



**Universidad del  
Rosario**

**Evolución del crédito agropecuario en el marco del postconflicto en Colombia**

**Autor**

**Laura Alejandra Romero Ayala**

**Trabajo presentado como requisito para optar por el  
título de Magister en Economía de las Políticas Públicas**

**Director**

**Mateo Uribe Castro**

**Facultad de Economía**

**Maestría en Economía de las Políticas Públicas**

**Universidad del Rosario**

**Bogotá - Colombia**

**2022**

## **Resumen**

¿Cómo ha cambiado la colocación de créditos en el sector rural de Colombia a raíz del posconflicto? Tras la firma del Tratado de Paz entre las FARC y el gobierno, éste último creó los programas PDET y ZOMAC, que priorizaron los municipios históricamente más afectados por el conflicto armado en el país. Utilizando un panel de datos de FINAGRO con la información de originación de créditos en condiciones de fomento para el sector agropecuario, entre 2005 y 2020, documenté el impacto de la priorización de los municipios mencionados, como parte de las políticas de implementación del Acuerdo. Encontré que, de manera agregada, la priorización de los municipios no impactó el acceso al crédito de fomento para los productores del sector agropecuario. No obstante, al controlar por la naturaleza del intermediario financiero, la priorización aumentó hasta en un 218% el valor total de crédito movilizado, aunque redujo el tamaño promedio de un crédito en \$51 millones. Finalmente, el valor del crédito movilizado para pequeños productores creció un 68% y, para mujeres, un 161%.

Palabras clave: crédito agropecuario, posconflicto, acuerdo de paz, banca de desarrollo.

# **EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO AGROPECUARIO EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO EN COLOMBIA**

## **1. INTRODUCCIÓN**

Con la firma del Acuerdo de Paz en 2016, el Gobierno de Colombia anticipó la implementación de un conjunto de políticas públicas para dar cumplimiento a lo pactado con las FARC, un grupo ilegal armado presente en el campo por más de cincuenta años. Uno de los puntos del acuerdo, relacionado con el desarrollo de las zonas del país más afectadas por el conflicto, planteó la implementación de un programa para transformar estructuralmente el campo y reducir la brecha con las zonas urbanas. De acuerdo con la Misión Para la Transformación del Campo, la inclusión productiva, que incluye el acceso al crédito, era una de las brechas principales entre el campo y las ciudades antes de la firma del Acuerdo (DNP, p. 18, 2005). Las estadísticas corroboran lo anterior: cinco años antes de la firma, tan sólo el 5,2% de los hogares rurales en Colombia tenían acceso al crédito (DNP, p. 20, 2005).

En este documento estudio el efecto que tuvo la política pública del Gobierno, que priorizó los municipios más afectados por el conflicto armado, sobre el acceso al crédito de fomento por parte de los productores agropecuarios. Para ello, me concentro en la variación de las dinámicas de crédito que tuvo lugar a partir de la firma del Acuerdo de Paz en 2016 y de la posterior definición de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC) y de los municipios con Programas de Desarrollo de Enfoque Territorial (PDET). A través de una metodología de diferencias en diferencias, comparo el impacto de la firma del Acuerdo y de la priorización sobre el crédito de fomento, para los municipios priorizados con respecto a dos grupos de municipios no priorizados pero comparables (un grupo con incidencia del conflicto armado y el otro sin discriminar por esta variable).

Mi hipótesis es que la priorización de los municipios afectados por el conflicto armado por parte del Gobierno aumentó la colocación de créditos de fomento en estas zonas, con respecto al período previo a la publicación de los Decretos. Lo anterior, consecuencia de un menor índice de violencia dada la resolución del conflicto y, de la mayor presencia estatal e inversión en infraestructura y desarrollo económico y social, resultado de la materialización de la priorización.

Para el análisis, utilicé la base de datos de créditos originados por FINAGRO entre enero del 2005 y diciembre del 2020. Este es el banco de segundo piso del Gobierno colombiano que moviliza recursos en condiciones de fomento para el sector agropecuario. La información cubre un gran porcentaje del crédito otorgado en el sector, en la medida en que a través de FINAGRO se movilizó entre el 75% y el 90% de las operaciones de cada año, en el período entre 2003 y 2014 (Echavarría et. al, p.2, 2008). Vale la pena aclarar que la información de FINAGRO no se corresponde con la oferta o demanda de créditos de fomento, sino que refleja el mercado de créditos efectivamente colocados. La oferta de créditos de fomento depende de la disponibilidad de recursos de la entidad que, a su vez, obedece a una serie de inversiones obligatorias realizadas por entidades financieras privadas. Para estimar la demanda de crédito de fomento, FINAGRO debería contar con información de solicitudes de créditos rechazadas, pero ésta sólo la tienen los bancos de primer piso.

Dado que FINAGRO moviliza créditos a través de bancos de primer piso, fue posible discriminar el ejercicio entre intermediarios financieros privados y el banco del Gobierno. Además, la base de datos presenta otras ventajas como la completitud de la información para todos los tipos de productores agropecuarios y la movilización de créditos con fines exclusivamente productivos.

Encontré que, de manera agregada, la publicación de los Decretos de priorización no tuvo un impacto significativo sobre el valor total de crédito de fomento, ni sobre el tamaño del crédito promedio movilizado por municipio y mes, en aquellos municipios priorizados con respecto a los grupos comparables. En consecuencia, infiero que tampoco hubo un efecto significativo de la priorización sobre el número de créditos originados. En cuanto a la firma del Acuerdo de Paz, ésta tampoco tuvo efectos significativos sobre el valor total del crédito; pero sí se redujo en \$18 millones el tamaño promedio del crédito en un municipio priorizado, con relación a uno comparable no priorizado, antes del tratamiento.

Planteé algunas hipótesis para explicar por qué los Decretos de priorización, publicados meses después de la firma del Acuerdo de Paz como parte de las políticas de implementación, no incidieron positivamente en la movilización de crédito de fomento. La primera tiene que ver con la falta de confianza de los colombianos en sus instituciones que, de acuerdo con la OCDE, es uno de los fundamentos de la legitimidad y sostenibilidad del sistema político e incide en los resultados de las políticas públicas (2017). Otra posible explicación es el rezago entre la firma del Acuerdo, el anuncio de la priorización y la implementación de lo pactado. A cinco años de la firma del Acuerdo, de las iniciativas del punto del Acuerdo relacionado con la reforma rural integral, sólo se han implementado el 4% completamente y el 14% presentan avances intermedios (Echavarría et. al, p. 9, 2022).

Para analizar el efecto de la priorización en el crédito de fomento de los municipios priorizados, definí dos grupos de municipios comparables con los priorizados, pero que el Gobierno no incluyó dentro de los PDET ni ZOMAC. El primer grupo estuvo conformado por 338 municipios con incidencia del conflicto media o alta, a más de una hora del centro urbano más cercano, con al menos 450 mil habitantes y al menos un 49% de sus habitantes

pobres. El segundo grupo, conformado por 651 municipios, incluyó todas las variables mencionadas anteriormente, exceptuando la incidencia del conflicto armado.

El supuesto de identificación de mi modelo, es decir la condición que permite hacer una interpretación causal es que, en ausencia de las políticas de priorización de los municipios afectados por el conflicto armado, mediante las cuales se daba cumplimiento a lo pactado en el Acuerdo de Paz, no debería haber ningún cambio relativo en el crédito de fomento movilizado en los municipios priorizados con relación a otros comparables. Anticipando que la firma del Acuerdo podría haber incidido en la colocación de crédito de fomento, antes de la implementación, incluí la variable en los modelos. Además, verifiqué que antes de 2016 no había diferencias de base entre el valor total de crédito movilizado y en el tamaño promedio de un crédito, entre los municipios priorizados y ambos grupos comparables. No obstante, sí encontré diferencias para los números de créditos entre los grupos de municipios, por lo que evalué la incidencia de los tratamientos sobre esta variable.

Realicé otros ejercicios adicionales para estimar los efectos de la priorización en la colocación de créditos de fomento por parte del Banco Agrario (intermediario del gobierno). Según la estimación, la priorización redujo el valor total del crédito movilizado en un 363%, pero incrementó el tamaño del crédito promedio originado por el Banco en \$55 millones con relación al crédito movilizado por intermediarios financieros privados en municipios comparables. Además, al descontar el efecto para el crédito de fomento del Banco Agrario, los efectos generales cambian. Encontré que la priorización aumentó el valor del crédito movilizado en un 200% y dejó un diferencial negativo de \$54 millones en el tamaño promedio del crédito de los municipios priorizados, frente a los comparables.

Finalmente, comprobé que tanto los pequeños productores como las mujeres son más vulnerables a la exclusión del acceso al crédito. Para ambos grupos poblacionales, el tamaño

del crédito al menos \$65 millones menor al de productores medianos o grandes y hombres o personas jurídicas. Con la publicación de los Decretos de priorización, el valor del crédito colocado para pequeños productores en municipios priorizados creció un 68% con respecto al valor colocado para otros tipos de productores en municipios comparables. En el caso de las mujeres, el valor del crédito colocado creció un 160% en municipios priorizados, postratamiento, con respecto a hombres o personas jurídicas en los municipios comparables.

Esta tesis contribuye a la literatura que estudia las barreras de acceso al crédito que enfrentan los campesinos en países como Colombia. En específico, el documento provee evidencia causal de que las señales del Gobierno y los anuncios de política pública pueden ser insuficientes, per se, para eliminar las barreras de acceso al crédito, incluso en condiciones de fomento, para los productores agropecuarios.

Algunos autores han avanzado significativamente en estudiar el efecto del conflicto civil sobre la inversión. Es el caso de De Roux y Martínez (2020), quienes concluyeron que hubo un aumento desproporcionado en la demanda de crédito en zonas afectadas por el conflicto, después de la firma del Tratado de Paz. Al respecto, este documento provee una oportunidad única de medir la incidencia de la resolución del conflicto en la inversión por parte de agentes que históricamente no han tenido incentivos para invertir en municipios afectados por el conflicto. Entre ellos, intermediarios financieros privados y productores agropecuarios medianos y grandes. Adicionalmente mi medición es sobre los municipios priorizados por el Estado, que se definieron a partir de otras variables adicionales a la incidencia del conflicto armado.

Algunos autores como Bernal et. al (2022) estudiaron las dinámicas de emprendimiento en el marco del postconflicto y encontraron una mejoría previa a la firma del Acuerdo, que se reversó con el resultado del plebiscito del 2016. Por su parte, Bloom et. al (2007) ya habían

concluido que, en contextos de alta incertidumbre, la inversión responde de manera más cautelosa ante choques de demanda. En este caso, los resultados del plebiscito en 2016 y el cambio de gobierno en 2018 generaron recelo entre algunos ciudadanos, para quienes no era claro en qué medida y con qué plazos se iban a implementar los puntos del Acuerdo de Paz. Lo anterior, podría haber retrasado decisiones de adquisición de créditos, o de oferta por parte de los intermediarios financieros, en las zonas tradicionalmente afectadas por el conflicto armado.

