**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)**
**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA**
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

# EVALUACIÓN DEL CRÉDITO AGRÍCOLA DE HABILITACIÓN (CAH) EN PARAGUAY: UNA MIRADA HACIA EL ACCESO

**LETICIA DIANA MOLINAS BOGADO**

Foz de Iguazú

2025

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)**
**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA**
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

# EVALUACIÓN DEL CRÉDITO AGRÍCOLA DE HABILITACIÓN (CAH) EN PARAGUAY: UNA MIRADA HACIA EL ACCESO

**LETICIA DIANA MOLINAS BOGADO**

Disertación presentada al Programa de Posgrado en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad Federal para la Integración Latinoamericana, como requisito para la obtención del título de Magíster en Políticas Públicas y Desarrollo.

Orientador: Prof. Dr. Valdemar João Wesz Junior

Foz de Iguazú

2025

LETICIA DIANA MOLINAS BOGADO

# EVALUACIÓN DEL CRÉDITO AGRÍCOLA DE HABILITACIÓN (CAH) EN PARAGUAY: UNA MIRADA HACIA EL ACCESO

Disertación presentada al Programa de Posgrado en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad Federal para la Integración Latinoamericana, como requisito para la obtención del título de Magíster en Políticas Públicas y Desarrollo.

**BANCA EXAMINADORA**

_____

Orientador: Prof.Dr. Valdemar João Wesz Junior
UNILA

_____

Co-orientador: Dr. Jamur Johnas Marchi
UNILA

_____

Prof.ª Dr.ª Geisiane Michelle Zanquetta De Pintor
UNILA

_____

Prof. Dr. Gustavo Setrini
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Foz de Iguazú, 22 de agosto de 2025

Catalogação elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação
Catalogação de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - CENTRAL

M7222
Molinas Bogado, Leticia Diana.
Evaluación del crédito agrícola de habilitación (CAH) en Paraguay: una mirada hacial el acceso / Leticia Diana Molinas Bogado. - Foz do Iguaçu, 2025.
135 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Foz do Iguaçu - PR, 2025.
Orientador: Valdemar João Wesz Junior.
Coorientador: Jamur Johnas Marchi.

1. Crédito agrícola. 2. Políticas públicas - Inclusão financeira. 3. Agricultura familiar. 4. Avaliação de Políticas públicas. I. Wesz Junior, Valdemar João. II. Marchi, Jamur Johnas. III. Título.

CDU 338.43.01(893)

## AGRADECIMENTOS

Primeramente, agradezco a Dios, por ser mi luz y sostén en todos los momentos de mi vida.

A mis padres, Antonio y Norma, mi más profundo reconocimiento, ustedes son a quien debo todo, su amor incondicional y su constante apoyo fueron pilares fundamentales en la construcción de mis sueños. Todo lo que he logrado es fruto de su ejemplo e incentivo constante.

A mi esposo, Diego, gracias por caminar conmigo con tanto amor y paciencia, tu apoyo fue incondicional en cada etapa, y más aún en los momentos de mayor desafío. A nuestro hijo, Logan, que llegó en medio de este proceso, trayendo consigo una nueva luz a nuestras vidas, tu nacimiento me dio fuerzas renovadas para seguir adelante, me recordó que todo esfuerzo vale la pena y este logro también es tuyo.

A mis hermanas Gloria, Noelia, Diana y Mónica, a mi hermano Elías y a mis sobrinas Victoria y Vannia mi sincero agradecimiento por estar a mi lado en cada momento importante, por las palabras de ánimo y la presencia constante que tanto significan para mí.

A la Universidad Federal da Integración Latinoamericana (UNILA), por haberme abierto las puertas a esta formación tan rica y transformadora, que me permitió crecer personal y profesionalmente.

A mis colegas y amigos del curso, que se tornaron una red de afecto, el compañerismo y por todo lo vivido.

