesto de que la tendencia a ayudar a las personas en dificultades, incluso cuando ello lleva aparejado un coste material, es una característica natural de los seres humanos. Las pruebas que sustentan mi afirmación son abrumadoras: desde la intervención de los médicos hasta el desarrollo de miríadas de instituciones que se basan en diversas formas de solidaridad, que los motivos racionales del *homo oeconomicus* son incapaces de explicar.

por parte de los demás, puede afectar al comportamiento hasta el punto de causar ineficiencias (véase antes).

En cierto sentido, el objetivo de las políticas en materia de riesgo debe ser el de garantizar que se logra el máximo nivel de solidaridad posible cuando es necesario y que se es consciente de ello. El problema reside entonces en definir los mecanismos adecuados para que este potencial encuentre el modo de materializarse. Donde más útiles pueden ser la teoría y la práctica modernas de la gestión de riesgos es en la aportación de medios para activar esta solidaridad a priori, es decir, *antes de la aparición del suceso desfavorable*. Eso puede hacerse tanto activando la transferencia efectiva de los recursos como, más probablemente, obteniendo el compromiso de transferencia de los mismos en caso de necesidad.

Lo que se trata de argumentar aquí es que, para reforzar la comprensión general del papel de la política pública en la gestión de riesgos, se deben antes examinar los mecanismos económicos del principio de dispersión de riesgos como modo de promover la solidaridad. La cuestión principal, y lo que probablemente suscitaría la sospecha de que aquello de lo que se está hablando no es realmente la solidaridad, es que los análisis económicos siempre presentan el problema en términos de **incentivos**, es decir, de rendimientos previstos que inducen a la gente a asumir el riesgo de una pequeña pérdida, cuando ésta podría evitarse. Sin embargo, la solidaridad no se sustenta en motivos puramente «económicos» (en caso contrario, lo que se describiría no sería solidaridad, sino más bien el comportamiento de unos «chacales» racionales que esperan que los demás se encuentren en dificultades para beneficiarse de ello) y, en un mundo ideal, no habría siquiera la necesidad de mecanismos para promoverla. Pero no se vive en un mundo ideal, y si es útil examinar los principios económicos en los que se basan las actividades de gestión de riesgos es porque **la prima asociada a la transferencia del riesgo**, que genera el incentivo necesario para que las personas compartan el riesgo con otras personas a las que no conocen directamente, **puede desempeñar un papel informativo fundamental**.

La expresión de una solidaridad espontánea normalmente requiere o bien un conocimiento directo de los que se encuentran necesitados y a quienes va dirigida, o bien la difusión de información fiable sobre el hecho de que algunos se han visto afectados por un suceso negativo y de que el sacrificio de quienes vayan a contribuir está directamente relacionado con el alivio de los mismos. En la mayoría de los casos, a menos que el suceso atraiga la atención pública debido a la extrema magnitud de los daños y ésta permita hablar de una

auténtica catástrofe, la información sobre los niveles reales de exposición al riesgo y los posibles daños resulta incompleta y difícil de difundir. El precio en un «mercado del riesgo» que funcionase adecuadamente, por consiguiente, constituiría el medio de transmitir la información sobre los posibles beneficios asociados a la transferencia del riesgo desde quienes se enfrentan a él hacia quienes estén en posición de soportarlo a un menor coste.

4.1.2. *Las funciones de la política pública*

La exposición hecha hasta el momento, que ha puesto de manifiesto los beneficios potenciales asociados al uso de mecanismos de mercado para el reparto de riesgos, conduce de forma natural al reconocimiento del papel fundamental de la acción pública. Evidentemente, para que un mercado pueda desempeñar la función esencial en la provisión de la información prevista ha de ser de acceso totalmente libre. No puede haber barreras a la entrada, ni técnicas ni institucionales, que permitan a unos cuantos aprovecharse de la información. El problema que han suscitado en el pasado algunas de las intervenciones políticas en materia de riesgos ha sido que, en lugar de contribuir a eliminar esas barreras, han impedido de hecho el libre acceso al mercado de los mecanismos de dispersión de riesgos (15). En segundo lugar, la generación y difusión de la información puede resultar «insuficiente si se abandona exclusivamente al juego de los incentivos privados. Como ya se ha mencionado, la información constituye un bien público inagotable (16): ningún operador privado tendrá nunca los incentivos necesarios para generar la suficiente información y, en cualquier caso, la información que generase no se difundiría lo suficiente, con la reducción consiguiente de los beneficios potenciales. Han de entrar en juego entonces políticas públicas que no puede delegar al mercado.

