

RISK MANAGEMENT IN THE FUTURE COMMON AGRICULTURAL POLICY (CAP) 2014-2020

Cardin Pedrosa, M.; Diaz Varela, E. R.; Álvarez López, C. J.

Universidad de Santiago de Compostela

The three main objectives for the future CAP 2014-2020 are:

Objective 1: Viable food production

Objective 2: Sustainable management of natural resources and climate action

Objective 3: Balanced territorial development.

Environment, climate change and innovation will be guiding themes that steer the policy. For example, investments should lift both economic and environmental performance.

It is essential to contribute to farm incomes and limit farm income variability, recalling that price and income volatility and natural risks are more marked than in most other sectors and farmers' incomes and profitability levels are on average below those in the rest of the economy.

Therefore a risk management toolkit should be included to deal more effectively with income uncertainties and market volatility that hamper the agricultural sector's possibility to invest in staying competitive. Besides, as agriculture is particularly vulnerable to the impact of climate change, enabling the sector to better adapt to the effects of extreme weather fluctuations will be important.

Keywords: *Common agricultural policy; EU; Risk management*

LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LA FUTURA POLÍTICA AGRARIA (PAC) 2014-2020

Los objetivos principales de la futura PAC 2014-2020 son tres:

Objetivo 1: Producción alimentaria viable

Objetivo 2: Gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima

Objetivo 3: Desarrollo territorial equilibrado.

El medio ambiente, el cambio climático y la innovación son los principios rectores de la política. Las inversiones deben dirigirse a la consecución de resultados tanto económicos como ambientales.

Se considera fundamental contribuir a la renta agraria y limitar su variabilidad, teniendo en cuenta que la volatilidad de los precios y de las rentas y los riesgos naturales son más acusados en el sector agrícola que en la mayoría de los demás sectores y que los rendimientos y los niveles de rentabilidad de los agricultores son de media inferiores a los del resto de la economía.

Por ello la nueva PAC prevé establecer una serie de instrumentos de gestión del riesgo para abordar más eficazmente la variabilidad de la renta y la inestabilidad de los mercados, que constituyen obstáculos a la capacidad de inversión del sector agrícola para seguir siendo competitivo. Además, dado que la agricultura es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático será importante facilitar la adaptación del sector a los efectos de fluctuaciones extremas del clima.

Palabras clave: *Política Agraria Común; UE; Gestión del riesgo*

Correspondencia: marta.cardin@usc.es

1. La Política Agraria Común (PAC)

1.1. ¿Qué es la PAC?

La Política Agraria Común (PAC) consiste en una serie de normas y mecanismos que regulan la producción, el comercio y el tratamiento de los productos agrarios en la Unión Europea (UE). La PAC es una de las políticas más importantes de la UE y la más antigua, pues comenzó a desarrollarse en la década de los 60. La razón de su importancia no es sólo su peso en el presupuesto comunitario, del que tradicionalmente ha venido absorbiendo las 2/3 partes, si bien en los últimos años ha ido disminuyendo a medida que se han ido desarrollando otras políticas comunes (en 2013, último año de las actuales perspectivas financieras 2007-2013, las ayudas directas y de mercado representarán el 32% y el desarrollo rural el 7,3%). Otros factores que demuestran su interés son el gran número de personas a las que afecta y la extensión del territorio donde se aplica directamente, así como su valor simbólico y la cesión de soberanía efectuada por los Estados miembros en favor de las instituciones europeas (MAEC, 2008).

1.2. ¿Por qué es necesaria una PAC?

En el caso español, las políticas públicas en el medio rural han sido escasas, discontinuas y desiguales (Alberdi, 2004, González Cabrera, 2004). Es interesante cuestionarse el porqué de la ausencia de políticas públicas en el medio rural (Regidor, 2000) cuando sí se han dado políticas en los espacios urbanos e industriales (Caravaca y Méndez, 1995; Méndez y Caravaca, 1996). Tal vez esto sea un indicador del olvido en el que se han tenido los espacios rurales hasta etapas muy recientes.

De forma sucinta, podemos afirmar que el espacio rural español ha sido el proveedor o granero de diversos productos. Simplificando, en una primera etapa, proveedor de mano de obra barata y abundante para el proceso industrializador y de construcción en las grandes ciudades, causa de un éxodo masivo de jóvenes. A su vez, más tarde refugio de la inmigración de retorno (Pumares, 2003). En la etapa de la agricultura productivista proveedor de productos agroalimentarios (Molinero, 2000). Durante los años sesenta, soporte de la industrialización contaminante y de la implantación de las fuentes de energía nuclear, hidráulica y actualmente eólica (Espejo, 2002, 2004) y soporte y espacio para la creación de infraestructuras. Más recientemente, espacio de ocio y preservación de tradiciones (Cànoves et al., 2004) y espacio para nuevos deportes de aventura (Lacosta y Cànoves, 2003). Desde los años setenta espacio de implantación de segundas residencias y de reconversión de las mismas en primeras. Hay que notar que el 30% de las segundas residencias en España se localiza en municipios de menos de 10.000 habitantes (INE, 2001 y Lopez Colás, 2003). Pero cada vez más, objetivo de las nuevas industrias que buscan ventajas de localización, de mano de obra o de espacios más baratos que permitan reducir costes y flexibilizar la producción. Y, en algunos casos, espacios para la implantación de servicios molestos para la sociedad (centros penitenciarios, plantas de tratamientos de residuos).