Otras investigaciones han estudiado los factores que inciden en el acceso al crédito. Entre éstas, destaca el paper de De Roux (2006), en el que estudió el impacto de la variabilidad del clima en este ámbito de la inclusión financiera. El autor concluyó que los choques climáticos llevan a un menor repago de los créditos y que el ingreso de los agricultores y su capacidad de pago se recuperan más rápido de lo que lo hace su posibilidad de acceso al crédito (De Roux, 2020, p. 19). Para complementar esta rama de la literatura, estudié qué tanto inciden el tipo de productor, la naturaleza del intermediario financiero y el género en el acceso al crédito.

Finalmente, otros autores han estudiado cómo el acceso al crédito incide en variables socioeconómicas como la pobreza o la eficiencia financiera. Es el caso de Fletschner et. al, quienes determinaron que las fallas de mercado, como los bajos indicadores de acceso al crédito, impactan negativamente en la eficiencia financiera (2010, p. 999). Por su parte, Echavarría et. al concluyeron que el crédito tiene un impacto positivo y significativo sobre los rendimientos (entendidos como la relación entre la producción y el área de cultivo) y sobre la reducción de la pobreza (Echavarría et. al, pp. 54 -66). De ahí la importancia de entender las dinámicas de crédito en el sector agropecuario, especialmente en el contexto de posconflicto en Colombia.

El restante de este documento presenta una sección de contexto, que describe las barreras de acceso a crédito que históricamente han enfrentado los campesinos en Colombia y cómo la firma del Acuerdo de Paz dio lugar a la implementación de nuevas políticas. A continuación, las secciones de datos y estrategia empírica describen la información utilizada y la metodología a partir de las cuales se estimaron los efectos de la priorización sobre el crédito de fomento. El componente de resultados, como su nombre lo dice, presenta los resultados de las estimaciones, la lógica detrás de éstos y el cumplimiento del supuesto de identificación. Finalmente, en las conclusiones se resumen los principales hallazgos de este documento.

## **2. CONTEXTO**

El desarrollo rural en Colombia se ha visto profundamente afectado por el conflicto armado, que inició en 1960 con la fundación de dos guerrillas: las FARC y el ELN, entre otras, por la repartición desigual de la tierra y la falta de espacios para la participación política. Durante la guerra, las zonas rurales del país se caracterizaron por la ausencia estatal, la falta de garantías sobre los derechos de propiedad, la destrucción de capital físico y humano, la afectación de las decisiones económicas de los individuos y las disrupciones en las dinámicas de comercio e inversión (Estada et. al, 2015).

El curso del conflicto armado en Colombia cambió en 2012, cuando el Gobierno de Juan Manuel Santos inició los diálogos para negociar la paz con las FARC en Cuba. El proceso duró cuatro años y, finalmente, en 2016 se firmó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto. El documento planteó la importancia de la implementación de políticas para el desarrollo de las zonas del país más afectadas por el conflicto. En concreto, el Acuerdo

contempló la priorización de los municipios afectados por el conflicto bajo un Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

El Programa PDET tenía por objeto lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento más equitativo entre el campo y la ciudad. Los objetivos específicos del programa incluyeron velar por el bienestar de la población, la protección de la riqueza cultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales; el reconocimiento de las mujeres rurales y el desarrollo y la integración de regiones afectadas por el conflicto y tradicionalmente abandonadas por el Estado (Poder Legislativo, 2016, pp. 21 - 23).

Para elegir los municipios PDET, el Acuerdo estipuló que se tomarían en cuenta variables como los niveles de pobreza, el grado de afectación derivado del conflicto, la debilidad de la institucionalidad administrativa y la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. Lo anterior, se materializó con el Decreto 893 del 2017, que institucionalizó los PDET y definió las 16 subregiones y los 170 municipios parte del programa.

Una vez firmado el Acuerdo de Paz, el Gobierno también propuso una reforma tributaria (Ley 1819 del 2016). Ésta contemplaba, entre otras, una serie de incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica en las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC). Lo anterior, pretendía fomentar el desarrollo económico-social, el empleo y las formas organizadas de campesinos y productores rurales en estos municipios. Así, el Gobierno definió una serie de descuentos en el impuesto de renta y complementarios para nuevas sociedades, micro y pequeñas empresas y otro paquete para medianas y grandes empresas. El beneficio estará vigente hasta 2027.

El Ministerio de Hacienda, el DNP y la Agencia de Renovación del Territorio fueron las instituciones encargadas de definir los municipios ZOMAC. El Decreto 1650 de 2017 explica

la metodología a través de la cual se definieron los municipios ZOMAC y detalla las condiciones para acceder a las exenciones tributarias. Las variables que se tuvieron en cuenta para elegir los municipios incluyeron el índice de pobreza multidimensional (IPM), el índice de desempeño fiscal, el índice de incidencia del conflicto armado (IICA), el tiempo en vehículo a la capital del departamento, la categoría de ruralidad, la proyección de la población y los municipios PDET. En consecuencia, tras la firma del Acuerdo de Paz, 344 municipios fueron categorizados como ZOMAC en 2017.

A pesar de la firma del Acuerdo de Paz y de las políticas de implementación, la pasada incidencia del conflicto armado continúa afectando los indicadores de inclusión financiera en las zonas rurales del país, que evidencian un rezago frente a los de las zonas urbanas. Tan sólo el 18,9% de las personas que vivían en municipios rurales dispersos en Colombia tenía un producto de crédito vigente en 2020; en comparación con un 40,7% de las personas que vivían en ciudades y aglomeraciones (Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia, 2021).

Las operaciones de grupos ilegales armados llevaron a los agricultores a abstenerse de hacer inversiones en el campo (De Roux & Martinez, 2021). Durante el conflicto armado, más de 5,6 millones de campesinos fueron víctimas de desplazamiento forzado hacia las ciudades (Internal Displacement Monitoring Centre, 2021). Asimismo, las operaciones criminales, que incluyeron hurtos, bombardeo de propiedades privadas y extorsión; desincentivaron e impidieron la operación de intermediarios financieros en las regiones (Estada et. al, 2015).

Actualmente, la mayoría de los campesinos del país carecen de ingresos suficientes y son sujetos con altos riesgos de crédito (DANE, 2021). Por ello, son más vulnerables a ser excluidos del sistema financiero (The World Bank, 2016). El acceso al crédito es importante

ya que éste impulsa el bienestar de las comunidades, soluciona problemas de liquidez, incentiva la innovación y posibilita la materialización de los emprendimientos (Demirgüç-Kunt et. al, 2008 & DNP, 2020). De igual manera, el crédito en el sector agropecuario es crucial para garantizar la seguridad alimentaria, pues facilita la inversión e impacta positivamente los rendimientos agropecuarios y la reducción de la pobreza (Echavarría et. al, 2018).

Otros factores que han afectado el acceso al crédito por parte de los campesinos incluyen la complejidad geográfica de Colombia, el desarrollo rezagado de infraestructura para la comercialización de productos agroindustriales y el acceso desigual a programas educativos. Por un lado, la necesidad de intermediación para transportar los productos del campo a las ciudades ha generado que algunos agricultores ganen menos del 5% del precio final, a pesar de que enfrentan el grueso de los riesgos de producción y las labores más intensivas de la cadena (La Liga Contra el Silencio, 2019). Por otro lado, muchos campesinos no conocen herramientas de crédito formal y, por tanto, utilizan mecanismos de crédito informales como el gota a gota, que en muchas ocasiones terminan agravando su situación económica (Cano et. al, 2014).

El Gobierno Nacional ha realizado algunos esfuerzos para promover la inclusión financiera en el sector agropecuario. El crédito agropecuario está priorizado en la Constitución Política de Colombia (artículo 64, 1991). Además, la Ley 16 de 1990 creó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario para proveer y mantener un financiamiento adecuado de las actividades del sector agropecuario. El Sistema incluye instituciones de primer piso, como el Banco Agrario de Colombia, de segundo piso, como FINAGRO (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario), y de gobierno, como la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA).

El Ministerio de Agricultura, junto con FINAGRO y el Banco Agrario promueven el acceso al crédito agropecuario a través de créditos en condiciones de fomento, líneas especiales de crédito con tasas de interés subsidiadas, el Fondo Agropecuario de Garantías (que actúa como codeudor de los campesinos), el incentivo a la capitalización rural y el seguro agropecuario.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno por promover la inclusión financiera en el sector agropecuario colombiano, los más de 50 años de conflicto y violencia en el país afectaron en gran medida a los campesinos. Según la Misión para la Transformación del Campo, lo anterior, dejó hondas heridas en campo que sólo se superarían con una política de desarrollo rural ambiciosa (DNP, 2015, p. 6).

### **3. DATOS**

Para evaluar el impacto de la política de priorización del Gobierno sobre el crédito de fomento utilicé una base de datos de FINAGRO, la banca de desarrollo que origina crédito para el sector agropecuario en Colombia. En la primera parte de esta sección explico con mayor detalle cómo funciona FINAGRO y qué ventajas presenta su información de colocaciones. La siguiente subsección contiene una explicación de la construcción de dos grupos de municipios comparables con los priorizados, pero que el Gobierno no definió como ZOMAC ni PDET. Estos grupos servirán como punto de comparación en los ejercicios estadísticos y econométricos incluidos en este documento. Finalmente, presento las estadísticas descriptivas más importantes en relación con la colocación de créditos de fomento para el período de análisis.

#### **3.1. CRÉDITO FINAGRO**

Como lo mencioné, la fuente de información principal de este documento es una base de datos de FINAGRO, una entidad financiera mixta, que promueve el desarrollo del sector rural colombiano a través de instrumentos de financiamiento. Ésta funciona como un banco de segundo piso: capta recursos a través de inversiones obligatorias y otorga recursos a las entidades financieras para que originen créditos en condiciones de fomento, destinados al desarrollo de proyectos productivos agropecuarios. Además de los créditos, FINAGRO administra otros instrumentos como las líneas especiales de crédito con tasas subsidiadas, el incentivo al Seguro Agropecuario o el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), que garantiza los créditos de aquellos productores que no cuentan con colaterales ni codeudores.

El crédito de fomento se otorga a favor de personas naturales o jurídicas para impulsar la producción, comercialización y explotación de actividades agropecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales, acuicultura, de zootecnia y pesqueras (FINAGRO, 2022). Este tipo de crédito, movilizado a través de FINAGRO, representó entre el 75% y el 90% del total del crédito agropecuario en cada año, para el período 2003-2014 (Echavarría et al, p.2, 2008). Por lo anterior, la información de FINAGRO es representativa del mercado de crédito agropecuario en el país.