A mi orientador, Prof. Dr. Valdemar João Wesz Junior, mi agradecimiento por la orientación constante, no solo durante la elaboración de esta disertación, sino a lo largo de toda mi formación universitaria. Su guía fue clave para mi crecimiento académico. También extiendo mi gratitud a los miembros de la banca examinadora por su valiosa contribución.

A todos y todas que hicieron parte de este proceso, mi más sincero y emocionado agradecimiento.

## RESUMEN

La evaluación de las políticas públicas abarca, en términos generales, todas las actividades de actores estatales y sociales para determinar cómo se desempeñó una política pública en la práctica, y estimar su probable desempeño en el futuro. Este estudio evalúa el acceso al Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) en Paraguay, a partir del análisis de dos municipios rurales. El objetivo general es analizar los resultados alcanzados por el CAH en Paraguay, destacando los elementos que potencializan o limitan su acceso a partir de San Rafael del Paraná (Itapúa) y Escobar (Paraguarí), siendo estas dos localidades que se caracterizan por el alto y bajo acceso al crédito rural, respectivamente. Los objetivos específicos de este trabajo son: i) describir el CAH en Paraguay, su contexto histórico, situación actual y resultados alcanzados a nivel nacional; ii) caracterizar los municipios de San Rafael del Paraná (Itapúa) y Escobar (Paraguarí) en términos de sus características socioeconómicas y productivas, con el fin de identificar factores que inciden en las diferencias en el aprovechamiento del CAH en ambas localidades; iii) identificar los elementos que potencializan el acceso a la política pública del CAH en el municipio de San Rafael del Paraná (Itapúa), así como los factores que limitan la cobertura del programa en el municipio de Escobar (Paraguarí). La investigación adopta un enfoque cuali-cuantitativo, articulando el análisis estadístico de datos secundarios provenientes principalmente del Censo Agropecuario Nacional, con una revisión documental, bibliográfica y de estudio de caso. Este enfoque se complementa con entrevistas semiestructuradas realizadas en campo a familias rurales y gestores institucionales en los niveles local, departamental y nacional. En total, se entrevistaron 33 familias en San Rafael del Paraná y 18 en Escobar, así como cuatro representantes del CAH: uno en el ámbito local, dos departamental y otro a nivel nacional. El estudio evidencia una marcada desigualdad territorial en el acceso al CAH en Paraguay. Mientras San Rafael del Paraná presenta condiciones institucionales más favorables que facilitan la inclusión financiera de pequeños productores, Escobar refleja una situación de exclusión, asociada a la débil presencia estatal y a la informalidad estructural de los agricultores. La investigación destaca la tensión entre la disponibilidad formal del crédito y su acceso efectivo, analizando los obstáculos desde la perspectiva del no-recurso. Así, se concluye que la efectividad del CAH como política pública depende de su articulación con acciones complementarias, como la asistencia técnica, el fortalecimiento institucional y el reconocimiento de los saberes locales, elementos indispensables para avanzar hacia una inclusión rural equitativa y sostenible. Esta investigación contribuye al debate sobre la eficacia, equidad y justicia de las políticas públicas en contextos rurales, aportando una mirada situada que articula lo empírico con una reflexión teórica crítica sobre la inclusión social.