Es cierto que en la mayoría de los países, y con más evidencia en los países desarrollados, la agricultura es relativamente menos eficaz que la industria y los servicios en términos de precios internacionales. Las causas son varias, desde el nivel de rentas de los agricultores, muy superior al de los países en desarrollo y al de los países netamente agrarios, hasta la dificultad de tecnificar, automatizar y aprovechar las economías de escala en un proceso biológico con gran dependencia climatológica; desde el valor de la tierra como bien escaso superior al meramente productivo, hasta la inelasticidad de los precios de los principales

productos agrarios en los mercados mundiales, en los que frecuentemente los precios se encuentran a niveles por debajo de cualquier referencia de costes (MAEC, 2008).

A pesar de esta ineficacia relativa, y fundamentalmente por cuestiones de autosuficiencia alimentaria ligadas al concepto de soberanía, pero también por la influencia y el poder político que supone la exportación de los productos agrarios básicos y por la contribución de la agricultura a la conservación de la naturaleza y del medio ambiente, así como a la ocupación y ordenación del territorio y, en definitiva, al desarrollo rural, los países desarrollados vienen protegiendo tradicionalmente a su agricultura y probablemente lo van a seguir haciendo en el futuro. Se confirma, así, que la agricultura es algo que trasciende a su mero valor económico.

1.3. Evolución de la PAC.

El sector agrario ha sido, sin duda, una de las prioridades políticas europeas, y más aún durante la negociación del Tratado de Roma, cuando todavía permanecía fresco el recuerdo de la penuria alimenticia tras la Segunda Guerra Mundial. Así pues, desde el primer momento la agricultura ha constituido un elemento fundamental de la Comunidad Europea, si bien los planteamientos iniciales han ido evolucionando a lo largo de los años hacia conceptos como el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y la competitividad (MAEC, 2008).

A los pocos años de su puesta en marcha la PAC alcanzó sus objetivos iniciales: fomentar la producción y la productividad, estabilizar los mercados, asegurar el abastecimiento y proteger a los agricultores de las oscilaciones de los mercados mundiales. Sin embargo, este éxito se vio acompañado de una serie de efectos colaterales en cierta medida negativos: los agricultores comunitarios incrementaron excesivamente su producción hasta superar el nivel de absorción del mercado, de manera que se generaron enormes excedentes y aumentó extraordinariamente el gasto agrícola comunitario. Una parte importante de estos gastos se destinaron a los mercados exteriores por medio de restituciones a la exportación, lo que dio lugar a importantes críticas tanto internas como externas. Este es el motivo fundamental que explica las diversas reformas que ha experimentado la PAC a lo largo de sus más de cuatro décadas de existencia.

Los años ochenta marcan un nítido punto de inflexión en la evolución de la PAC, como consecuencia de la crisis abierta en el modelo de política agraria puesto en práctica en las dos primeras décadas de funcionamiento de la Comunidad Europea. Ese modelo se basaba, fundamentalmente, en asegurar a los agricultores europeos por diversos procedimientos — distintos en cada Organización Común de Mercado (OMC) — unos precios mínimos para sus productos, normalmente superiores a los del mercado mundial.

La PAC inicia los años noventa reconociendo el fracaso de las medidas estabilizadoras de los años ochenta y recibiendo, al mismo tiempo, mayores presiones en los foros internacionales (Ronda Uruguay del GATT) para reformar de manera más radical su sistema de apoyo a la agricultura europea. La reforma finalmente adoptada en 1992 (reforma MacSharry) consiste, en lo esencial, en la reducción de los precios de garantía de los principales productos de la agricultura y ganadería continentales, reducción que es compensada mediante la introducción de un sistema de ayudas directas por hectárea o por cabeza de ganado. La reforma pretende, teóricamente, eliminar o reducir los efectos no deseados de la protección vía precios sobre el volumen de producción agraria, al tiempo que hace disminuir la dependencia de la renta agraria respecto a ese volumen de producción (decoupling o desacoplo). Las ayudas directas pasan a convertirse en el instrumento básico de protección a las rentas de una población agraria que explícitamente se desea mantener.

La reforma de 1992 sí que introdujo un elemento básico para la constitución de lo que a finales de la década se va a denominar el «segundo pilar» de la PAC: los programas

agroambientales aprobados junto a otras medidas de acompañamiento de la reforma. La posterior reforma de la PAC aprobada en el Consejo Europeo de Berlín en 1999 (la Agenda 2000) aportó muchas menos novedades teóricas a las relaciones agricultura-ruralidad. La reforma incluye, eso sí, el Reglamento 1257/99, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, saludado por el discurso oficial de la Comisión Europea como «las bases de una política de desarrollo rural global, coherente», llamada a convertirse en «el segundo pilar de la PAC» (Comisión Europea, 1998).

Además de estas reformas multisectoriales (incluyendo la mid-term review en 2003, o el health check en 2008), en los últimos 20 años se han realizado también reformas sectoriales en la PAC (por ejemplo, el algodón y el tabaco en 2004, el azúcar en 2006, frutas y hortalizas en 2008 y vino en el año 2008).

A pesar de estas múltiples reformas, todas las cuales han seguido la filosofía de disociar la ayuda a la renta agraria de la actividad productiva y orientar esta ayuda hacia las funciones no comerciales de la agricultura, la UE está a punto de reformar la PAC una vez más en los próximos meses, para el período 2014-2020.

1.4. ¿Por qué una nueva reforma de la PAC?