Los datos de FINAGRO reflejan el mercado de créditos de fomento efectivamente movilizados, más no su oferta o demanda. Por un lado, la oferta de créditos de fomento depende la disponibilidad de recursos de FINAGRO dada, a su vez, por la emisión de Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDAs). Los TDA son inversiones obligatorias que realizan las entidades financieras de Colombia con base en los pasivos sujetos a encaje del mercado. Además, FINAGRO, como banco de segundo piso, supervisa que los créditos de fomento cumplan con las condiciones estipuladas en su Manual de Servicios, pero no tiene injerencia sobre la decisión de originación de los créditos. Por otra parte, FINAGRO no capta la

información de las solicitudes de créditos de fomento rechazadas por los intermediarios financieros, por lo que no se cuenta con información de la demanda de los mismos.

La base de datos suministrada para la elaboración del presente documento corresponde a los créditos originados entre enero del 2005 y diciembre del 2020 en condiciones FINAGRO, es decir, con tasas de interés más favorables que las del mercado financiero. Agregué la información por municipio y mes de colocación e incluí variables como el tipo de productor, el intermediario financiero que originó el crédito, el destino y eslabón del crédito, el tipo de persona y, si era natural, su género, entre otras.

### **3.2. GRUPOS DE CONTROL**

Dado que el objetivo del presente documento es evaluar el efecto que tuvo la política de priorización de los municipios más afectados por el conflicto armado en la originación de crédito de fomento, creé dos grupos de control. El objetivo es comparar los municipios priorizados con municipios que, a pesar de no ser priorizados por el gobierno, son similares a los priorizados.

Utilicé el archivo de trabajo del DNP, a partir del cual seleccionaron los 344 municipios ZOMAC que se volvieron sujetos de beneficios tributarios. La base de datos incluye una matriz con las variables que se mencionaron en la sección de Contexto y algunas adicionales como el indicador de desempeño fiscal, las hectáreas de cultivo de coca en 2015, el municipio de aglomeración más cercano y si el municipio es una zona de frontera.

El primer grupo de municipios comparables está conformado por 338 municipios no priorizados, rurales o intermedios, con un índice de incidencia del conflicto armado (IICA) medio o alto en algún período entre 2002 y 2013, a más de una hora en carro del centro urbano más cercano, con menos de 450 mil habitantes y con un 49% de la población o más

considerada pobre. Además, creé un segundo grupo de municipios comparables, similar al primero, pero dejando de lado el IICA. Este grupo está conformado por 651 municipios. Comparar los municipios priorizados con grupos comparables teniendo en cuenta y dejando de lado el IICA, permitirá inferir si hubo alguna diferencia en el efecto en el crédito de fomento atribuible a la incidencia del conflicto.

### **3.3. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS**

Entre 2005 y 2020, FINAGRO originó más de 4 millones de créditos por \$156 billones de pesos (a precios constantes del 2020). Dado que FINAGRO es una institución que se creó como un instrumento de política pública para contrarrestar las barreras de acceso a crédito de los productores agropecuarios que viven en zonas rurales dispersas y no tienen colaterales; el 83% de los créditos movilizados beneficiaron a productores pequeños. No obstante, en valor, los productores medianos y grandes concentraron el 80% del total movilizado. Lo anterior implica que el tamaño promedio de los créditos de pequeños productores es muy inferior al de medianos y grandes (Tabla 1).

El Banco Agrario de Colombia (BAC) fue el intermediario financiero que más movilizó crédito a través de los recursos de FINAGRO. El BAC es el único banco del gobierno y su misión es brindar servicios financieros en las zonas rurales del país. Así, entre 2005 y 2020, la entidad originó el 83% de los créditos de fomento y el 29% de su valor.

Al desagregar la información del valor del crédito movilizado por tipo de municipio y por mes, en general, el valor total de los créditos movilizados para productores medianos y grandes, para personas jurídicas y para intermediarios financieros privados es superior al de productores pequeños, personas naturales (especialmente mujeres) e intermediarios financieros del gobierno (Tabla 1).

Además, entre 2005 y 2020, los pequeños productores en municipios priorizados concentraron mayores valores de crédito que aquellos en municipios comparables (con y sin IICA medios y altos). De igual manera, el valor movilizado tanto por el Banco Agrario, como por otros intermediarios financieros privados fue superior en los municipios priorizados que en los grupos comparables.

**Tabla 1. Valor de Crédito Movilizado por Municipio y Mes (precios constantes 2020)**

Municipio x Mes		Pequeño	Mediano	Grande	Hombre	Mujer	P. Jurídica	IF Privado	IF Público
<b>No Priorizado</b>	Media	\$ 136	\$ 189	\$ 510	\$ 209	\$ 72	\$ 554	\$ 634	\$ 200
	SD	\$ 263	\$ 650	\$ 7.134	\$ 359	\$ 131	\$ 7.345	\$ 7.426	\$ 439
	Máx.	\$31.115	\$59.258	\$872.080	\$ 12.483	\$13.578	\$882.721	\$886.879	\$41.469
<b>Municipios Comparables con IICA</b>	Media	\$ 159	\$ 150	\$ 84	\$ 218	\$ 77	\$ 98	\$ 182	\$ 211
	SD	\$ 264	\$ 366	\$ 1.036	\$ 333	\$ 127	\$ 1.062	\$ 1.115	\$ 286
	Máx.	\$31.115	\$15.479	\$86.990	\$ 5.931	\$ 6.625	\$ 86.990	\$ 86.990	\$ 8.485
<b>Municipios Comparables</b>	Media	\$ 142	\$ 140	\$ 79	\$ 196	\$ 71	\$ 94	\$ 166	\$ 195
	SD	\$ 233	\$ 353	\$ 1.186	\$ 303	\$ 117	\$ 1.214	\$ 1.248	\$ 294
	Máx.	\$31.115	\$ 15.614	\$202.380	\$ 8.756	\$ 6.625	\$ 202.380	\$202.481	\$15.055
<b>Priorizado</b>	Media	\$ 162	\$ 184	\$ 137	\$ 232	\$ 77	\$ 174	\$ 239	\$ 244
	SD	\$ 253	\$ 528	\$ 1.600	\$ 345	\$ 128	\$ 1.668	\$ 1.667	\$ 420
	Máx.	\$ 15.833	\$ 37.948	\$189.430	\$ 9.383	\$ 4.406	\$189.430	\$189.432	\$31.041
<b>Total</b>	Media	\$ 144	\$ 187	\$ 394	\$ 216	\$ 73	\$ 436	\$ 512	\$ 214
	SD	\$ 260	\$ 615	\$ 5.998	\$ 355	\$ 130	\$ 6.177	\$ 6.243	\$ 433
	Máx.	\$ 31.115	\$ 59.258	\$872.080	\$ 12.483	\$13.578	\$882.721	\$886.879	\$41.469

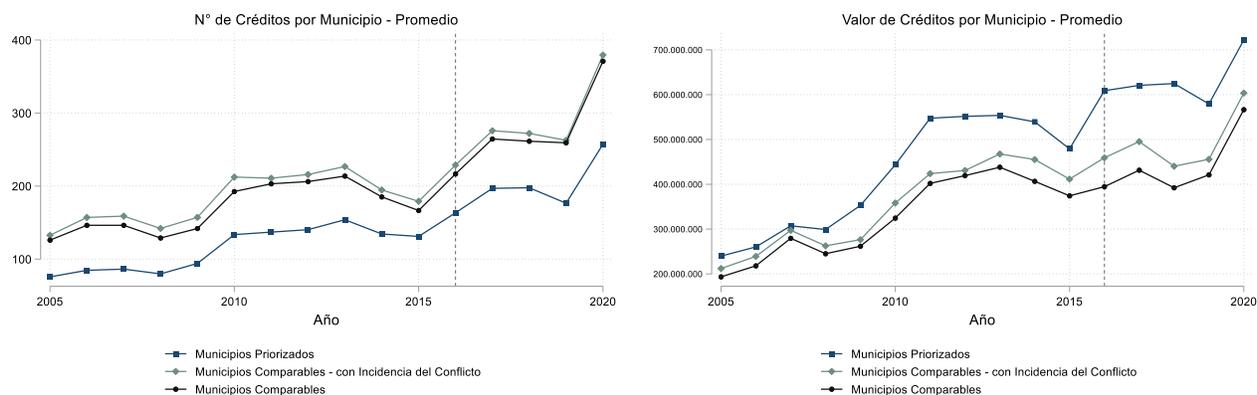
Con respecto a todo el resto de los municipios que no fueron priorizados, en los ZOMAC y PDET se movilizaron menos recursos en total, en promedio por municipio y mes, para productores grandes y/o personas jurídicas por parte de intermediarios financieros privados.

La colocación de créditos de fomento ha presentado una tendencia creciente, en promedio, tanto en número como en valor de crédito, para el periodo analizado (Figura 1). Mientras que en 2005 se colocaban entre 50 y 150 créditos cada año, en promedio por municipio (para aquellos priorizados y grupos comparables); en 2020 la media creció hasta alcanzar cerca de 400 créditos. Lo mismo ocurre con el valor de crédito, que se acercaba a los \$200 mil

millones en 2005 y termina con un promedio cercano a los \$600-\$700 mil millones anualmente por municipio, al cierre del 2020, para los priorizados y comparables.

Entre 2005 y 2020, en los municipios priorizados se movilizaron menos créditos, en promedio, pero por mayores cuantías, que en los municipios comparables (con y sin IICA medios y altos). Además, después de la Firma del Acuerdo de Paz y de la publicación del Decreto de Priorización, las tendencias de número de créditos colocados se mantuvieron similares entre los grupos de municipios, mientras que la tendencia del valor total de crédito sí presentó un cambio en los municipios priorizados frente a ambos grupos de municipios comparables.

**Figura 1. Número de colocaciones y valor total del crédito movilizado (promedio por municipio y año)**



#### 4. ESTRATEGIA EMPÍRICA

Para estimar el efecto que tuvo la política pública del Gobierno que priorizó los municipios más afectados por el conflicto armado sobre el acceso al crédito por parte de los productores agropecuarios, uso una metodología de diferencias en diferencias, que compara los municipios priorizados por el gobierno en 2017, después de la firma del Acuerdo de Paz, con los dos grupos de control descritos anteriormente.

Todas las regresiones están ponderadas por la población por municipio y por año, de acuerdo con las proyecciones del DANE. Además, las estimaciones incorporan efectos fijos de tiempo y lugar. Algunas regresiones incluyen efectos fijos de municipio y mes y, otras, de municipio y mes-departamento. Los efectos fijos de lugar permiten controlar por las principales fuentes de heterogeneidad que puedan afectar la movilización del crédito de fomento y los efectos fijos de mes reconocen los factores que varían con el tiempo que podrían afectar simultáneamente a varios municipios o a algunos departamentos en específico.