Además de estas dos funciones (promoción de la competencia y suministro de información, ambas a menudo solapadas), es evidente que el sector público puede asumir directamente la prestación de

(15) Podría afirmarse, por ejemplo, que el sistema actual de apoyo a los seguros agrarios en Italia, con un presupuesto anual tasado (normalmente insuficiente para cubrir la demanda potencial) es el apropiado para financiar las subvenciones de las primas. Esto favorece las actividades que persiguen obtener rentas por parte de las aseguradoras, las cuales compiten para lograr la aprobación de las pólizas por parte del organismo del Ministerio responsable de librar la subvención. El propio mecanismo constituye una barrera de entrada efectiva para la concurrencia de nuevas compañías que estarían interesadas en comercializar pólizas sin subvenciones.

(16) El término «inagotable» se toma prestado de la literatura económica medioambiental sobre las externalidades, en la que se usa para describir «el hecho de que un aumento en el consumo de un bien por parte de un único individuo no reduce su disponibilidad para el consumo de otros» (Baumol y Oates, 1988: 19).

servicios de dispersión de riesgos, como los de seguridad social o los de administración de fondos de solidaridad públicos. Así se ha hecho tradicionalmente en casi todas las formas de sociedades organizadas, desde la familia y las comunidades locales hasta los Estados. Desde un punto de vista económico, la cuestión clave es si eso se logra con el menor coste posible en términos de los recursos materiales que han de asignarse al objetivo de seguridad. En principio, los mecanismos de mercado pueden ser eficientes en la asignación de los recursos materiales, y no hay razón para no servirse de ellos, en la medida de lo posible, a fin de lograr que quienes disponen de recursos materiales en exceso utilicen parte de ellos para dar seguridad a quienes más los necesitan.

En relación con la prestación de seguridad, la conclusión que cabe extraer de lo expuesto es que los mecanismos de mercado pueden y deben utilizarse en la medida en que permitan diseminar los riesgos de manera efectiva a un coste menor que aquel en que incurriría el Estado para conseguir el mismo efecto a través de otros mecanismos. Como sucede en los demás casos en que está en juego el mercado, eso no implica que el Estado abdique de su función de supervisión del propio mercado y, en caso necesario, de regulación de la competencia para evitar la aparición de posiciones de dominancia.

La ventaja de costes que un programa público tiene sobre los mecanismos de mercado es, en gran medida, inversamente proporcional a la magnitud tanto del daño potencial como del grupo de individuos entre los que se debe repartir el riesgo para generar un beneficio real en materia de bienestar, y a la probabilidad de que se produzca el suceso desfavorable.

En otras palabras, la cuestión depende del carácter más o menos sistémico de un riesgo determinado y de su frecuencia. Durante muchos años, sucesos como las inundaciones, los seísmos, los huracanes y otros fenómenos extremadamente peligrosos se han considerado «no asegurable», dado su carácter sistémico, y quienes los han padecido han tenido que contar, si acaso, con la solidaridad a posteriori. Gracias a las innovaciones en el sector financiero, ya no es así, como veremos seguidamente.

4.1.3. Transferencia del riesgo a través de los mercados financieros

Aparte de los seguros, resulta evidente que el principal y más prometedor mecanismo de mercado para conseguir la dispersión del riesgo lo constituye el funcionamiento de los mercados financieros, y especialmente el uso de los derivados financieros. En los últimos

tiempos ha aumentado la preocupación por las consecuencias de actividades como la especulación financiera, a la que se ha hecho responsable en alguna medida del aumento de los precios de muchas materias primas, como el petróleo y los cereales, hasta el punto de haberse creado un halo de sospecha en torno a instrumentos financieros como los derivados, que probablemente dificulta su difusión más de lo que sería normal. Por ejemplo, debido a la presión resultante del aumento de los precios de los alimentos y advertido el interés por las materias primas agrícolas mostrado en los últimos años por muchos inversores, se ha propuesto que se prohíban las transacciones en los mercados de derivados a quienes no tengan interés por la materia prima en sí, aun cuando esto, como se argumenta posteriormente, sería una auténtica calamidad.

Una opinión en relación a la utilización de los derivados es que no es que se hayan utilizado demasiado, sino que por el contrario han sido empleados muy poco (17). La especulación, si es lo suficientemente competitiva, no es un rasgo negativo de los mercados financieros, sino el medio para aumentar la capacidad de dispersión del riesgo. Los especuladores son operadores que voluntariamente deciden asumir cierto riesgo cuando otros operadores están dispuestos a pagar una prima por transferírselo. La cuestión clave es determinar si los mercados financieros y de materias primas han sido lo suficientemente competitivos y ahí reside tanto la principal responsabilidad como posiblemente la función más fructífera de las políticas públicas. Si no existe la transparencia adecuada en relación con los riesgos reales implícitos en las inversiones financieras, las empresas monopolistas pueden aprovechar sus ventajas en términos de información para obtener posiciones de dominancia sirviéndose del mercado de instrumentos financieros para aprovecharse tanto de los que necesitan adquirir seguridad como de los que no son conscientes del riesgo implícito en las inversiones.