La Unión Europea (UE) cuenta con 500 millones de consumidores y todos ellos necesitan un suministro fiable de alimentos saludables y nutritivos a un precio asequible. El entorno económico seguirá siendo incierto e imprevisible. Asimismo, se presentan numerosos retos actuales y futuros, como la competencia mundial, las crisis económicas y financieras, el cambio climático y el aumento de precio de los insumos, como el combustible y los fertilizantes. Para afrontar esos retos, la UE ha desarrollado una nueva reforma de la política agrícola común (PAC). Su objetivo es establecer unas condiciones que permitan a los agricultores desempeñar sus múltiples funciones para la sociedad, la primera de las cuales es producir alimentos (CE, 2012).

En octubre de 2011, la Comisión Europea presentó sus primeras propuestas concretas para la reforma de los distintos instrumentos de la PAC. Sus propuestas están encaminadas a preparar la agricultura europea y las zonas rurales para los nuevos desafíos de orden económico, social, medioambiental y tecnológico a los que se enfrentarán. Los objetivos de la nueva PAC son promover 1) una producción viable de alimentos, 2) la gestión sostenible de los recursos naturales y la lucha contra el cambio climático y 3) el desarrollo territorial equilibrado. Estos objetivos no son fundamentalmente nuevos, y por sí mismos no justifican una reforma que es diferente de las adoptadas en los últimos 20 años. Pero por el contrario, los cambios en el contexto en el que opera la agricultura europea sí pueden proporcionar una motivación real para ciertas reformas innovadoras propuestas por la Comisión Europea. En particular, durante los últimos cinco años se han producido cambios fundamentales en la situación de determinados mercados agrícolas europeos y mundiales (en particular cereales, semillas oleaginosas, azúcar, productos lácteos y, en menor medida, la carne), con precios medios más altos y más volátiles que en los 15 años anteriores. La variabilidad de la renta agraria ha aumentado correspondientemente, incluso aunque dependa en cierta medida de un apoyo presupuestario fijo (EP, 2012).

Este nuevo contexto de mercados cada vez más volátiles para los productos, los insumos y los ingresos agrarios, tal y como se ha visto en los últimos años, significa que las dudas sobre la pertinencia y la eficacia de los instrumentos actuales de la PAC y su posible reforma están totalmente justificadas. La Comisión Europea considera que una de las razones por las que la PAC debe ser reformada es para ayudar al sector agrícola a ser más competitivo y responder a la crisis económica y a la creciente inestabilidad de los precios de producción. Nuevas medidas deben ser tomadas para ayudar a los agricultores a hacer frente a la volatilidad de los precios y de los ingresos. En otras palabras, la Comisión

Europea considera que unos precios agrarios más volátiles en el futuro justifican una reforma de la PAC actual para gestionar los riesgos agrarios.

1.5. Objetivos de la futura PAC 2014-2020.

Los tres objetivos principales de la futura PAC son los siguientes (CE, 2010):

Objetivo 1: Producción alimentaria viable

- contribuir a la renta agraria y limitar su variabilidad, teniendo en cuenta que la volatilidad de los precios y de las rentas y los riesgos naturales son más acusados en el sector agrícola que en la mayoría de los demás sectores y que los rendimientos y los niveles de rentabilidad de los agricultores son de media inferiores a los del resto de la economía;
- mejorar la competitividad del sector agrícola y aumentar su cuota de valor en la cadena alimentaria, ya que el sector agrícola está más disperso que otros sectores de la cadena alimentaria que están mejor organizados y tienen, por tanto, más capacidad de negociación; además, los agricultores europeos se enfrentan a la competencia del mercado mundial al tiempo que deben respetar las normas muy rigurosas de medio ambiente, calidad, seguridad alimentaria y bienestar animal, que exigen los ciudadanos europeos;
- compensar dificultades de producción en zonas con limitaciones naturales específicas, ya que estas regiones se enfrentan a un riesgo cada vez mayor de abandono de la tierra.

Objetivo 2: Gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima

- garantizar prácticas de producción sostenibles y mejorar el suministro de bienes públicos medioambientales, ya que muchos de los beneficios públicos generados por la agricultura no están remunerados a través del funcionamiento normal de los mercados;
- estimular el crecimiento ecológico a través de la innovación, lo que requiere adoptar nuevas tecnologías, desarrollar nuevos productos, modificar los procesos de producción y promover nuevos modelos de demanda, especialmente en el ámbito de la bioeconomía emergente;
- proseguir las acciones de mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo; dado que la agricultura es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático, el hecho de facilitar la adaptación del sector a los efectos de fluctuaciones extremas del clima, también puede reducir los efectos negativos del cambio climático.

Objetivo 3: Desarrollo territorial equilibrado

- apoyar el empleo rural y mantener el tejido social de las zonas rurales;
- mejorar la economía rural y promover la diversificación a fin de ayudar a los agentes locales a liberar su potencial y a optimizar la utilización de otros recursos locales;
- permitir la diversidad estructural de los sistemas agrícolas, mejorar las condiciones de las pequeñas explotaciones agrícolas y desarrollar los mercados locales, ya que la heterogeneidad de las explotaciones agrícolas y de los sistemas de producción europeos contribuyen al atractivo y a la identidad de las regiones rurales.