El supuesto de identificación es que, en ausencia de las políticas de priorización de los municipios más afectados por el conflicto armado y, con las cuales el Gobierno pretendió dar cumplimiento a lo pactado, no debería haber ningún cambio relativo en la movilización de crédito de fomento en los municipios priorizados, con respecto a los grupos comparables. Y, aunque el enfoque se da en la publicación de los Decretos 893 y 1650 de 2017, pues son los que definen los municipios; también consideré que podría haber cambios previos en las dinámicas de crédito desde la firma del Acuerdo. La especificación para capturar los cambios en los outcomes de interés en los municipios priorizados por el gobierno durante la firma del Acuerdo y la definición de los municipios ZOMAC y PDET es la siguiente:

$$Y_{it} = \rho_i + \partial_t + (\theta_i * \delta_t) + \beta_1(Priorizados_i x Firma_t) + \beta_2(Priorizados_i x Decreto_t) + \beta_3 X'_{it} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

Donde  $Y_{it}$  es el outcome de interés, en este caso el valor total de crédito movilizado o el tamaño promedio de un crédito, en el municipio  $i$  y en el mes  $t$ . Por su parte,  $\rho_i$  son los efectos fijos de municipio,  $\partial_t$  los efectos fijos de mes y  $(\theta_i * \delta_t)$  son los efectos fijos de departamento por mes.  $Priorizados_i x Tratamiento_t$  hace referencia a la interacción entre la variable

dicotómica de municipio priorizado por el gobierno y los eventos de firma del Tratado de Paz o la publicación de los decretos de priorización. Cabe aclarar que los municipios hacen referencia al lugar en el que invirtieron los recursos del crédito.  $X'_{it}$  es un vector de variables de control que se incluyó en algunas estimaciones<sup>1</sup>, con variables como el tamaño del productor que solicitó el crédito, su género o la naturaleza del intermediario que lo originó. Finalmente,  $\epsilon_{i,t}$  es un término de error clusterizado que controla posibles correlaciones entre municipios y momentos del tiempo.

Los coeficientes de interés  $\beta_1$  y  $\beta_2$  capturan el cambio diferencial, en promedio, en el valor y el tamaño promedio de los créditos de fomento, por municipio y mes, a partir de los eventos descritos en las ecuaciones: la firma del Tratado de Paz y la priorización por Decreto de los municipios.

Con el fin de comprobar el cumplimiento del supuesto de identificación, en este caso las tendencias paralelas, planteo otra estimación. Con ésta, pretendo mostrar las dinámicas de los efectos relativos en el outcome, en los municipios priorizados, antes del 2016.

$$Y_{it} = \rho_i + \partial_t + \sum_{j \in J} \beta_j (Priorizados_i \times \alpha_j) + \epsilon_{i,t} \quad (2)$$

Donde  $j$  incluye todos los años de la muestra, exceptuando el 2016, que es el año de la firma del Acuerdo en los municipios afectados por el conflicto y en que el Gobierno trabaja en definir qué municipios se van a priorizar. Por tanto, los parámetros  $\beta_j$  pueden interpretarse como el diferencial de las variables de interés en municipios priorizados por el Gobierno, con relación a otros, en el año  $j$  con respecto al año antes del evento.

---

<sup>1</sup> Las variables de control se tomaron del panel de datos municipal del CEDE, e incluyeron la región del país de originación del crédito o la distancia lineal al mercado principal mayorista de alimentos más cercano. Su medición es pretratamiento y se interactuó con los efectos fijos mencionados.

Con las especificaciones mencionadas anteriormente se estiman: (1) los efectos causales de la firma del Tratado de Paz y de la Priorización de los municipios afectados por el conflicto en Colombia, además de otros posibles mecanismos de transmisión (con la inclusión de variables de control) y (2) la persistencia dinámica de los efectos. En la siguiente sección se presentan los resultados de las estimaciones.

## **5. DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS**

La tabla 2 presenta los resultados de la ecuación (1), usando dos variables dependientes: el logaritmo del valor real total de crédito movilizado (columnas 1 a 4) y el tamaño de un crédito promedio (columnas 5 a 8). El número de créditos no se utilizó como variable dependiente porque, como se explicará en esta sección, no cumple el supuesto de identificación. Todas las columnas incluyen efectos fijos de municipio y de mes, o de municipio y departamento-mes. Adicionalmente, las estimaciones se calcularon para los dos grupos de control descritos en las secciones anteriores: municipios comparables con incidencia del conflicto armado (IICA) y municipios comparables sin tener en cuenta esta variable.

Las columnas 1 y 2 presentan los resultados de las estimaciones del efecto de la firma del Acuerdo de Paz y de la publicación de los Decretos de priorización sobre el valor total de crédito, para aquellos priorizados, con relación a los comparables con incidencia del conflicto. Las columnas 3 y 4 presentan las mismas estimaciones, pero para los municipios comparables sin discriminar por el IICA. A pesar de que las estimaciones tienen coeficientes positivos, mostrando un mayor efecto para los municipios con IICA que para el otro grupo comparable, el efecto de los tratamientos sobre el valor del crédito no es estadísticamente significativo en ningún caso.

**Tabla 2. Resultados de la Especificación (1)**

	Log. Valor Real créditos movilizados (municipio / mes)				Crédito Promedio (municipio / mes)			
	Con IICA		Sin Discriminar por IICA		Con IICA		Sin Discriminar por IICA	
	1	2	3	4	5	6	7	8
Priorizados x Firma [a]	0,243 (0,236)	0,251 (0,233)	0,0226 (0,296)	0,0171 (0,292)	-18,20** (7,572)	-18,17** (7,571)	-17,94*** (6,750)	-17,94*** (6,748)
Priorizados x Decreto [b]	0,114 (0,075)	0,111 (0,075)	0,0498 (0,083)	0,0536 (0,083)	9,491 (8,468)	9,350 (8,408)	5,191 (8,402)	5,236 (8,484)
Efectos Fijos								
Municipios	X	X	X	X	X	X	X	X
Mes		X		X		X		X
Dpto. x Mes	X		X		X		X	
Observaciones	131.448		191.484		131.448		191.484	
# Municipios	685		979		685		979	
Promedio Y	13,10		13,03		39,09		36,13	

Errores estándar robustos en paréntesis

\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

Las columnas 5 a 8 exhiben los resultados de las estimaciones para el tamaño promedio del crédito. La firma del Acuerdo de Paz habría reducido el tamaño promedio de un crédito en un municipio priorizado alrededor de \$18,2 millones, con respecto al crédito promedio de los municipios comparables con IICA, y \$17,9 millones con respecto a los comparables sin IICA (columnas 5 y 6). Teniendo en cuenta que el tamaño promedio de un crédito en el período analizado era cercano a los \$36 millones, los créditos en los municipios priorizados se habrían reducido hasta los \$18 millones o menos. Este resultado es estadísticamente significativo con una confianza del 95% y del 99%, respectivamente para cada grupo de control.

Por su parte, la firma de los Decretos de Priorización de los municipios (ZOMAC y PDET), habría incidido positivamente en el tamaño del crédito promedio de un municipio

priorizado, a partir del 2017, en \$9 millones con relación a los comparables con IICA y en \$5 millones en comparación con el grupo de municipios sin IICA. Sin embargo, estos resultados no son estadísticamente significativos. Finalmente, las estimaciones presentadas en la tabla 2, se mantuvieron constantes entre los efectos fijos.

A partir de las estimaciones presentadas, se pueden hacer algunas inferencias para el número de créditos movilizado en los municipios priorizados, a partir de los eventos. Con la firma del Acuerdo de Paz, el valor total de crédito movilizado por municipio y mes no cambió significativamente en los municipios priorizados, pero el crédito promedio se redujo; llevando a la conclusión de que la cantidad de créditos movilizados pudo haber incrementado. Con los Decretos de priorización, ni el valor total, ni el tamaño promedio de los créditos cambiaron significativamente con relación a los grupos comparables y, por tanto, tampoco se habría presentado un efecto sobre el número de créditos.

La firma del Acuerdo de Paz y la publicación de los Decretos de priorización de los municipios enviaron una señal de progreso en el desarrollo económico y social en estas zonas: de mayor presencia y control estatal, crecimiento en la inversión, en infraestructura, una garantía del cumplimiento de los contratos y respeto por la propiedad privada, entre otras. Por tanto, los resultados presentados en la Tabla 2 dan lugar a dos discusiones. Por un lado, las razones por las que el valor del crédito de fomento no presentó un aumento significativo e incluso hubo una reducción en el tamaño promedio del crédito a raíz de la firma del Acuerdo de Paz. Por otro lado, por qué los Decretos priorización de los municipios no tienen efectos significativos en la colocación de créditos de fomento (ni en valor, ni en tamaño).

Algunos autores como De Roux & Martínez ya habían concluido que el conflicto civil incide negativamente en la inversión y que, con la firma del Acuerdo de Paz hubo un crecimiento en la demanda de crédito (2020). La diferencia en el resultado se podría explicar,

entre otras, por las fuentes de información y el grupo de tratamiento en cada paper. Por un lado, la información utilizada por los autores mencionados pertenece a una entidad de primer piso, que origina alrededor del 33% de sus créditos en condiciones diferentes a las de fomento, que debe movilizar crédito al sector agropecuario por mandato legal y cuyos datos permiten realizar un ejercicio de trazabilidad del crédito, desde el momento de su solicitud (De Roux & Martínez, 2020). Por su parte, la información de FINAGRO sólo da cuenta de los créditos efectivamente movilizados y, además, sólo incluye como destinos las actividades de la cadena agropecuaria, mientras que el Banco Agrario tiene créditos para otros destinos como vehículos, vivienda, libre inversión, rotativos, entre otros. Lo anterior, implica que mientras De Roux y Martínez estudian el efecto del conflicto sobre todo tipo de inversiones, mi enfoque es exclusivamente en el crédito para inversión en actividades agropecuarias, en condiciones de fomento.

En lo referente al tratamiento, De Roux y Martínez tomaron un conjunto de municipios de acuerdo con el índice de actividad histórica de las FARC, mientras que yo utilizo el grupo de municipios definido por el Gobierno como sujeto de priorización (2020). Como ya lo expliqué, el Estado tuvo en cuenta variables adicionales a la incidencia del conflicto.

En todo caso, que la firma del Acuerdo de Paz y la publicación de los Decretos de priorización no hayan tenido el impacto esperado en crédito de fomento podría tener dos explicaciones empíricas: la primera, relacionada con la falta de confianza de los colombianos en su Gobierno y, la segunda, el rezago entre la firma del Acuerdo y el anuncio de la priorización, con la implementación de los programas de política pública en los municipios afectados por el conflicto.