En relación con la reciente preocupación por los precios de los alimentos, si hubiesen participado en el almacenamiento especulativo más operadores (tal vez también los gobiernos) y si el comercio de

(17) *En parte, ha sido así por falta de información sobre los mecanismos reales que regulan las transacciones con derivados. Los agricultores, especialmente los pequeños agricultores de la Europa meridional, probablemente no son lo suficientemente conscientes del potencial de dispersión del riesgo asociado a los mercados de derivados, utilizados sobre todo por los comerciantes y transformadores. Por otra parte, sería engañoso pensar que los pequeños agricultores por sí solos pueden participar directamente en las transacciones con derivados: se trata de una labor que deben asumir las asociaciones y cooperativas de agricultores. La promoción de este tipo de funciones en el seno de las organizaciones de productores sería un valor añadido importante a la política comunitaria existente en sectores como el de las frutas y hortalizas.*

cereales hubiera sido más competitivo a escala mundial (nuevamente también con la participación directa de algunos gobiernos), probablemente no se habría producido el fuerte aumento de los precios, la demanda creciente de cereales para la producción de alimentos, piensos y energía habría incentivado mejor a los productores y las diferentes organizaciones internacionales interesadas no estarían ahora luchando por captar recursos para financiar costosas intervenciones destinadas a proteger a los países de baja renta importadores de alimentos. Impedir a los especuladores competitivos entrar en los mercados de futuros de cereales supondría eliminar un importante instrumento para que los agricultores y consumidores de todo el mundo puedan proteger su nivel de riesgo en relación con los precios y fomentar el crecimiento de multinacionales integradas que puedan internalizar los riesgos de las transacciones.

La exposición hecha hasta ahora ha tratado de situar en la perspectiva correcta la cuestión de la capacidad de la iniciativa privada para la transferencia del riesgo y la correspondiente función de los gobiernos y de la actuación pública.

4.2. La estratificación del riesgo y la adecuación de los instrumentos a los distintos estratos de riesgo

Dada la información disponible, pueden desarrollarse estrategias de gestión de riesgos óptimas que incluyan una combinación de instrumentos. El primer paso consiste en cuantificar, en la mejor medida posible, cada potencial pérdida y su probabilidad asociada, para determinar el «perfil de riesgo» de la empresa. El espectro de posibles pérdidas va desde las pequeñas pero muy probables hasta las catastróficas (previsiblemente muy raras). Es lo que se denomina «estratificación» del riesgo.

La elección del instrumento más adecuado para cada estrato de riesgo, que es la etapa siguiente, debe basarse en la relación de equilibrio entre los costes de transacción ligados a la transferencia del riesgo y los beneficios que la empresa puede recibir de tal transferencia, que están ligados a los costes de oportunidad en que incurriría si no procediese a ella.

En un extremo, es posible que los costes de transacción ligados a la transferencia del riesgo de las pérdidas pequeñas pero frecuentes superen los posibles beneficios de la transferencia, por lo que se prescinde de ésta y se hace frente a las consecuencias con los ahorros, en lo que se denomina autoseguro. A medida que aumenta el valor de las posibles pérdidas y disminuye la probabilidad de que se

produzcan, aparece el crédito como un modo eficiente de dispersar el riesgo a lo largo del tiempo a un coste razonable, con la participación consiguiente de instituciones bancarias u otras entidades de crédito. Mecanismos como los préstamos a grupos, con garantías sindicadas o recíprocas pueden resultar útiles para reducir los costes de transacción normalmente asociados a la obtención de créditos por pequeños importes.

Cuando aumenta la entidad de las pérdidas, la capacidad individual de protección de la renta a través del ahorro y del crédito puede resultar insuficiente y empieza a merecer la pena compartir el riesgo con otros agentes. El mecanismo de dispersión del riesgo más sencillo es el de la mutualidad, en virtud de la cual un grupo de operadores que comparten intereses comunes se unen para contribuir a un fondo al que se podrá recurrir en caso de necesidad para compensar los daños sufridos. Las condiciones ideales de funcionamiento de una mutualidad se dan cuando están en juego riesgos idiosincrásicos. Si los riesgos son sistémicos, de hecho, las aportaciones de los miembros pueden ser insuficientes para garantizar los recursos necesarios para ofrecer una compensación suficiente, por lo que hay que buscar costosos recursos fuera de la mutualidad.

El mismo problema puede afectar a la eficacia de los seguros comerciales, razón por la cual, por ejemplo, éstos se han desarrollado en la agricultura fundamentalmente para la cobertura de riesgos idiosincrásicos como el granizo y el incendio. La presencia de componentes sistémicos, de hecho, obliga a transferir parte del riesgo, concretamente la correspondiente al estrato «superior», a un reasegurador, y el reaseguro suele ser caro.