Estos objetivos solo podrán alcanzarse si se mantiene el apoyo público al sector agrícola y a las zonas rurales (CE, 2010). Es necesario adoptar medidas a nivel europeo para garantizar condiciones justas y un conjunto común de objetivos, principios y normas. Asimismo, una política agrícola concebida a nivel de la UE asegura una utilización más eficaz de los recursos presupuestarios que la coexistencia de políticas nacionales. Junto con las cuestiones relativas al mercado único, otros objetivos también se abordan mejor a nivel

transnacional, por ejemplo, la cohesión entre los Estados miembros y entre las regiones, los problemas medioambientales transfronterizos y los problemas mundiales tales como el cambio climático, la gestión del agua, la biodiversidad, la salud y el bienestar animal, la seguridad de los productos alimentarios y de los piensos, la fitosanidad, la salud pública y los intereses de los consumidores.

2. La gestión de riesgos en la Dirección de Proyectos.

Según recogen las Bases para la Competencia en la Dirección de Proyectos (AEIPRO, 2009), la gestión de riesgo y oportunidad es un proceso continuo que tiene lugar durante todas las fases de vida de un proyecto, desde la idea inicial hasta su cierre.

Los posibles pasos del proceso serán:

1. Identificación y evaluación de los riesgos y de las oportunidades
2. Elaboración de un plan de respuesta ante riesgo y oportunidad y su aprobación y comunicación
3. Actualización de los distintos planes del proyecto afectados por el plan de respuesta ante riesgo y oportunidad aprobado.
4. Valoración de la probabilidad de consecución de los objetivos de tiempo y coste, y su mantenimiento durante el proyecto
5. Identificación continua de nuevos riesgos y oportunidades, nueva evaluación de los riesgos y las oportunidades, respuestas del plan y modificación del plan del proyecto
6. Control del plan de respuesta ante riesgo y oportunidad
7. Documentación de las lecciones aprendidas y aplicación a futuros proyectos, actualización de las herramientas de identificación de riesgos.

Un planteamiento similar realiza el Project Management Institute (PMI) en su PMBOK (PMI, 2008) que para la Gestión de los Riesgos del Proyecto, describe los procesos involucrados en la identificación, análisis y control de los riesgos para el proyecto:

- Planificar la Gestión de Riesgos
- Identificar los Riesgos
- Realizar Análisis Cualitativo de Riesgos
- Realizar Análisis Cuantitativo de Riesgos
- Planificar la Respuesta a los Riesgos
- Dar seguimiento y Controlar los Riesgos.

3. La gestión de riesgos en la nueva PAC.

En octubre de 2011, la Comisión Europea presentó sus propuestas para una nueva PAC para 2014-2020. Según la Comisión, la PAC debe reformarse en respuesta a varios objetivos y desafíos, entre ellos la creciente inestabilidad de los precios para los productores agrarios. Además de mantener en marcha algunas de las medidas actualmente en vigor, se deben tomar nuevas medidas para ayudar a los agricultores a responder a este aumento de los precios y de la volatilidad de los ingresos, es decir, para gestionar los riesgos y crisis en la agricultura (EP, 2012)

Hay muchas fuentes de riesgo para las actividades agrarias, y sin embargo ninguna de ellas es realmente específica para la agricultura. Un argumento que a menudo se ha planteado

para justificar las políticas públicas en esta área es que la inelasticidad a corto plazo de la oferta agraria y la baja elasticidad de precios en la demanda de alimentos significan que cualquier cambio marginal imprevisible en las cantidades resulta en grandes variaciones de precios. Esta volatilidad de los precios es perjudicial para la competitividad y el desarrollo de los sectores agrarios. La actual propuesta de reforma de la PAC justifica así el uso de las políticas públicas para gestionar los riesgos, aunque no tiene en cuenta los muchos mecanismos que existen para mitigar estos riesgos, tales como el almacenamiento y el comercio entre regiones y países, y las estrategias de gestión de riesgos que pueden ser adoptadas por los agricultores, tales como contratos aguas arriba y aguas abajo, la diversificación, las decisiones de inversión o las decisiones de ahorro y de crédito. Los análisis económicos justifican la acción pública cuando estos mecanismos de mitigación o de gestión de riesgos fallan. Los principales fallos detectados en la literatura surgen de problemas de información, tales como la asimetría de información entre los agentes económicos, los costos de transacción resultantes de la necesidad de acceder a información o una falta de información sobre situaciones inciertas. Una política pública debe por tanto ser puesta en marcha para responder a estos problemas de información, en particular cuando las autoridades públicas tienen acceso a tal información o pueden generarla y difundirla a los agentes económicos a un costo más bajo que el mercado. (EP, 2012)

3.1. Justificación

En su evaluación de impacto, que examina tres escenarios posibles para el desarrollo de la PAC, la Comisión Europea presenta argumentos que proporcionan una amplia justificación para sus propuestas. No se hace referencia a los posibles fallos de los mercados de gestión de riesgos, donde tales mercados existen. En cambio, la Comisión Europea apoya en primer lugar la idea de que los precios agrarios en Europa serán más volátiles en el futuro. Tres factores contribuirán a este aumento de la volatilidad: el cambio climático, una mayor correlación con los precios de la energía debido a la el crecimiento de los biocombustibles y, por último, la creciente *financiarización* de los mercados agrarios.

La Comisión Europea expresa su apoyo a la idea de que los ingresos agrarios están cayendo cada vez más en relación con otros sectores de la actividad económica y que también son cada vez más volátiles. El bajo nivel de los ingresos agrarios se debate regularmente en el contexto de las reformas de la PAC, ya que la información estadística sólo permite una comprensión parcial del problema. Esta información se refiere a los ingresos provenientes de las actividades agrarias, en lugar de los ingresos de los hogares agrarios. Además, no nos dice si los productores agrarios han adoptado estrategias de gestión del riesgo o no. A pesar de esta falta de datos impide una evaluación precisa del problema, hay que tener en cuenta que los precios reales de las tierras agrarias han seguido aumentando durante al menos 15 años.