Sobre la primera hipótesis, según reportes de la OCDE, la confianza de los colombianos en su gobierno sólo alcanzaba el 37% en el 2020; significativamente por debajo del promedio

de países pertenecientes a esta organización (2021). Adicionalmente, la confianza disminuyó en 14 puntos porcentuales entre 2007 y 2020. Lo anterior es relevante porque la confianza incide en la cohesión social y en el bienestar de la población y, un nivel bajo de ésta podría dificultar la capacidad del Gobierno para implementar reformas (OCDE, 2020).

Así, la publicación de los Decretos de priorización de municipios ZOMAC y PDET en 2017 podría haberse recibido con desconfianza y recelo por parte sus habitantes y de potenciales inversionistas. Los resultados del Plebiscito por la Paz en 2016, que preguntó a los colombianos si estaban de acuerdo con pactado entre el Gobierno y las FARC, generaron incertidumbre alrededor de la implementación de lo negociado. Lo anterior, dado que ganó el “no” con poco más del 50% de los votos. Además, el candidato electo para ocupar la Presidencia de la República en 2018 hacía parte del partido opositor a la firma del Acuerdo de Paz. En consecuencia, para muchos agentes económicos era incierto en qué medida se iba a implementar lo acordado con las FARC y lo estipulado en los decretos de priorización.

Ya existe documentación sobre el cambio en el comportamiento de inversión de los agentes en el marco de las negociaciones de la paz y de los resultados del plebiscito. Es el caso de Bernal et. al (2022), quienes estudiaron las dinámicas de emprendimiento y encontraron una mejoría en las mismas en el marco de las negociaciones, que se reversó una vez anunciados los resultados del plebiscito. De manera general, Bloom et. al (2007) afirman que, en contextos de incertidumbre alta, la inversión no responde en las mismas proporciones ante choques de demanda.

Adicionalmente, Ferguson (2019) planteó que los esfuerzos para construir la paz usualmente requieren transformaciones sociales importantes, que pueden producir una carga fiscal importante y contextos de incertidumbre. Lo anterior genera más desagrado entre las

élites que la violencia o la inseguridad, de la que se pueden proteger, por el temor a enfrentar panoramas de inestabilidad macroeconómica en el país.

La segunda hipótesis está relacionada con las demoras en el diseño e implementación de programas de política pública desde el momento en que éstos son anunciados. Existe evidencia al respecto se encuentra en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto del DNP, que contiene los indicadores que miden el avance en los Planes Nacionales Sectorizados (SIIPO). Dentro del plan de Generación de Ingresos, bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, hay algunos indicadores con seguimiento solamente desde 2020 y hasta 2022: i) Productores rurales con cartera vencida que cuentan con acompañamiento en el uso de mecanismos de normalización de cartera en municipios PDET, a cargo de FINAGRO; ii) Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados, a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural y; iii) La reglamentación de líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando en municipios PDET, a cargo del MARD (DNP, 2022).

FINAGRO monitorea especialmente la colocación de créditos en los municipios PDET y ZOMAC, y ha diseñado productos financieros con mayores beneficios para estas zonas desde 2020. De acuerdo con su Informe de Gestión Sostenible del 2021, los campesinos ubicados en municipios priorizados recibieron subsidios adicionales para adquirir las primas de sus seguros agropecuarios. Adicionalmente, sólo en 2021, FINAGRO llevó su programa de educación financiera a estas zonas, a través de más de 4.000 socializaciones con los productores. En cuanto al incentivo a la capitalización rural, un incentivo económico para proyectos de inversión exitosos, FINAGRO apoyó más de 100 mujeres y jóvenes rurales en

municipios PDET. En lo referente al crédito, sobresalió la colocación de microcrédito agropecuario y rural en los municipios priorizados, de la mano del Banco Agrario de Colombia.

En concreto, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario ha dispuesto algunas políticas implementadas por FINAGRO como el lanzamiento de la Línea Especial de Crédito para la Inclusión Financiera, cuyos beneficiarios son pequeños productores, incluyendo a los productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC). Esta línea ofrecía subsidios adicionales de hasta 1 punto porcentual en la tasa de interés cuando el lugar de inversión registrado del proyecto productivo fuese alguno de los municipios PDET o ZOMAC (FINAGRO, 2021). La política pública se lanzó en el mes de marzo del 2021, cuatro años después de la priorización oficial de los municipios.

Finalmente, desde 2020, FINAGRO lanzó GeoAGRO, un visor para consultar, analizar y descargar información relevante al financiamiento y desarrollo del sector agropecuario<sup>2</sup>. Este instrumento, de carácter público, permite monitorear la colocación de crédito de fomento y otros instrumentos financieros en municipios PDET y ZOMAC, desde 2016.

Los ejemplos presentados no implican que antes del 2021 no se hubiese implementado ninguna acción de política pública como parte de la priorización de los municipios afectados por el conflicto. Por el contrario, otros instrumentos como el incentivo al seguro agropecuario de FINAGRO ya han incluido beneficios especiales en las primas de los seguros para estos municipios desde antes del 2020. Lo anterior, en los decretos que enmarcan los Planes de Gestión de Riesgos Agropecuarios para cada una de las vigencias. De igual manera, la agencia de desarrollo de Estados Unidos, USAID, lleva desde el 2015 trabajando en

---

<sup>2</sup> <https://geoagro.finagro.com.co/visor%C3%BAblico%20de%20instrumentos%20financieros/>

Colombia a través de la Iniciativa de Finanzas Rurales, que ha lanzado programas de garantías de crédito para municipios afectados por el conflicto con el fin de lograr la inclusión financiera de pobladores rurales colombianos. El programa se extendió recientemente hasta febrero del 2022.

A pesar de las políticas mencionadas para fomentar el acceso al crédito agropecuario en municipios priorizados, la implementación del Acuerdo de Paz ha sido lenta, especialmente en lo referente al punto de reforma rural integral. Según el instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, que trimestralmente evalúa el estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz, a diciembre de 2021 la Reforma Rural Integral es el punto del documento con la menor implementación por parte del Gobierno. A cinco años de la firma del Acuerdo, sólo el 4% de las iniciativas de este punto se han implementado por completo y, sólo el 14% presentan avances intermedios (Echavarría et. al, p. 22, 2022).

Del monitoreo de cumplimiento del Acuerdo de Paz destaca la formulación de algunas hojas de ruta PDET, la creación de lineamientos para las líneas especiales de crédito, entre otros. No obstante, la implementación del punto de reforma rural integral presenta varios retos. En primer lugar, que algunas acciones a las que se han dedicado esfuerzos y recursos no eran parte del Acuerdo Final, sino que buscaron alinearse con el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno. Asimismo, la elaboración de hojas de ruta de trabajo, de planes, programas y proyectos ha tardado más tiempo del estimado y aún no se traduce en implementación propiamente (Echavarría et. al, p.23, 2022). En consecuencia, las acciones del Gobierno no son suficientemente visibles para las comunidades.

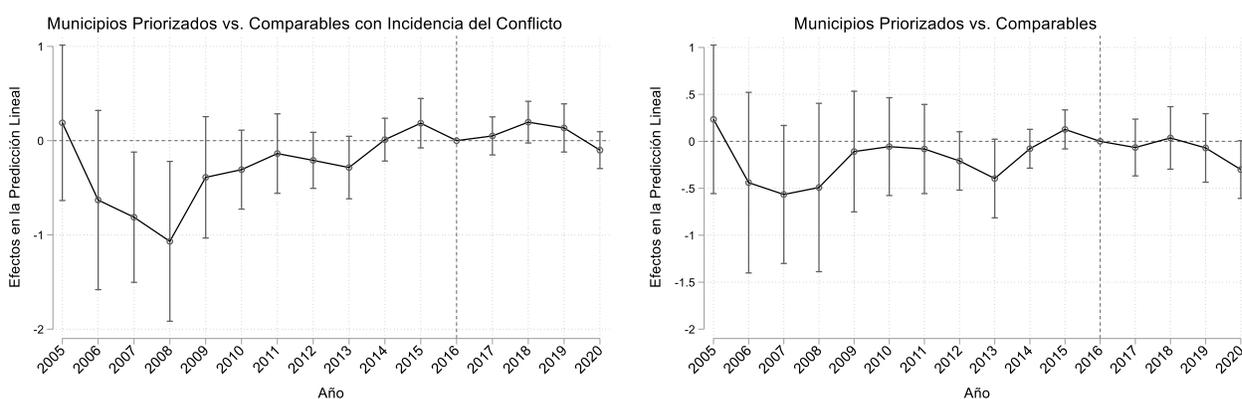
### **Supuesto de Identificación**

Las Figuras 2 y 3 son la representación gráfica de la estimación de la ecuación (2), presentada en la sección de estrategia empírica. Según las figuras, a lo largo del tiempo, tanto

el valor como el tamaño promedio de créditos colocado en los municipios afectados por el conflicto ha presentado una tendencia muy similar a la de los demás municipios comparables.

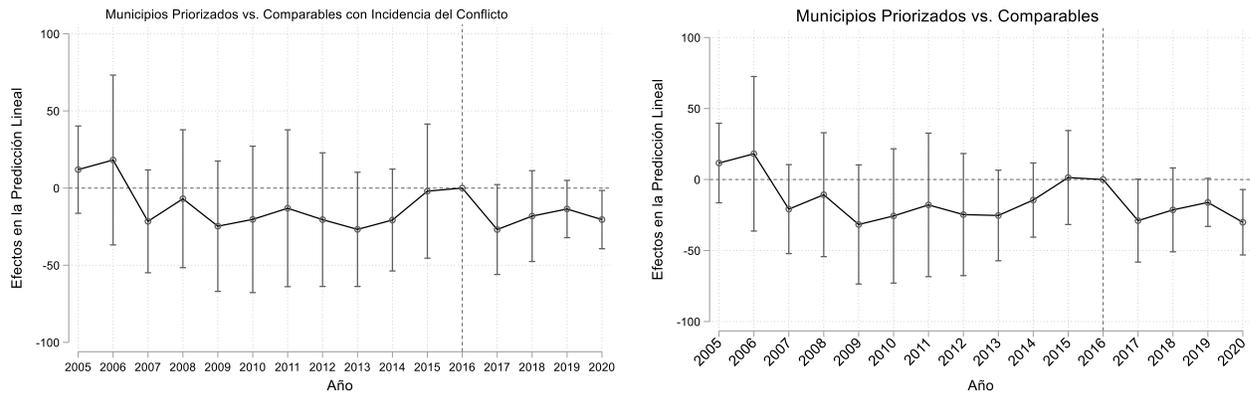
Para el valor total de crédito movilizado por municipio, anualizado, en los priorizados con respecto a ambos grupos de control, en general se cumple el supuesto de tendencias paralelas (Figura 2). Para casi todos los años, el cero hace parte de los intervalos de confianza. Es decir, que con un 95% de confianza, no había diferencias de base entre el valor total de crédito movilizado entre los municipios priorizados y los grupos comparables. Solamente en 2007 y 2008, los municipios priorizados movilizaron un menor valor de crédito que los municipios comparables con IICA medios y altos.