No obstante, la continua integración entre los mercados de seguros y los mercados financieros, así como la innovación permanente que caracteriza a estos últimos, han venido a ensanchar enormemente el ámbito de aplicación de los reaseguros a través del proceso de «titulización» del riesgo, que se ha generalizado, por ejemplo, para los riesgos catastróficos. En la agricultura, el potencial de titulización es más elevado para los riesgos muy sistémicos, como las sequías o los riesgos de mercado, para los que es posible diseñar derivados financieros (es decir, derivados basados en índices de precios como los futuros, o en índices climatológicos) como instrumentos de cobertura del riesgo para las explotaciones.

Aunque los agricultores carezcan de la dimensión o de la necesidad económica de participar individualmente en el mercado de derivados, existen asociaciones de productores, intermediarios, comerciantes, transformadores e incluso compañías de seguros que pue-

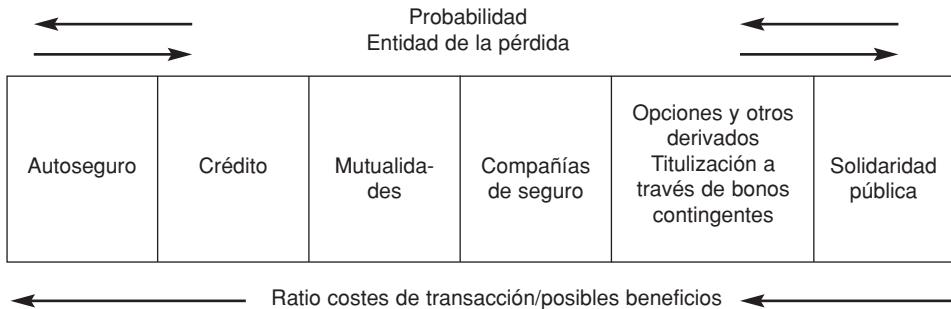
den alimentar un mercado activo de contratos y transmitir los beneficios de la diseminación de riesgos a los productores, como ya ocurre, por ejemplo, en el caso de la producción de cereales en los Estados Unidos, donde la posibilidad de cubrir la exposición en términos de precios a través de futuros permite a los intermediarios ofrecer contratos a plazo a los agricultores.

En algunos casos, la titulización puede ser un medio del que se sirvan los *gobiernos* para transferir una parte de la exposición al riesgo de los fondos de solidaridad a los inversores internacionales a un coste inferior al que normalmente se impone a la sociedad a través de la financiación de los presupuestos. Baste con pensar en el ejemplo del *Fondo di Solidarietà Nazionale in Agricoltura* italiano. Este fondo se utiliza desde 1970 para compensar a los agricultores por las pérdidas ocasionadas por sucesos excepcionales, como sequías, inundaciones, temporales, etc. y se financia a través de los créditos del presupuesto general del Ministerio de Agricultura. En la medida en que los sucesos en cuestión causan daños sistémicos en las regiones afectadas, no existe margen para repartir el riesgo dentro de la región y por ello fracasan las mutualidades y las iniciativas basadas en los mecanismos de seguro tradicionales. En cambio, si los sucesos no están correlacionados con las actividades económicas desarrolladas en otras partes del país, los gobiernos regionales que desean asegurar a los agricultores contra las pérdidas consiguientes pueden financiar el fondo emitiendo *bonos condicionados*, que se activan cuando se producen dichos fenómenos. De este modo, el capital necesario para financiar el fondo de solidaridad puede obtenerse de la comunidad de inversores entendida en sentido amplio e incluso en los mercados financieros internacionales. El principio es similar al que inspira los denominados «bonos catastróficos», bonos especiales por los que el comprador acepta renunciar a una parte o la totalidad del principal en caso de que se produzca una determinada catástrofe. El coste de la transferencia del riesgo catastrófico es de este modo especialmente bajo: con la globalización de los mercados financieros y la reducción de los costes de transacción relativos a la negociación de tales bonos, incluso pérdidas muy cuantiosas se pueden dividir en cantidades muy pequeñas, con lo que la prima que se debe pagar para atraer a los inversores puede ser baja en comparación con el coste de la obtención de fondos a posteriori.

Dado el amplio espectro de mecanismos de dispersión de riesgos disponible, la solidaridad pública en la forma tradicional de liberación pública de fondos de indemnización a los damnificados por algún suceso excepcional únicamente debe mantenerse como una opción

para los riesgos considerados tan improbables y peligrosos que no hagan aconsejable emprender ningún otro tipo de acción.