La Comisión Europea ha realizado una primera identificación de las fuentes de riesgo e incertidumbre a las que están sometidos los productores agrarios, que se resume a continuación.

3.2. Fuentes de riesgo identificadas en la agricultura

Tanto en Europa como en otros lugares, los agricultores se enfrentan a muchas fuentes de riesgo e incertidumbre, que están principalmente, aunque no exclusivamente, vinculadas a sus actividades de producción agraria. Los primeros riesgos tradicionalmente identificados son los riesgos de producción o tecnológicos que significan que, para la misma cantidad de insumos, los productos obtenidos a partir de una actividad agrícola no sean idénticos en volumen y calidad (riesgo cuantitativo vs riesgo para la calidad). Estos riesgos para la producción se derivan por ejemplo de los riesgos climáticos (granizo, tormentas, sequías,

heladas, etc.) para la agricultura, o de los riesgos sanitarios (enfermedades epidémicas, endémicas o zoonóticas) para la ganadería.

Los riesgos de mercado también se identifican generalmente a nivel del agricultor individual, sobre todo el que el precio de los productos no se sepa a ciencia cierta cuando el agricultor comienza las actividades de producción. Sin embargo, este no es el único ejemplo de riesgo de mercado. Los riesgos de mercado incluyen el precio de los insumos utilizados durante las actividades (por ejemplo, fertilizantes, combustibles, etc.), así como los riesgos de comercialización en relación con la cuestión de si se pueden encontrar compradores para los productos/proveedores de insumos a nivel local y/o rápidamente. Otros ejemplos de los riesgos de mercado incluyen los riesgos financieros (por ejemplo, si el sector bancario decide financiar una inversión productiva) y el acceso a los factores de producción (en particular a la tierra). Cabe señalar que el origen de los riesgos de precios de los productos agrarios no es especialmente importante para el agricultor individual, ya que puede haber varias causas para estos riesgos (véase, por ejemplo Munier, 2010).

El precio de mercado es el resultado de la interacción entre la oferta, que puede ser predeterminada, y la demanda. Un cambio impredecible en uno u otro de estos componentes, por ejemplo debido a un riesgo productivo que no ha sido previsto y que ha afectado a varios agricultores, necesariamente resulta en una variación inesperada de precios. Esto es lo que se conoce en la comunidad académica como volatilidad exógena de los precios, y está relacionado con el riesgo de producción ya mencionados. Además, también puede existir una volatilidad "endógena" de los precios, como resultado de una mala evaluación por parte de los productores agrarios (la literatura académica habla de expectativas no racionales) de la situación del mercado, y puede existir independientemente de cualquier fuente exógena de volatilidad de los precios. Esta volatilidad endógena puede existir en otros sectores y por lo tanto, en otros precios, e incluso puede existir a nivel macroeconómico para las tasas de interés y los tipos de cambio. El comercio de productos agrícolas entre países y/o regiones significa que la potencial volatilidad endógena de los tipos de cambio puede dar lugar a la volatilidad endógena de los precios agrarios, que es el problema concreto al que los productores agrícolas se enfrentan.

Además de estas dos "grandes" fuentes de riesgo, los agricultores también se enfrentan a otro tipo de riesgos. Estos incluyen los riesgos ambientales relacionados con el uso de los recursos naturales en las actividades agrarias (riesgo de contaminación accidental, por ejemplo). Otros riesgos implican los recursos propios de la explotación, como puede ser un incendio en los edificios de la explotación o la avería de equipos agrícolas. Los productores se enfrentan a riesgos para su salud (enfermedades, por ejemplo), algunos resultado directo de sus actividades de producción (debidos por ejemplo a la aplicación de productos fitosanitarios o a la manipulación de animales). Por último, los agricultores se enfrentan a la incertidumbre política e institucional más allá de la derivada directamente de la PAC (por ejemplo, la aprobación de nuevas tecnologías como las relacionadas con los organismos modificados genéticamente, o la imposición de los bienes agrícolas).

3.3. Gestión de riesgos en la agricultura

Como que todos los empresarios, los agricultores tienen una amplia gama de opciones para la gestión de los diferentes riesgos a los que enfrentan (véase, por ejemplo, OCDE, 2000, p. 17 y siguientes, y OCDE, 2009, p. 25 y siguientes) Si bien muchas de estas opciones puede mejorar la resiliencia de la explotación en un entorno de riesgo, también hay que reconocer que las estrategias de gestión de riesgos tienen su coste, tal como un seguro no está disponible de forma gratuita.

La estrategia fundamental en la gestión de riesgo tiene por objetivo reducir la probabilidad de un resultado negativo. La elección de la tecnología de producción adecuada es,

probablemente, el método más común en este contexto. Por ejemplo, con el fin de reducir la probabilidad de una pérdida de rendimiento debido a la sequía, los agricultores pueden plantar variedades de cultivos resistentes a la sequía, o invertir en instalaciones de riego. En el primer caso, el costo se presenta en forma de un rendimiento medio inferior, en el segundo caso, el agricultor tiene que soportar costos de capital y de operación.