**Figura 2. Efectos condicionales marginales sobre el valor de crédito.**



En cuanto al tamaño promedio del crédito en los municipios priorizados, con respecto a los grupos de control, el supuesto de tendencias paralelas se cumple para todos los años antes de 2016. Lo anterior, quiere decir que con un 95% de confianza, no había diferencias de base entre el tamaño promedio de los créditos movilizados entre los municipios priorizados y los grupos comparables.

**Figura 3. Efectos condicionales marginales sobre el tamaño promedio del crédito.**



La ecuación (2) y la representación gráfica de los resultados también se llevaron a cabo para estimar los efectos condicionales marginales sobre el número de créditos movilizados (Anexo I). No obstante, se encontraron diferencias de base en las tendencias de colocación entre los municipios priorizados y comparables, antes de 2016. Con respecto a los municipios comparables con IICA, hay años en que en los priorizados se originaron más créditos y otros años al revés. Y en comparación con el grupo de municipios sin IICA, en los municipios priorizados se originaron más créditos durante todo el período analizado. Por tanto, no se cumple el supuesto de identificación y no se estimó la ecuación (1) para el número de créditos.

### **Características de los créditos de fomento**

Habiendo establecido que ni el valor total ni el tamaño del crédito de fomento cambiaron significativamente a partir de la publicación de los Decretos de priorización, a continuación, se presentan algunos ejercicios adicionales. La Tabla 3 presenta los efectos en la colocación de crédito de fomento por parte del Banco Agrario, el intermediario financiero del gobierno, con relación a otros bancos privados. Por su parte, las Tablas 4 y 5 exhiben las estimaciones

para las poblaciones tradicionalmente más excluidas del acceso al crédito formal: los pequeños productores agropecuarios y las mujeres.

### **Crédito de fomento originado por el Banco Agrario**

Para estimar el efecto diferencial de la firma del Acuerdo de Paz y de la publicación de los Decretos de priorización sobre el crédito de fomento originado por el Banco Agrario, se incluyó el crédito con estas características en una serie de interacciones adicionales en la ecuación (1). Para entender los resultados presentados a continuación, vale la pena recalcar que mientras que el promedio del valor de crédito colocado en los municipios priorizados y comparables, por municipio y mes, es muy superior para el Banco Agrario que para otros intermediarios financieros; el tamaño promedio del crédito es significativamente inferior. Para el período analizado, antes de los tratamientos, el crédito promedio originado por el Banco Agrario tanto en los grupos de tratamiento como de control fue cercano a los \$15 millones (con una desviación de \$35 millones), mientras que el de los intermediarios privados estuvo entre \$69 millones (con desviaciones estándar de alrededor \$500 millones). Lo anterior, se encuentra en las últimas filas de la Tabla 3.

Las columnas 1 a 4 de la Tabla 3 presentan el resultado de las estimaciones para el valor total del crédito movilizado, mientras que las columnas 5 a 8 lo presentan para el tamaño promedio de un crédito. Al aislar el efecto de los tratamientos en los municipios priorizados, para aquellos créditos originados por el Banco Agrario, se encuentran efectos estadísticamente significativos en todas las interacciones.

La firma del Acuerdo de Paz redujo el valor total del crédito movilizado por el Banco Agrario, por municipio y mes, cerca de un 334%, pero aumentó el valor promedio de un crédito en \$59 millones, con relación al total movilizado en otros municipios por parte de

otros intermediarios, antes del tratamiento. El efecto fue similar para la publicación de los decretos de priorización, con un efecto negativo del 336% sobre el total movilizado y un aumento de \$54 millones en el valor de un crédito promedio. Lo anterior, es estadísticamente significativo con una confianza del 99%. Además, los efectos se mantienen constantes para ambos grupos de control (municipios comparables con y sin incidencia del conflicto armado).

**Tabla 3. Resultados de la Especificación (1) incluyendo interacciones para los créditos originados por el Banco del Gobierno**

	Log. Valor Real créditos movilizados (municipio / mes)				Crédito Promedio (municipio / mes)			
	Con IICA		Sin Discriminar por IICA		Con IICA		Sin Discriminar por IICA	
	1	2	3	4	5	6	7	8
Priorizados x Firma [a]	2,237*** (0,402)		2,006*** (0,426)		-55,34*** (17,022)		-57,46*** (17,183)	
Priorizados x Decreto [b]		2,181*** (0,379)		1,939*** (0,403)		-51,07*** (15,822)		-54,35*** (16,095)
Priorizados x Firma x BAC [c]	-3,445*** (0,305)		-3,445*** (0,305)		59,63*** (15,902)		59,63*** (15,897)	
Priorizados x Decreto x BAC [d]		-3,363*** (0,303)		-3,363*** (0,303)		54,30*** (14,728)		54,30*** (14,723)
Priorizados x BAC [e]	6,509*** (0,562)	6,340*** (0,555)	6,509*** (0,562)	6,340*** (0,555)	-140,3*** (27,154)	-136,4*** (26,620)	-140,3*** (27,144)	-136,4*** (26,611)
Efectos Fijos								
Municipios	X	X	X	X	X	X	X	X
Mes	X	X	X	X	X	X	X	X
Observaciones	262.896		382.968		262.896		382.968	
# Municipios	685		998		685		998	
Promedio Y – BAC	16,06		15,87		15,45		14,93	
Promedio Y – Otros	7,47		7,33		68,71		61,60	

Errores estándar robustos en paréntesis

\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

BAC - Banco Agrario de Colombia

Al incluir los efectos de los tratamientos para los créditos originados por el Banco Agrario en la especificación, el impacto general de la firma del Acuerdo y la publicación de los decretos de priorización resulta significativo: positivo para el valor total del crédito movilizado y negativo para el valor promedio de un crédito por municipio-mes. Así, la firma del Acuerdo generó un aumento del 223% del valor total del crédito de fomento y una reducción de \$55 millones en el tamaño de un crédito promedio, por municipio y mes, con relación a los municipios comparables con incidencia del conflicto. Con relación a los municipios comparables sin incidencia del conflicto, el valor total del crédito aumentó 200% y el tamaño promedio del crédito se redujo \$57 millones.

Los efectos se mantienen similares cuando el tratamiento es la publicación de los decretos de priorización. Con relación a los municipios comparables con incidencia del conflicto antes del tratamiento, los decretos generaron un aumento del 218% del valor total del crédito y una reducción de \$51 millones en el tamaño de un crédito promedio, por municipio y mes. Con relación a los municipios comparables sin incidencia del conflicto, el valor total del crédito aumentó 193% y el tamaño promedio del crédito se redujo \$54 millones.

Finalmente, en el período de análisis el Banco Agrario movilizó un valor total de crédito al menos 634% superior por municipio y mes, pero el tamaño promedio de un crédito es \$ 136 millones inferior, en los municipios priorizados, con relación a lo movilizado en los comparables por parte de otros intermediarios financieros privados.

En resumen, el Banco Agrario movilizó un mayor valor de crédito y un menor tamaño promedio del mismo, en los municipios priorizados durante todo el período de análisis, con relación a los demás intermediarios. Una vez se firma el Acuerdo y se publican los decretos de priorización, el valor movilizado por el Banco Agrario en los municipios priorizados decrece, pero el tamaño promedio crece, con relación a los demás municipios e

intermediarios. Y, los efectos generales de los tratamientos varían con relación a los presentados en la primera estimación: con la firma del Acuerdo y la priorización de los municipios se moviliza un mayor valor de crédito por municipio y mes, pero con un tamaño promedio inferior.

Históricamente, el Banco Agrario ha atendido la demanda de crédito de los productores agropecuarios más pequeños, en los municipios rurales dispersos de Colombia. Estadísticamente, los créditos originados por este intermediario han sido de tamaños promedio inferiores a los de medianos o grandes productores (atendidos por otros intermediarios). A partir de la firma del Acuerdo Final y la publicación de los decretos de priorización, el Banco Agrario originó créditos con tamaños promedio superiores en los municipios PDET y ZOMAC. Esto se podría explicar por un mayor apetito de riesgo del intermediario y/o a la demanda de recursos para inversiones de más valor por parte de los productores agropecuarios.

Para entender los resultados generales de la regresión (sin discriminar por la naturaleza del intermediario) vale la pena ahondar en las dinámicas de crédito en los municipios afectados por el conflicto armado en Colombia. Los eventos generaron una mayor movilización de recursos a los municipios PDET y ZOMAC, pero por menores tamaños promedio de los créditos. Lo anterior, puede responder a la decisión de entrada de intermediarios financieros a estos mercados, en los que no estaban, pero con un comportamiento cauteloso que se refleja en el préstamo de créditos de bajas cuantías.

Y es que los intermediarios financieros privados no tenían incentivos para atender la demanda de recursos en los municipios afectados por el conflicto armado en Colombia. Este es un fenómeno estudiado por autores como Conning y Udry (2005), quienes han testeado la dificultad de entrada de nuevos intermediarios financieros en las comunidades locales. Las

profundas asimetrías de información y los problemas de cumplimiento han resultado en fallas de mercado difíciles de solucionar. Los autores reconocen que un escenario de mayor oferta de servicios financieros y disponibilidad de contratos se traduciría en una mayor apertura e integración del mercado (Conning & Udry, 2005, p.2860).

Los campesinos que vivían en zonas afectadas por el conflicto presenciaron todo tipo de confrontaciones violentas que destruyeron capital físico y humano, afectaron las decisiones económicas y generaron disrupciones en las dinámicas de comercio e inversión (Estrada et al, 2015). Los grupos armados impidieron las operaciones bancarias en la región a través de operaciones criminales como bombardeos, saqueos y extorsiones. De ahí, que los resultados de las estimaciones de los efectos de la firma del Acuerdo y la publicación de los Decretos sean positivos para el valor del crédito movilizado y negativos para el tamaño promedio cuando se incluye una variable adicional que da cuenta del efecto para el Banco Agrario (cuyos efectos son contrarios). Mientras que el Banco Agrario origina créditos por mayores cuantías, el efecto general postratamiento es la movilización de mayores valores de crédito por menores tamaños promedio.

Aún en un contexto de postconflicto, el establecimiento de oficinas bancarias en las zonas priorizadas supone tomar riesgos altos, que los agentes privados asumen con cautela, pues no tienen las certezas necesarias para actuar sin recelos. Esto se relaciona con la incertidumbre política de implementación del Acuerdo por parte del Gobierno, mencionada previamente. La eficiencia en la intermediación privada sólo emergerá en un ambiente en que los agentes puedan crear nuevos instrumentos y contratos que tengan reconocimiento social y legal y que se impongan imparcialmente (Conning & Udry, 2005, p. 2860-2861).