El diagrama que sigue resume las correspondencias entre los estratos de riesgo y los mecanismos de gestión de riesgos:



4.3. Algunas cuestiones prácticas

¿Qué indicaciones prácticas pueden obtenerse de todo lo expuesto? Tradicionalmente, en la literatura sobre política agraria se ha considerado la *estabilización* de las rentas agrícolas como un objetivo distinto del *sostenimiento o apoyo* a dichas rentas. Sin embargo, cuando se examina con detalle, tal diferencia resulta en gran medida artificial. La razón fundamental de la prestación de sostenimiento es, de hecho, dotar a los agricultores de los medios necesarios para hacerse cargo de los sucesos inesperados, evitando así la necesidad de mantener costosas redes de seguridad públicas a posteriori. Ahora bien, un modo de subrayar la diferencia podría ser reconocer que el sostenimiento opera en condiciones «normales», mientras que las redes de seguridad operan en condiciones «excepcionales», entendiendo por tales aquellas en las que los agricultores pueden no ser capaces de hacer frente a las consecuencias de un suceso inesperado, aunque haya que reconocer inmediatamente que, a diferencia de lo que sucede en muchos países en desarrollo, en los países desarrollados las circunstancias auténticamente excepcionales son raras.

A la luz de lo anterior, las redes de seguridad que ofrecen directamente los gobiernos deberían limitarse a los casos extremos en los que no se pueden aplicar mecanismos privados. En todos los demás casos, la función de los gobiernos debería consistir en mejorar la eficiencia de los mecanismos privados evitando los efectos negativos de la información, es decir, procurando que esté a disposición pública hasta donde sea posible y estimulando la competencia en los mercados del riesgo.

Estas funciones podrían ser muy efectivas dadas las innovaciones que se están produciendo en el punto de unión entre los mercados de seguros y los mercados financieros. La difusión de los seguros basados en índices, por ejemplo, abre nuevas perspectivas a la función de los gobiernos en el ámbito de la intermediación y la certificación de la información. Por otra parte, las innovaciones financieras (bonos, opciones, swaps, etc.) determinan un rápido cambio de los marcos institucionales y demandan nuevas funciones del sector público, que se ve obligado continuamente a adaptar el marco jurídico y financiero a los nuevos productos y servicios que ofrece el mercado.

En definitiva, el papel de las políticas públicas de gestión de riesgos en la agricultura (y no sólo en ésta) se puede resumir en dos prescripciones: 1) dejar que los gobiernos hagan lo que los mercados *nunca* pueden hacer, es decir, garantizar una adecuada generación y difusión de la información y 2) dejar que los mercados competitivos hagan lo que hacen mejor, a saber, intermediar.

Este punto de vista se basa en dos motivaciones. La primera es que la solidaridad es una propensión innata del ser humano y que, si se ofrece la información adecuada, se movilizarán los recursos necesarios para ayudar a quienes se encuentran necesitados, lo que significa que, en un mundo ideal en el que los individuos se conociesen personalmente, no sería necesario formular políticas de fomento de la dispersión de riesgos. La segunda, que explica también por qué el nivel real de dispersión global del riesgo se estima en gran medida insuficiente, es que el flujo de información necesario para garantizar un reparto del riesgo adecuado dista de ser perfecto. Probablemente sea así por el modo en que las instituciones han respondido a los problemas de información. Aun cuando la información se reconozca como ejemplo típico de bien público, surgen dificultades cuando se pide a algunos economistas que propongan soluciones al problema de la ineficiencia en la generación de la misma. Según una importante línea de pensamiento de la teoría económica, no se trata de un problema inherente a la «naturaleza» de la información como bien, sino de un problema vinculado a los marcos institucionales que no dan una definición clara de los derechos de propiedad. Desde esta perspectiva, muy en la línea de Coase, supuesto un marco institucional adecuado, la información puede tratarse como un bien privado y, por consiguiente, es posible a las fuerzas del mercado su transmisión eficiente.

Lo que los defensores de este argumento parecen pasar por alto es que la información (y con mayor motivo el conocimiento) es un bien inagotable e inmaterial, que no puede ser objeto de comercio como

los bienes agotables. Aunque se crearan instituciones que definiesen los derechos a «comprar» y «vender» información, eso no implicaría necesariamente que unos mercados competitivos produjesen la cantidad socialmente óptima de la misma (Grossman y Stiglitz, 1980). La información debe tratarse como un bien público, y el principal esfuerzo de la iniciativa pública ha de centrarse en este ámbito en garantizar que tanto la generación como la difusión de información son adecuadas, lo que a menudo requerirá la participación directa de las instituciones públicas.

La segunda prescripción, dejar que los mercados (competitivos) hagan lo que hacen mejor, implica impedir que los gobiernos intenten gestionar y gestionen directamente los mercados o descarten iniciativas privadas que sean, por lo demás, eficientes. Uno de los motivos por los que esto ha de tomarse en serio es que, una vez en marcha, la intervención pública es difícil de eliminar, ya que siempre generará posiciones de dominancia difíciles de erradicar (18).