Un segundo conjunto de opciones está orientado a la mitigación de riesgos. La diversificación es uno de los métodos más básicos y obvios de esta categoría, que se utiliza desde que el hombre comenzó a dedicarse a la agricultura. En la granja, la producción simultánea de varios productos con diferentes patrones de riesgo puede reducir el riesgo debido a factores naturales. La combinación de diferentes fuentes de ingresos, en las fincas agrícolas y no agrícolas, puede facilitar el desarrollo de la renta total del hogar. El costo de la diversificación general viene en forma de renta media baja, ya que no sólo se centra en la actividad más rentable.

Los riesgos relacionados con los precios agrarios pueden ser mitigados a través de diversos enfoques basados en el mercado. Los derivados tales como contratos de futuros y opciones son un instrumento clásico para cubrir los precios. Los agricultores los han utilizado durante mucho tiempo en los países donde los precios de los productos básicos agrícolas fluctúan ampliamente, en particular en los EEUU. En Europa, donde la PAC ha apoyado y estabilizado tradicionalmente los precios, los mercados de futuros y opciones han jugado un papel importante en el pasado. Sin embargo, después de que las reformas de la PAC crearan mercados agrícolas más abiertos en Europa, mostrando una mayor volatilidad, el interés y la actividad en los mercados de derivados de materias primas agrícolas crecieron. El número de contratos negociados en Europa en los mercados de derivados de los productos agrícolas ha aumentado en los últimos años, y los responsables políticos prestan cada vez más atención a las cuestiones reglamentarias relativas a los mercados de derivados (Comisión de las Comunidades Europeas, 2009a, Comisión Europea, 2011). El coste de la gestión de riesgos de precios a través de coberturas aparece en varias formas, incluyendo honorarios, precios de las opciones e intereses.

Los agricultores también pueden mitigar los riesgos de precios a través de enfoques específicos para la comercialización de su producción, tales como la contratación a futuro, los contratos a largo plazo o la integración vertical. Recientemente se han discutido una serie de cuestiones relacionadas con estos enfoques, y más en general la cuestión de la formación de precios en la cadena alimentaria, con un enfoque particular en el sector lácteo, por el Grupo de Alto Nivel de la UE sobre la Leche (2010).

Otra forma tradicional de mitigar el riesgo es comprar un seguro. En prácticamente todos los Estados miembros de la Unión Europea, los agricultores pueden asegurarse contra los distintos tipos de riesgos de producción, y en la mayoría de países, estos planes de seguros están subvencionados por los gobiernos nacionales.

Y, finalmente, las opciones para enfrentar los riesgos, se componen principalmente de enfoques financieros, en particular, el ahorro en los buenos tiempos y la venta de activos o los préstamos bancarios cuando se ha producido un resultado negativo. Dada la conocida volatilidad de los mercados de productos agrícolas, se puede argumentar que los agricultores con suficiente previsión se asegurarán de poder hacer frente a los riesgos de mercado en la medida de lo posible, en particular, evitando gastar todo el ingreso adicional en un año con rendimientos superiores a la media, pero ahorrar una buena parte de esa liquidez adicional para hacer frente a años con ingresos más bajos. Otra opción para hacer frente al riesgo de mercado es el tiempo de los gastos más grandes, especialmente las inversiones, de modo que se hicieron en los años de la liquidez por encima de la media. El hecho de que los agricultores hacen un uso considerable de que la última opción es bien conocido, por ejemplo, a la industria de maquinaria agrícola, que se queja de vez en cuando

por las grandes oscilaciones en las ventas resultantes de las altas y bajas de los ingresos de los agricultores.

3.4. Herramientas públicas para la gestión de riesgos en la agricultura

Hay varias maneras en que los gobiernos pueden mejorar la capacitación de los agricultores para gestionar los riesgos de la explotación (OCDE, 2009 y 2011). Un ingrediente fundamental en la gestión de estos riesgos es una información suficiente y fiable, en particular con respecto a la evolución del mercado. Los gobiernos pueden hacer mucho para mejorar la información disponible. Además los servicios de asesoramiento y extensión también pueden contribuir a la capacidad de los agricultores para gestionar el riesgo: entre otras cosas, pueden ayudar a los agricultores para apreciar plenamente la importancia de la diversificación como una de las maneras más eficaces de reducir el riesgo. Parece que "hasta la fecha, los productores y los responsables políticos siguen siendo suficientemente conscientes de la importancia de estas formas de gestión del riesgo" (OCDE, 2011, p. 16). Otro requisito importante para los agricultores para gestionar el riesgo es el acceso a los mercados financieros, para poder ahorrar en los buenos tiempos y pedir prestado en tiempos de bajos ingresos. Allí donde la banca rural y el crédito no están bien desarrollados, las políticas públicas pueden fortalecer estos mercados financieros.

Los agricultores también pueden actuar en conjunto para gestionar los riesgos, y hay varios ejemplos en varios países de este tipo de regímenes colectivos (OCDE, 2011, p. 16) Los gobiernos pueden apoyar estos esfuerzos mediante la creación de un marco jurídico e institucional adecuado para que los agricultores establezcan estos servicios colectivos, tales como cooperativas y fondos de inversión.

También hay opciones en los regímenes fiscales que ayuden a los agricultores a suavizar el flujo de renta disponible a través de años buenos y malos. En particular, algunos países tienen disposiciones que permiten en el impuesto sobre la renta a los agricultores hacer un promedio de sus ingresos a través de varios años a efectos fiscales (OCDE, 2009, p. 79). Algunos países también ofrecen opciones de depósito en virtud del cual los agricultores pueden ahorrar ingresos libres de impuestos en los años buenos dentro de los límites indicados, y pagar los impuestos cuando se retiran los fondos (OCDE, 2011, p. 17).