En cuanto al efecto positivo que tuvieron la firma del Acuerdo de Paz y la publicación de los Decretos de Priorización sobre el tamaño promedio del crédito originado por el Banco

Agrario, el resultado coincide con lo planteado por De Roux y Martínez (2020). No obstante, en este caso, encontré efectos negativos sobre el valor total de crédito de fomento. Como expliqué anteriormente, la información utilizada en este documento corresponde solamente a la colocación de créditos para fines productivos. Por tanto, una hipótesis para explicar los resultados es que el Banco, dispuesto a asumir más riesgos, originó créditos por mayores cuantías para cubrir inversiones en los diferentes eslabones de la cadena agropecuaria. En un escenario de fin de la guerra y de implementación del Acuerdo, puede ser que los campesinos hayan optado por hacer mayores inversiones en los municipios priorizados, en comparación con los grupos de control (en donde se habría mantenido la tendencia de más créditos, pero por menor valor). Adicionalmente, al ser el Banco Agrario un intermediario financiero público, su obligación es cumplir con los objetivos planteados en el Plan de Gobierno. De ahí, que haya efectos para este intermediario sobre el tamaño de los créditos, en comparación con los privados.

### **Población vulnerable a la exclusión de servicios financieros**

En un contexto de por sí hostil, en el que el acceso al crédito formal no es un problema menor, los pequeños productores y las mujeres han sido los grupos poblacionales más excluidos del uso de servicios financieros. La menor posesión de activos, la falta de ingresos constantes y la brecha de género, más latente en el campo, son algunas de las razones de este fenómeno.

Se consideraban pequeños productores agropecuarios a aquellas personas que, para 2016, tenían activos inferiores a 145 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) al año (FINAGRO, 2016, p. 148). Y aunque este monto se ha modificado con el tiempo, los pequeños productores son aquellos que, de acuerdo con el Ministerio de Agricultura y la

Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, tienen la menor capacidad adquisitiva. La clasificación del gobierno incluye otros dos tipos de productores: medianos y grandes.

A 2015, el 62% de los productores rurales del país no había accedido nunca a un crédito formal, siendo los más afectados los pequeños productores con bajos niveles de ingresos (Echavarría *et al*, 2018, p. 3). La inclusión financiera de este segmento presenta dificultades en la medida en que los créditos son de bajo monto, pero de altos costos tanto para el intermediario como para el campesino, incluyendo altos tiempos de espera, distancias y viajes largos a la sucursal del banco, el pago de comisiones, entre otros (Echavarría *et al*, p.3, 2018). Además, los pequeños productores no suelen tener historiales crediticios ni colaterales, lo cual, aumenta el riesgo de crédito percibido por los intermediarios.

En el caso de las mujeres, la Dirección de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura señala que existen brechas económicas y sociales que enfrentan las mujeres rurales: una menor tasa de participación en el mercado laboral, mayores tasas de desempleo e informalidad y brechas en los ingresos promedio con relación a los hombres (2020, p.5). De acuerdo con el informe de Estado de la Inclusión Financiera de las Mujeres Rurales en Colombia, mientras que el 38,3% de los hombres en el campo tuvieron acceso a instrumentos de crédito en 2020, el indicador para las mujeres fue del 34,8% (Dirección de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura, 2020, p.13). Cabe resaltar, que la brecha entre ambos géneros se ha cerrado a lo largo de la última década.

La Tabla 4 presenta los resultados de las estimaciones del efecto de la firma del Acuerdo de Paz y de la publicación de los Decretos de priorización sobre el crédito de fomento originado para productores pequeños en municipios priorizados. Las columnas 1 a 4 presentan los resultados sobre el valor total de crédito movilizado en los priorizados, por municipio y mes. Encontré que el valor del crédito movilizado a pequeños productores en

municipios priorizados creció alrededor de un 54% con respecto al valor originado para otros tipos de productores y en otros municipios comparables (con y sin incidencia del conflicto), tras la firma del Tratado de Paz. Lo anterior, es significativo con una confianza del 95% en todos los casos. Además, el efecto positivo se mantiene cuando evaluó el impacto de la publicación del Decreto de priorización de los municipios, que impacta el crecimiento del valor del crédito cerca del 68%, con un nivel de confianza del 99% con respecto a los municipios comparables con incidencia del conflicto y, del 90%, con respecto al otro grupo de municipios comparables.

**Tabla 4. Resultados de la Especificación (1) incluyendo interacciones para los créditos originados para productores pequeños.**

	Log. Valor Real créditos movilizados (municipio / mes)				Crédito Promedio (municipio / mes)			
	Con IICA		Sin Discriminar por IICA		Con IICA		Sin Discriminar por IICA	
	1	2	3	4	5	6	7	8
Priorizados x Firma [a]	0,407 (0,280)		-0,317 (0,297)		-10,14 (17,549)		-14,86 (18,191)	
Priorizados x Decreto [b]		0,367 (0,261)		0,294 (0,275)		2,872 (18,659)		-3,434 (19,403)
Priorizados x Firma x Pequeño [c]	0,540** (0,256)		0,540** (0,256)		8,128 (17,833)		8,128 (17,827)	
Priorizados x Decreto x Pequeño [d]		0,684*** (0,264)		0,684* (0,264)		-8,046 (18,983)		-8,046 (18,977)
Priorizados x Pequeño [e]	2,124*** (0,305)	2,113*** (0,506)	2,124*** (0,513)	2,113*** (0,506)	-146,7*** (24,764)	-142,5*** (24,235)	-146,7*** (24,756)	-142,5*** (24,226)
Efectos Fijos Municipios	X	X	X	X	X	X	X	X
Mes	X	X	X	X	X	X	X	X
Observaciones	262.896		382.968		262.896		382.968	
# Municipios	685		998		685		998	
Promedio Y – Pequeño	15,29		15,10		8,35		8,12	
Promedio Y – Otros	10,92		10,97		69,83		64,14	

Errores estándar robustos en paréntesis

\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

Las columnas 5 a 8 de la Tabla 4 presentan los resultados de las estimaciones sobre el tamaño promedio de los créditos para pequeños productores. La firma del Acuerdo tiene efectos positivos, mientras que la publicación del Decreto tiene coeficientes negativos. No obstante, los resultados no son estadísticamente significativos en ningún caso. Dado que los tratamientos inciden positivamente en el valor total del crédito movilizado, pero no inciden de manera significativa sobre el tamaño promedio de los créditos, se puede inferir que el número de créditos aumentó en una proporción similar al valor total, para pequeños productores en municipios priorizados por el Gobierno.

Al observar el resultado para las interacciones iniciales, sin discriminar por el tipo de productor que accede al crédito, ni la firma del Acuerdo ni la publicación de los decretos tienen efectos significativos sobre el valor o el tamaño de los créditos movilizados en los municipios priorizados.

Finalmente, ser parte de un municipio priorizado y ser pequeño productor, incide positivamente en el valor total de colocación de crédito de fomento y negativamente en el tamaño promedio de un crédito, con un 99% de confianza en todos los casos. Para este grupo se moviliza en promedio un valor total superior un 212% pero, para créditos entre \$142 a \$146 millones inferiores, con relación a los municipios comparables. Es decir que, en general, para este segmento, se movilizan más créditos que para otros tipos de productores en municipios comparables con los priorizados.

Por su parte, para las mujeres en municipios priorizados, se movilizan valores totales de crédito un 360% inferiores a lo originado para hombres y personas jurídicas en ambos grupos de municipios comparables. Además, el tamaño promedio de un crédito para una mujer en un municipio priorizado es entre \$64 y \$66 millones menor al de un hombre o una persona jurídica en un municipio no priorizado comparable.

Las columnas 1 a 4 de la Tabla 5 presentan los resultados de las estimaciones de los efectos de los tratamientos sobre el valor total de crédito de fomento originado para mujeres y, las columnas 5 a 8, los efectos sobre el tamaño del crédito promedio. Para las estimaciones que no tienen en cuenta el género del prestatario, los tratamientos no tuvieron efectos estadísticamente significativos sobre el valor o el tamaño promedio de un crédito en un municipio priorizado.

Discriminando los efectos para el crédito de fomento movilizado para las mujeres, se encontró que, tras la firma del Acuerdo y la publicación de los decretos, se movilizó un mayor valor de crédito por municipio y mes, pero que el tamaño promedio del crédito no cambió, con respecto al crédito movilizado en municipios comparables para hombres o personas jurídicas. Así, tras la firma del Acuerdo, se movilizaron créditos por 175% más para las mujeres en municipios priorizados que para hombres y personas jurídicas en los municipios comparables. Tras la publicación de los decretos de priorización, el mismo efecto fue del 161%. En ambos casos, los resultados son significativos con un 99% de confianza.

Finalmente, no se encontró que los tratamientos afectaran significativamente el tamaño promedio un crédito para una mujer en un municipio priorizado. En consecuencia, infiero que el número de créditos movilizado para las mujeres en los municipios priorizados también creció como consecuencia de los tratamientos, en comparación con el número movilizado para hombres y personas jurídicas en municipios comparables.

En resumen, es cierto que las mujeres son más vulnerables a la exclusión del acceso al crédito, pero en el caso de pequeños productores, ellos tienen más incentivos para acceder al crédito en los municipios afectados por el conflicto armado y priorizados por el Gobierno, que otros productores medianos o grandes. La firma del Acuerdo de Paz y la publicación de los Decretos de priorización mejoraron el valor total de crédito movilizado para ambas

poblaciones, pero mantuvieron el tamaño promedio de los créditos y, en consecuencia, también habrían aumentado el número de créditos movilizados.

**Tabla 5. Resultados de la Especificación (1) incluyendo interacciones para los créditos originados para mujeres.**

	Log. Valor Real créditos movilizados (municipio / mes)				Crédito Promedio (municipio / mes)			
	Con IICA		Sin Discriminar por IICA		Con IICA		Sin Discriminar por IICA	
	1	2	3	4	5	6	7	8
Priorizados x Firma [a]	-0,146 (0,236)		-0,382 (0,278)		-12,35 (10,216)		-13,62 (10,266)	
Priorizados x Decreto [b]		-0,0986 (0,221)		-0,324 (0,261)		-8,916 (11,406)		-10,69 (11,490)
Priorizados x Firma x Mujer [c]	1,754*** (0,188)		1,754*** (0,188)		13,24 (9,613)		13,24 (9,609)	
Priorizados x Decreto x Mujer [d]		1,610*** (0,178)		1,610*** (0,178)		9,414 (11,068)		9,414 (11,064)
Priorizados x Mujer [e]	-3,667*** (0,303)	-3,556*** (0,292)	-3,667*** (0,302)	-3,556*** (0,292)	-66,35*** (15,301)	-64,86*** (15,082)	-66,35*** (15,296)	-64,86*** (15,077)
Efectos Fijos								
Municipios	X	X	X	X	X	X	X	X
Mes	X	X	X	X	X	X	X	X
Observaciones	262.896		382.968		262.896		382.968	
# Municipios	685		998		685		998	
Promedio Y – Mujer	13,28		13,15		12,32		12,21	
Promedio Y – Otros	16,18		15,94		37,38		34,54	

Errores estándar robustos en paréntesis

\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

Los resultados para pequeños productores son consistentes con lo que encontraron De Roux y Martínez, quienes sólo tomaron información de crédito para pequeños productores en su paper (2020). Coincidimos en la incidencia positiva sobre el valor total de créditos movilizados para este segmento en municipios afectados por el conflicto, en que el tamaño

promedio del crédito se mantuvo y, por tanto, en la inferencia de que el número de créditos también creció.