¿Cuáles son las perspectivas de futuro? La gestión de riesgos, tanto en la agricultura como en otros sectores, constituye innegablemente un ámbito abierto a la investigación activa y a unas iniciativas públicas y privadas asimismo activas. Los mecanismos de recogida, validación y difusión de la información, la revisión en profundidad de las instituciones de propiedad intelectual existentes, la integración ulterior de los mercados de seguros y los mercados financieros y la definición del marco institucional adecuado para la comercialización y la tributación de los productos financieros son algunas de las cuestiones que es necesario investigar más a fondo. En el siguiente apartado de conclusiones se ofrecen algunas ideas sobre posibles objetivos futuros.

5. CONCLUSIONES

La conclusión general que cabe extraer de todo lo expuesto es que hay un amplio margen para los mecanismos privados de dispersión de riesgos y que estos mecanismos implican una ganancia de bienestar tanto para quienes gestionan adecuadamente la transferencia de las partes excedentes de sus riesgos de producción y de consumo como para quienes desean asumir estos riesgos a cambio de una prima.

No debe sorprender lo dicho, ya que desde una fase temprana de la historia de la actividad económica se han desarrollado mecanismos de dispersión del riesgo, que además han evolucionado hasta adqui-

(18) Por ejemplo, la institución que ofrece subvenciones a los seguros agrarios en Italia se creó como órgano «temporal y experimental» en 1974. Aún sigue funcionando.

rir formas bastante sofisticadas. Recientemente, además, las innovaciones en el sector financiero, favorecidas y estimuladas por el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, han ampliado enormemente el ámbito geográfico de las operaciones financieras a una escala global, ofreciendo así mayores oportunidades para un reparto del riesgo más eficiente entre grupos más amplios. Desafortunadamente, no todos los operadores económicos del mundo han gozado por el momento de las mismas oportunidades para utilizar tales mecanismos en todo su potencial.

A pesar de los rápidos avances en las tecnologías de la comunicación, que, por ejemplo, permiten ya a cualquier productor de cereales del mundo acceder a las cotizaciones diarias en los diversos mercados mundiales, resulta innegable que aún existen otro tipo de barreras que siguen impidiendo a muchos beneficiarse de tales oportunidades.

La primera de estas barreras es el fracaso del mercado «privado» en generar la cantidad óptima de información y, una vez creada, en difundirla eficientemente, con lo que muchas oportunidades de dispersión del riesgo se pierden tan sólo porque los operadores potencialmente interesados no disponen de información o no se fían de la que reciben. Este aspecto reviste una importancia especial en la gestión de riesgos, donde tanto la voluntad de aceptar la carga de un riesgo por motivos de solidaridad como la de pagar para transferirlo dependen en gran medida de la credibilidad de la información recibida.

El esfuerzo conjunto de los economistas teóricos, que han demostrado, por una parte, hasta qué punto es fundamental la información para el desarrollo económico (Romer 1990) y, por otra, cómo los mecanismos de mercado tradicionales no son capaces de generar la cantidad adecuada de la misma, no ha logrado, por el momento, servir de orientación a la actuación pública en la práctica. Tal vez uno de los motivos sea que los intentos prevalecientes de resolver el problema del desfase entre los «mercados» y la «información» se han encaminado a cambiar la naturaleza de la información, en lugar de la de los mercados.

Instituciones como los derechos de propiedad intelectual han experimentado un gran desarrollo, en un intento de transformar la naturaleza misma de la información y hacerla *comercializable* y, con ello, adecuada para los mecanismos de mercado, con las correspondientes propiedades de eficiencia. Desafortunadamente, por mucho entusiasmo que se ponga en elaborar normas para definir el «derecho de propiedad» sobre una idea, este tipo de esfuerzos está destinado al fracaso, y resulta llamativo que muchos responsables de la formulación de políticas, e

incluso algunos economistas, sigan sin darse cuenta de ello. Concretamente, a menos que se esté haciendo referencia a una propiedad *colectiva* o *pública*, el término «propiedad intelectual» parecerá un oxímoron a quien entienda que la propiedad de un activo o de un bien implica el derecho a *excluir* a los otros, así como el derecho, si se desea, a *consumir* el bien que, una vez consumido, deja de existir. Las ideas, en cambio no admiten ninguno de estos dos procesos: puesto que no se destruyen con su uso (muchas incluso se perfeccionan con el uso), cualquier derecho «exclusivo» a usarlas implica necesariamente una ineficiencia.

Si la información se deja en manos del mercado privado, en un marco institucional que prevea mecanismos efectivos para impedir su difusión, la cantidad de información disponible a efectos de reparto del riesgo distará siempre de ser óptima.