Probablemente el instrumento de mercado más utilizado para gestionar el riesgo agrícola es un seguro contra los factores naturales, en particular los seguros de cosecha, y en muchos países los gobiernos otorgan subvenciones a estos planes de seguros agrícolas. Sin embargo, no está del todo claro que los subsidios a los seguros de cosechas y otras formas similares de seguros de producción tengan un propósito defendible (Tangermann, 2011).

Antón y Kimura (2011, p. 39) hacen referencia a estudios que encontraron diferencias en el suministro, pequeñas pero estadísticamente significativas, entre los productores de cereales derivadas de las subvenciones de seguros en España. Por ejemplo, en un estudio econométrico Garrido, Bielza y Sumpsi (2003) estimaron que un aumento del 35% en subsidios para los seguros de producción en España tuvo el mismo efecto sobre la producción de cereales que el aumento del 1% en los precios de los mismos.

3.5. Evolución de las políticas de gestión de riesgos en la agricultura en la UE

Aunque la UE hasta el momento no tiene una política global y unificada destinada a la gestión de riesgos en la agricultura, sí hay una serie de instrumentos ayudando a los agricultores para hacer frente a diferentes tipos de riesgo. Estas políticas han evolucionado con el tiempo, tanto a nivel nacional como comunitario, por lo que su situación actual refleja su desarrollo histórico.

A nivel nacional en los Estados miembros de la UE, los regímenes institucionales para la gestión de riesgos se centran en los riesgos de producción resultantes de fenómenos meteorológicos adversos o condiciones sanitarias y fitosanitarias. La ausencia, hasta ahora, de herramientas para proteger a los agricultores contra los riesgos de precio probablemente refleja el hecho de que durante mucho tiempo las políticas de mercado llevadas a cabo en la UE dentro de la PAC proporcionaban un alto grado de estabilidad de precios. En general, el gasto de la PAC en la intervención en el mercado, en gran parte destinadas a estabilizar los mercados, ascendió a 4 millones de euros en 2009 (Comisión Europea -. Agricultura y Desarrollo Rural, 2011, p 131).

En las políticas de desarrollo rural (segundo pilar de la PAC), el eje 1 (la mejora de la competitividad del sector agrícola y forestal) y el eje 2 (mejora del medio ambiente y del paisaje), también prevén una serie de medidas relativas a la gestión de riesgos, para atenuar los desastres naturales y riesgos climáticos mediante el apoyo a la reestructuración del potencial físico y de fomento de la innovación, la capacitación de agricultores en las estrategias de reducción de riesgos, el apoyo a la diversificación, y estrategias de bioseguridad para reducir los riesgos para la salud animal (Comisión Europea, 2008, p 4 y anexo). Estas medidas son cofinanciadas por el Estado miembro y la Comunidad. Además [de otras modificaciones del Pilar 2], la Comisión considera que debe incluirse un conjunto de herramientas de gestión de riesgos para hacer frente con mayor eficacia a las incertidumbres sobre la renta y la volatilidad del mercado que obstaculizan la posibilidad del sector agrícola para invertir en mantener la competitividad. Fundamentalmente, estos instrumentos de gestión de riesgos consistirán en que las contribuciones a los seguros y mutualidades —primas de seguro de cosechas o para paliar las adversidades climáticas o hacer frente a las enfermedades de los animales, etc. (actualmente disponibles de conformidad con el artículo 68 en el primer pilar)— se amplían para incluir un instrumento de estabilización de las rentas que permitiría a las mutualidades efectuar pagos (un pago máximo del 70 % de las pérdidas si la renta disminuye hasta un 30 %), por cada euro aportado por el agricultor, el Fondo de Desarrollo Rural aportaría así un importe adicional de 0,65 €.

4. Conclusiones.

Las diferentes fuentes de riesgo e incertidumbre identificadas varían en distintas dimensiones, incluyendo la probabilidad de su ocurrencia (rara o frecuente), su escala (pequeña o grande), su posible asimetría (eventos favorables equilibrados o menores que los eventos adversos, etc). Algunas fuentes de riesgo son mucho menos conocidas y cuantificables que otras (riesgo institucional frente al riesgo de incendio en los edificios de la explotación). Además, no todas las actividades agrícolas se enfrentan a diferentes fuentes de riesgo de la misma manera. Por ejemplo, las actividades de ganadería intensiva (sin tierras) están menos sujetas a los riesgos derivados de la sequía que las actividades de cultivo de productos agrícolas. La exposición al riesgo también depende de la localización de las explotaciones agrícolas, por ejemplo, las zonas del sur de Europa en el pasado han tenido más sequías que sus homólogas del norte.

Por último, no todas estas fuentes de riesgo han evolucionado de la misma manera con el tiempo. Por ejemplo, es generalmente aceptado que los riesgos para la calidad de los productos agrarios europeos han disminuido durante un largo período de tiempo, en particular debido a una mayor familiaridad con los procesos tecnológicos. Por el contrario, los riesgos climáticos son un problema cada vez mayor (cambio climático).