**Palabras-clave:** Crédito rural. Inclusión financiera. Agricultura familiar. Evaluación de políticas. CAH.

## RESUMO

A avaliação das políticas públicas abrange, em termos gerais, todas as atividades de atores estatais e sociais para determinar cómo uma política pública foi implementada na prática e estimar seu provável desempenho futuro. Este estudo avalia o acesso ao Crédito Agrícola de Habilitação (CAH) no Paraguai, a partir da análise de dois municípios rurais. O objetivo geral é analisar os resultados alcançados pelo CAH no Paraguai, destacando os elementos que potencializam ou limitam seu acesso a partir dos municípios de San Rafael del Paraná (Itapúa) e Escobar (Paraguarí), sendo estas duas localidades caracterizadas, respectivamente, por alto e baixo acesso ao crédito rural. Os objetivos específicos deste trabalho são: i) descrever o CAH no Paraguai, seu contexto histórico, situação atual e resultados alcançados em nível nacional; ii) caracterizar os municípios de San Rafael del Paraná (Itapúa) e Escobar (Paraguarí) em termos de suas características socioeconômicas e produtivas, com o objetivo de identificar os fatores que incidem nas diferenças de aproveitamento do CAH em ambas as localidades; iii) identificar os elementos que potencializam o acesso à política pública do CAH no município de San Rafael del Paraná (Itapúa), bem como os fatores que limitam a cobertura do programa no município de Escobar (Paraguarí). A pesquisa adota uma abordagem quali-quantitativa, articulando a análise estatística de dados secundários, provenientes principalmente do Censo Agropecuário Nacional, com revisão documental, bibliográfica e estudo de caso. Essa abordagem é complementada por entrevistas semiestruturadas realizadas em campo com famílias rurais e gestores institucionais nos níveis local, departamental e nacional. No total, foram entrevistadas 33 famílias em San Rafael del Paraná e 18 em Escobar, além de quatro representantes do CAH: um no nível local, dois no nível departamental e um no nível nacional. O estudo evidencia uma marcada desigualdade territorial no acesso ao CAH no Paraguai. Enquanto San Rafael del Paraná apresenta condições institucionais mais favoráveis que facilitam a inclusão financeira de pequenos produtores, Escobar reflete uma situação de exclusão, associada à fraca presença do Estado e à informalidade estrutural dos agricultores. A pesquisa destaca a tensão entre a disponibilidade formal do crédito e seu acesso efetivo, analisando os obstáculos a partir da perspectiva do não-recurso. Assim, conclui-se que a efetividade do CAH como política pública depende de sua articulação com ações complementares, como a assistência técnica, o fortalecimento institucional e o reconhecimento dos saberes locais, elementos indispensáveis para avançar rumo a uma inclusão rural equitativa e sustentável. Esta pesquisa contribui para o debate sobre a eficácia, equidade e justiça das políticas públicas em contextos rurais, oferecendo um olhar situado que articula o empírico com uma reflexão teórica crítica sobre a inclusão social.



**Palavras-chave**: Crédito rural. Inclusão financeira. Agricultura familiar. Avaliação de políticas. CAH.

## ABSTRACT

The evaluation of public policies generally encompasses all activities undertaken by state and social actors to assess how a given policy has performed in practice and to estimate its potential future outcomes. This study evaluates access to the Agricultural Credit Agency (CAH) in Paraguay through the analysis of two rural municipalities. The general objective is to analyze the results achieved by the CAH, highlighting the elements that facilitate or hinder access, based on the cases of San Rafael del Paraná (Itapúa) and Escobar (Paraguarí) two localities characterized by high and low levels of rural credit access, respectively. The specific objectives of this research are: (i) to describe the CAH in Paraguay, its historical background, current situation, and national-level results; (ii) to characterize the municipalities of San Rafael del Paraná and Escobar in terms of their socioeconomic and productive conditions, in order to identify factors that influence differences in the use of CAH credit; and (iii) to identify the elements that promote access to CAH in San Rafael del Paraná, as well as the factors that limit the program's coverage in Escobar. The research adopts a qualitative-quantitative approach, combining statistical analysis of secondary data mainly from the National Agricultural Census with documentary review, literature analysis, and case study methodology. This is complemented by semi-structured field interviews conducted with rural families and institutional managers at local, departmental, and national levels. A total of 33 families were interviewed in San Rafael del Paraná and 18 in Escobar, along with four CAH representatives: one local, two departmental, and one national. The study reveals a clear territorial inequality in access to CAH credit in Paraguay. While San Rafael del Paraná presents more favorable institutional conditions that facilitate financial inclusion for small-scale farmers, Escobar reflects a scenario of exclusion linked to weak state presence and the structural informality of family farming. The research highlights the tension between formal credit availability and actual access, analyzing the barriers through the lens of the non-take-up perspective. The study concludes that the effectiveness of CAH as a public policy depends on its articulation with complementary actions, such as technical assistance, institutional strengthening, and the recognition of local knowledge elements essential for promoting equitable and sustainable rural inclusion. This research contributes to the debate on the effectiveness, equity, and justice of public policies in rural contexts, offering a grounded analysis that integrates empirical findings with critical theoretical reflection on social inclusion.