Reconociendo estos rasgos de las ideas y de la información, se debería promover el desarrollo de mecanismos privados alternativos a lo que definimos como «mercados» y esperar que logren una aceptación lo más amplia posible entre los responsables de la formulación de políticas, para que empiecen a recibir la misma consideración de que actualmente gozan los «mercados libres». Estos mecanismos deberían representar mejor el intercambio de bienes inmateriales e inagotables (ya sean «ideas» o «derechos», bienes que se han de *compartir*, no *comercializar*) entre seres humanos, e inspirarse en una visión del ser humano fundamentalmente diferente de la que inspira los modelos económicos tradicionales. Hasta que este cambio de visión empiece a impregnar las economías del mundo, las políticas públicas seguirán teniendo que desempeñar un papel fundamental en la promoción de la generación y la difusión directa de las ideas y de la información, el único modo de lograr el aumento de la capacidad de dispersión del riesgo en la economía mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- BAUMOL, W. J. y OATES, W. E. (1988): *The Theory of Environmental Policy*, segunda edición, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido
- CAFIERO, C. y CIOFFI, A. (eds.) (2006): *Income Stabilization in Agriculture. The Role of Public Policies. Proceedings of the 86th EAAE seminar «Agricultural Income Stabilization: what role should public policies play?»*. Anacapri, Italia, 21-22 de octubre de 2004. Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles, Italia.
- CHANTARAT, S.; BARRET, C. B.; MUDE, A. G. TURVEY, C. G. (2007): «Using Weather Index Insurance to Improve Drought Response for Famine Prevention». *American Journal of Agricultural Economics*, 89(5): 1.262-1.268.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2001): «Risk Management Tools for EU Agriculture», Comisión Europea, Dirección General de Agricultura, Dirección A:

- Análisis económicos, previsiones, evaluación. *Documento de trabajo*, enero de 2001, disponible en inglés en: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/insurance/text_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2005a): *Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la gestión de riesgos y crisis en la agricultura* - COM(2005) 74 final, disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/communications/risk/com74_es.pdf
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2005b) «Commission Staff Working Document accompanying the Communication on risk and crisis management in agriculture», disponible en inglés en: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/communications/risk/workdoc_en.pdf
- EASTERLING, W. E.; AGGARWAL, P. K.; BATIMA, P.; BRANDER, K. M.; ERDA, L.; HOWDEN, S. M.; KIRILENKO, A.; MORTON, J.; SOUSSANA, J.-F.; SCHMIDHUBER, J. y TUBIELLO, F. N. (2007): «Food, fibre and forest products», *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M. L. Parry, O. F. Canziani, J. P. Palutikof, P. J. van der Linden y C. E. Hanson (eds.) Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido: 273-313.
- GROSSMAN, S. J. y STIGLITZ, J. E. (2000): «On the Impossibility of Informationally Efficient Markets». *The American Economic Review*, 70(3): 393-408.
- MEUWISSEN, M. P. M.; HUIRNE, R. B. M. y HARDAKER, J. B. (1999): «Income Insurance in European Agriculture». *European Economy. Reports and studies*. 02 January 1999. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo: 95 pp.
- PARLAMENTO EUROPEO (2005): «Risks and Crisis Management in Agriculture», Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores de la Unión, Departamento temático: Políticas Estructurales y de Cohesión, Agricultura y Desarrollo Rural, IP/B/AGRI/ST/2005-30.
- ROBERTS, M. J.; OSTEEN, C. y SOULE, M. (2004): «Risk, Government Programs, and the Environment». United States Department of Agriculture, Economic Research Service, *Technical Bulletin, number 1908*, March 2004.
- ROMER, P. M. (1990): «Endogenous Technological Change». *The Journal of Political Economy*, vol. 98 (5), Part 2: *The Problem of Development: A Conference of the Institute for the Study of Free Enterprise Systems* (oct. 1990): S71-S102.
- TELSER, L. G. (1955): «Safety First and Hedging», *The Review of Economic Studies*, vol. 23 (1) (1955-1956): 1-16.
- TWEETEN, L. (2002): «Farm Commodity Programs: Essential Safety Nets or Corporate Welfare?». Chapter 1 in Luther G. Tweeten, Stanley R. Thompson (eds.) *Agricultural Policy for the 21st Century*, Iowa State Press: 23 p.
- YOHE, G.; BURTON, I.; HUQ, S. y ROSEGRANT, M. W. (2008): «Reducing Poverty and Hunger in Asia. Climate Change in the Context of Asia: Pro-Poor Adaptation, Risk Management, and Mitigation Strategies». Focus 15, Brief 11 of 15, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC, marzo de 2008.
- ZULAUF, C. R. (2002): «Income Variability of US Crop Farms and Public Policy», capítulo 5, en Tweeten L. y Thomson S. R. (eds.): *Agricultural Policy for the 21st century*, Iowa State University Press/Blackwell Publishing, Ames Iowa: 91-108.