Los agricultores europeos se enfrentan así con varias fuentes de riesgo e incertidumbre. ¿Esto necesariamente justifica la intervención pública?, y si es así, ¿qué tipo de intervención pública? La futura PAC tratará de responder a esta pregunta, tanto desde el punto de vista

de la teoría económica (no hay consenso de ningún tipo en los numerosos informes recientes sobre la naturaleza óptima de la intervención pública en la agricultura en respuesta al riesgo y la incertidumbre) como respecto a los instrumentos más adecuados para llevarla a cabo. En principio la Comisión propone la creación de un conjunto de herramientas de gestión del riesgo en las medidas de desarrollo rural del Pilar 2 de la PAC que están dirigidas principalmente a riesgos de precios.

Dado que en la actualidad existen ya distintos mecanismos y estrategias de gestión de riesgos en la actividad agraria, la dirección de proyectos adquiere un valor fundamental particularmente en las etapas de Control del plan de respuesta ante riesgo y oportunidad y de Documentación de las lecciones aprendidas y aplicación a futuros proyectos, actualización de las herramientas de identificación de riesgos, que como ya se ha mencionado son actividades básicas para la gestión futura de este tipo de riesgos en la Unión Europea.

Además, las técnicas, procesos y competencias de gestión del riesgo pueden ser de gran utilidad para la definición definitiva de los instrumentos y mecanismos finalmente implementados por la futura PAC. En ello los profesionales de la dirección de proyectos del área agronómica y forestal tendrán mucho que aportar.

Referencias

- AEIPRO. (2009) NCB: Bases para la competencia en Dirección de Proyectos. Edición 3.1., Valencia, España.
- Alberdi, J.C. (2004) Colaboración interinstitucional en el desarrollo rural: Aciertos y fracasos de la ley de desarrollo rural del País Vasco. Boletín de la A.G.E, 38, pp. 131-151.
- Antón, J. and S. Kimura (2011), Risk Management in Agriculture in Spain. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 43. Paris: OECD
- Cànoves, G. et al. (2004): Rural tourism in Spain: an analysis of recent evolution. Geoforum, 35, pp. 755-769.
- Caravaca, I. y Méndez, R. (1995) Efectos territoriales de la reestructuración productiva en España. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 106, pp. 715-744.
- Comisión Europea (1998) Agenda 2000, propuestas de la Comisión. Exposición de motivos.
- Comisión Europea (2010) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario. COM(2010) 672 final, Bruselas, 18.11.2010.
- Comisión Europea (2012) La política agrícola común. Una asociación entre Europa y los agricultores. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Commission of the European Communities (2009), Agricultural Commodity Derivative Markets: The Way Ahead. Commission Staff Working Document. Document no. SEC(2009) 1447, Brussels, 28.10.2009.
- Espejo, C. (2002) La producción de electricidad de origen nuclear en España. Boletín de la AGE, 33, pp. 65-77.
- Espejo, C. (2004) La energía eólica en España. Investigaciones Geográficas, 35, pp. 45-65.
- European Commission - Agriculture and Rural Development (2011) The Future of CAP Market Measures. Agricultural Policy Perspectives Brief no. 3, January 2011. Brussels: European Commission.

- European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development (2008) CAP Health Check – Impact Assessment Note no. 8, Subject: Risk and Crisis management. Document D(2008) NG-CF/15335, Brussels 20 May 2008.
- European Parliament (2012) The mechanisms of the single CMO and risk management instruments under the new CAP. Note of the Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development. Brussels, UE.
- Garrido, A., M. Bielza and J.M. Sumpsi (2003) The impact of crop insurance subsidies on land allocation and production in Spain. OECD Papers 420. Volume 5, No 11.
- González Cabrera, A. (2004) La políticas de desarrollo rural en España, un análisis crítico. Documentación Social, 133, pp. 77-103.
- High Level Group on Milk (2010) Report of the High Level Group on Milk, final version 15 June 2010. Brussels.
- INE (2001) Censo de Población y Viviendas.
- Lacosta, A. J. y Cànoves, G. (2003) The recent development of active and adventure tourism in Spain. Comunicación presentada a la 20th Bienal Conference of European Society for Rural Sociology (ESRS). Sligo (Irlanda).
- López Colás, J. (2003) La residencia secundaria en España. Estudio territorial de su uso y tenencia. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Méndez, R. y Caravaca, I. (1996) Organización industrial y territorio. Madrid: Síntesis.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación - MAEC (2008) Política Agraria Común (PAC) <http://www.maec.es/es/MenuPpal/EspanayUE/Politicacomunitarias/Paginas/Politicacomunitarias%20Comunitarias%2015.aspx>
- Moliner, F. (2000) Nuevas funciones de los espacios rurales. Juventud rural, 48, pp. 33-43.
- Munier, B. (2010) Commodity price volatility: causes and impact on the EU agricultural markets. Report to the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development: www.europarl.europa.eu/studies
- OECD (2000) Income Risk Management in Agriculture. Paris: OECD.
- OECD (2009) Managing Risk in Agriculture: A Holistic Approach. Paris: OECD.
- OECD (2011) Synthesis Report on Risk Management in Agriculture. Document TAD/CA/APM/WP(2011) FINAL. Paris: OECD
- Project Management Institute, Inc (2008) Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK®), EE.UU.
- Pumares, P. (2003) La inmigración en España: perspectivas desde el territorio en Aubarell, G. (dir), Perspectivas de la inmigración en España. Barcelona: Icaria.
- Regidor, J. G. (2000) El futuro del medio rural en España. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Tangermann, S. (2011) Risk Management in Agriculture and the Future of the EU's Common Agricultural Policy. Geneva, Switzerland: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).