Si bien los efectos generales de la firma y del Decreto sobre el crédito de fomento no son significativos; cuando se discrimina la información para pequeños productores y mujeres sí hay un impacto positivo. De ahí que, posiblemente, medianos y grandes productores expliquen en buena medida los efectos agregados. Lo anterior podría relacionarse con la hipótesis ya expuesta acerca de la falta de confianza en las instituciones y la incertidumbre en la implementación del Acuerdo y las políticas que se derivaron del mismo.

Finalmente, los resultados de las estimaciones expuestos en este documento sugieren que no hay diferencias importantes en los resultados cuando el grupo de control son los municipios comparables con o sin IICA. En algunos casos, los efectos sobre el crédito de fomento en los municipios priorizados son ligeramente superiores cuando el grupo de control son municipios comparables con IICA. Lo anterior sugiere que, aunque la incidencia del conflicto en los grupos de municipios comparables pudo alterar en alguna medida los resultados de las estimaciones, ésta no fue determinante en el impacto sobre el crédito de fomento en municipios priorizados.

## **6. CONCLUSIÓN**

En este documento muestro que la política pública del Gobierno, que priorizó los municipios más afectados por el conflicto armado (PDET y ZOMAC), no impactó la movilización de crédito de fomento para los productores del sector agropecuario. Para ello, utilicé una base de datos con información detallada de los créditos originados en condiciones de fomento por FINAGRO, la banca de desarrollo del gobierno colombiano para el sector

agropecuario. Asimismo, exploté la variación del conflicto armado en el tiempo, que cambió a raíz de la firma del Acuerdo de Paz y de la implementación de lo pactado.

Encontré que, en términos generales, la publicación de los Decretos de priorización no tuvo un impacto significativo sobre el valor total de crédito de fomento, ni sobre el tamaño del crédito promedio movilizado por municipio y mes, en aquellos municipios priorizados con respecto a otros grupos de municipios comparables. Este resultado puede estar relacionado con la falta de confianza de los colombianos en el gobierno, con el rezago entre el anuncio de la política y su implementación, y con los altos niveles de incertidumbre política en Colombia desde 2016. Otros resultados relevantes incluyeron la incidencia positiva sobre el valor del crédito para pequeños productores y mujeres, las poblaciones más vulnerables a la exclusión del crédito; en comparación con otros tipos de productor, hombres y personas jurídicas. Finalmente, se encontró una incidencia negativa sobre el valor total de crédito, pero positiva sobre su tamaño promedio, para los créditos originados por el intermediario del gobierno en municipios priorizados frente a los originados por intermediarios privados en municipios comparables antes de los tratamientos.

Según el instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, que trimestralmente evalúa el estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz, a diciembre de 2021 la Reforma Rural Integral es el punto del documento con la menor implementación por parte del Gobierno. A cinco años de la firma del Acuerdo, sólo el 4% de las iniciativas de este punto se han implementado por completo y, sólo el 14% presentan avances intermedios (Echavarría, p. 9, 2022). Con tan baja implementación de lo pactado es de esperarse que los agentes privados hayan sido cautelosos en su entrada a este mercado y que, los productores medianos/grandes no hayan tenido suficientes incentivos para adquirir créditos de fomento en los municipios priorizados.

Este paper provee evidencia causal de que los anuncios de política pública del Gobierno no son suficientes para generar incentivos que eliminen las barreras de acceso al crédito, incluso en condiciones de fomento, para los productores agropecuarios. Para que los agentes privados respondan a los anuncios del Gobierno, éste debe ser más ágil y consistente en la implementación de sus políticas, incluso entre ciclos políticos. Como a 2022, todavía quedan programas abiertos y otros pendientes de implementación por parte del Gobierno, valdría la pena hacer un estudio de eventos para ver cómo va evolucionando la movilización de créditos de fomento para productores del sector agropecuario.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia. (2021). *Reporte de Inclusión Financiera 2020*. Recuperado desde [https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2021-07/REPORTE\\_DE\\_INCLUSION\\_FINANCIERA\\_2020.pdf](https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2021-07/REPORTE_DE_INCLUSION_FINANCIERA_2020.pdf)

Bernal, C., P, Mounu, Vargas, J. & Ortiz, M. (2022). *Peaceful Entry: Entrepreneurship Dynamics During Colombia's Peace Agreement*. <https://doi.org/10.31235/osf.io/3y7gk>

Bloom, N., Bond, S. & Van Reenen, J. (2007). *Uncertainty and Investment Dynamics*. *Review of Economic Studies*, 2, 391. <https://doi-org.ez.urosario.edu.co/10.1111/j.1467-937X.2007.00426.x>

Cano, G., Esguerra, M., García, N., Rueda, L. & Velasco, A. (2014). *Inclusión Financiera en Colombia*. Banco de la República. Recuperado desde [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem\\_357.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_357.pdf)

Conning, J. y Udry, C. (2005). *Rural Financial Markets in Developing Countries*. Working Papers.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2021). PIB - *Producto Interno Bruto – Nacional Trimestral*. Recuperado desde <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica>

Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2015). *El Campo Colombiano: un Camino Hacia el Bienestar y la Paz – Misión para la Transformación del Campo*. Recuperado desde <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/el%20campo%20colombiano%20un%20camino%20hacia%20el%20bienestar%20y%20la%20paz%20mtc.pdf>

Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2020). *Documento CONPES de Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera*. Recuperado desde <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf>

Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2021). Planes Nacionales Sectoriales: Detallado: Generación de Ingresos. “Sistema Integrado de Información para el Posconflicto”. Recuperado desde: <https://siipo.dnp.gov.co/vistaciuddanodetallato/11>

Demirgüç-Kunt, A., Thorsten, B., & Honohan, P. (2008). *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*. Washington DC: World Bank.

De Roux, N. & Martinez, L. (2020). Forgone Investment: Civil Conflict and Agricultural Credit in Colombia. Other working paper series: BFI 2021-36, CDEP-CGEG 94

Dirección de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura. (2020). *Estado de la Inclusión Financiera de las Mujeres Rurales en Colombia*. Recuperado desde [https://www.minagricultura.gov.co/Documents/Inclusi%C3%B3n%20Financiera%20Mujeres%20Rurales%20en%20Colombia%20\(15-02-21\).pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Documents/Inclusi%C3%B3n%20Financiera%20Mujeres%20Rurales%20en%20Colombia%20(15-02-21).pdf)

Echavarría, J., Villamizar, M., Restrepo, S., McAllister-Harker, D., & Hernandez, J. (2018). *Superando barreras: el impacto del crédito en el sector agrario en Colombia*. Banco de la República.

Echavarría, J., Gómez, M., Forero, B., Balen, M., Cabanzo, M., Ditta, E., Gutiérrez, E., Joshi, M., Márquez, J., Martin, G., Menjura, T., Quinn, J., Ramírez, A., Rodríguez, A., Restrepo, N., Sáez, C., Serrano, C. & Zúñiga, I. (2022). *Cinco Años Después de la Firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el Monitoreo hasta la Implementación*. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales. Recuperado desde <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>

Estada, D., Venegas, L. & Zuleta, P. (2015). *Desarrollo Económico, Crédito Rural y Conflicto Armado en Colombia*. FINAGRO. Recuperado desde <https://asomicrofinanzas.com.co/wp-content/uploads/2019/pdfs/Desarrollo%20Economico%2C%20Credito%20Rural%20y%20Conflicto%20Armado%20en%20Colombia.pdf>

Fergusson, L. (2019). *Who Wants Violence? The Political Economy of Conflict and State Building in Colombia*. Cuadernos de Economía (0121-4772), 38(78), 671–699.

FINAGRO. (2016) *Manual de Servicios FINAGRO. Versión 10*. Recuperado desde [https://www.finagro.com.co/sites/default/files/manual/ver/Version%20\(09-03-2016\)/sno-man-001\\_manual\\_de\\_servicios\\_1685\\_1\\_version\\_10.pdf](https://www.finagro.com.co/sites/default/files/manual/ver/Version%20(09-03-2016)/sno-man-001_manual_de_servicios_1685_1_version_10.pdf)

FINAGRO. (2022). *Manual de Servicios – Título Primero. Crédito Agropecuario y Rural*. Recuperado desde <https://www.finagro.com.co/normas/manual-de-servicios>

FINAGRO. (2022). *Informe de Gestión Sostenible 2021*. Recuperado desde [https://www.finagro.com.co/sites/default/files/informe\\_de\\_gestion\\_2021\\_0.pdf](https://www.finagro.com.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2021_0.pdf)

Fletschner, D., Guirkinger, C. & Boucher, S. (2010). Risk, Credit Constraints and Financial Efficiency in Peruvian Agriculture. *Journal of Development Studies*, 6, 981. <https://doi-org.ez.urosario.edu.co/10.1080/00220380903104974>

Internal Displacement Monitoring Centre. *Global Report on Internal Displacement*. (2020). Norwegian Refugee Council (NRC).

La Liga Contra el Silencio. (2019). *Del Campo a la mesa: los depredadores de la cadena alimentaria*. Cerosetenta - Universidad de los Andes. Recuperado desde <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/liga-contra-el-silencio-depredadores-alimentarios-campesinos/>

National Planning Department, (2020). *CONPES 4005, Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera*. Recuperado desde <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf>

OECD. (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>

OECD & BID. (2020) *Panorama de las Administraciones Públicas de América Latina y el Caribe 2020 - Colombia*. Recuperado desde: <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-alc-country-factsheet-es-2020-colombia.pdf>

OECD. (2021). *Government at a Glance 2021*. OECD Publishing, Paris. Recuperado desde: <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.

Poder Legislativo, Colombia: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera. (2016). Recuperado desde: <https://www.refworld.org/es/docid/5a8744d54.html>

The World Bank, (2016). *Financial Access*. Recuperado desde <https://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/gfdr-2016/background/financial-access>