ANEXO I

Cuadro A.1

DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LOS ÍNDICES DE LAS RENTAS DE LAS EXPLOTACIONES
AGRARIAS FAMILIARES, DEPURADAS DE LA TENDENCIA LINEAL

País	Período		
	1989-2006	1989-2000	2001-2006
(BE) Bélgica	8,74	9,17	8,48
(DK) Dinamarca	49,54	45,48	60,62
(DE) Alemania (*)	9,60	8,57	11,75
(EL) Grecia	8,92	9,80	4,70
(ES) España (*)	12,04	11,94	12,05
(IE) Irlanda	6,19	7,19	3,44
(IT) Italia	7,35	7,32	6,31
(LU) Luxemburgo	11,03	13,32	4,18
(NL) Países Bajos (*)	18,98	19,83	18,42
(AT) Austria	43,49	42,72	6,98
(PT) Portugal	13,50	15,32	4,87
(FI) Finlandia	46,01	42,63	5,71
(SE) Suecia	44,11	27,06	20,71
(UK) Reino Unido	21,63	24,94	13,85

Nota: Rentas de las explotaciones agrícolas, divididas por el número total de unidades de trabajo familiar según la base de datos RICA, indicadas a una base 100 correspondiente al valor medio de 2003/2005 y depuradas de la tendencia lineal. El cuadro recoge la desviación estándar de la serie después de eliminar la tendencia lineal.

Fuente: elaboración del autor a partir de los datos de la base de datos RICA:
<http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/>

RESUMEN

Perspectivas para las políticas de gestión de riesgos y crisis en la agricultura de la Unión Europea

Este artículo reflexiona sobre los principales temas en torno al reciente debate sobre la gestión de riesgos y crisis agrarias. El objetivo del análisis es identificar las políticas más probables de ser adoptadas en el corto plazo y proponer algunas reflexiones sobre perspectivas alternativas que puedan ser útiles para informar el proceso de aprobación de las políticas. El artículo comienza tratando de responder a las preguntas relevantes, como son: ¿ha aumentado realmente el riesgo global de las rentas agrarias en los últimos tiempos, especialmente como consecuencia de las reformas políticas en la mayoría de los países desarrollados? ¿Cuáles son los objetivos de la política de gestión de riesgos en la agricultura? ¿La eficiencia, la equidad o ambas? Posteriormente, se presenta una nueva perspectiva sobre las políticas de gestión de riesgos en forma de solidaridad *ex-ante* y se menciona el papel que los instrumentos financieros podrían desempeñar para asegurar transacciones de riesgos efectivas, acompañados de otras funciones potenciales de la acción pública.

Las principales conclusiones son que se debería hacer una distinción clara entre riesgos normales empresariales y sucesos excepcionales que pueden devenir en crisis. Mientras que los primeros pueden ser eficientemente gestionados por medio de actuaciones en el estricto ámbito privado, los segundos requerirían una intervención pública activa para superar el probable fracaso de los mecanismos privados, debido a problemas de información incompleta.

En todos los casos, las funciones principales de la acción pública se centran en asegurar el necesario marco institucional que permita una difusión de información a coste nulo para los agentes. Futuras investigaciones deberían incidir en campos como el desarrollo de nuevas formas de recogida, validación y difusión de información, junto a una revisión profunda de las instituciones encargadas de velar sobre la Propiedad Intelectual, la mayor integración de los mercados de seguros y mercados financieros o la definición de un marco institucional para la comercialización de productos financieros y su tratamiento fiscal.

PALABRAS CLAVE: gestión de riesgos, seguros, información, política agraria.

SUMMARY

Perspectives for EU agricultural risk and crises management policies

This article takes stock of the major issues touched by the recent debate on risk and crisis management in agriculture. The objective of the discussion presented is to highlight the likely directions that policies might take on in the near future and to propose a few reflections on possible alternative perspectives that may prove useful in informing the policy making process in the near future. The article starts by exploring possible answers to a number of relevant questions such as: Is overall farm income risk really increased in the recent past, especially following the process of policy reforms in many developed countries? What are the objectives of risk related policy in agriculture? Efficiency, equity or both? Then, a new perspective on risk management policies as a form of *ex-ante* solidarity is presented, and the role that financial instruments might play in allowing efficient risk transactions is explored, together with the potential roles for public action.

The major conclusions are that a clear distinction should be made between normal enterprise risk and exceptional events potentially conducive to crises. While the former can and should already be efficiently managed by fully private actions, the latter would require an active public intervention in overcoming the likely failure of private mechanisms due to informational incompleteness.

In all cases, major roles for public action are found in the provision of the institutional framework needed to allow for costless information transfer. The development of new

mechanisms for information collection, validation and diffusion, a deep revision of the existing Intellectual Property (IP) institutions, further integration of insurance and financial markets, definition of the appropriate institutional setting for marketing and taxing financial products, are all identified as potentially useful fields for further research.

KEY WORDS: Risk management, insurance, information, agricultural policy.