**Keywords**: Rural credit. Financial inclusion. Family farming. Policy evaluation. CAH.

## LISTA DE ILUSTRACIONES

**Figura 1** – Ubicación geográfica del distrito de San Rafael del Paraná en el departamento de Itapúa……73
**Figura 2** – Ubicación geográfica del distrito de Escobar, en el departamento de Paraguarí….83

## LISTA DE CUADROS

**Cuadro 1 –** Tipologías de Evaluación en el Ciclo de Políticas Públicas…… 30
**Cuadro 2 –** Categorías interpretativas del no-recurso al acceso a políticas públicas…… 34
**Cuadro 3 –** Estructura de las principales líneas de crédito activas del CAH en el año 2024.. 43
**Cuadro 4 –** Razones del no acceso al CAH según agricultores familiares entrevistados…... 116

## LISTA DE TABLAS

**Tabla 1 –** Distribución departamental del volumen de crédito desembolsado por el CAH entre 2018 y 2023…… 53
**Tabla 2 –** Distribución de préstamos aprobados por el CAH según sectores de actividad económica (1994-1995)…… 55
**Tabla 3 –** Distribución de préstamos aprobados por sector productivo en el año 2004……. 56
**Tabla 4 –** Superficie financiada por tipo de cultivo entre los años 1993/94 a 1995/96…….... 57
**Tabla 5** – Número de clientes atendidos y préstamos desembolsados según líneas/productos de financiamiento (2023-2024)…….. 58
**Tabla 6 –** Participación de fincas agropecuarias en programas de crédito rural en Paraguay (1991, 2008, 2022)…… 63
**Tabla 7 –** Acceso de fincas agropecuarias por fuente de crédito (1991, 2008 y 2022)…….... 64
**Tabla 8 –** Número de fincas agropecuarias con financiamiento del CAH por departamento (1991, 2008 y 2022)…….. 67
**Tabla 9 –** Cobertura del CAH por tipo de finca según área explotada (1991, 2008 y 2022) 69
**Tabla 10 –** Distribución y tamaño de las explotaciones agropecuarias por año (2008 y 2022)…… 76
**Tabla 11 –** Distribución de fincas y su extensión según tipo de tenencia por departamento y distrito (2022)……. 77
**Tabla 12 –** Distribución de fincas y área cultivada según tipo de cultivo (permanente y temporal), 2022……. 78
**Tabla 13 –** Composición agrícola por tipo de cultivo (temporal y permanente) en San Rafael del Paraná (2022)……... 79
**Tabla 14 –** Distribución y tamaño de las explotaciones agropecuarias por año (2008 y 2022)……. 85
**Tabla 15 –** Distribución de fincas y su extensión según tipo de tenencia por departamento y distrito (2022)……. 86
**Tabla 16 –** Distribución de fincas y área cultivada según tipo de cultivo (permanente y temporal), 2022……. 87
**Tabla 17** – Composición agrícola por tipo de cultivo (temporal y permanente) en Escobar (2022)…… 88

## LISTA DE GRÁFICOS

**Gráfico 1 –** Cantidad de desembolso y monto concedido (Gs, valores constantes) por el CAH (1990-2005 y 2011-2024)……. 50

**Gráfico 2 –** Valor medio por préstamo otorgado por el CAH entre los años (1990-2005) y (2011 a 2024)…….. 52

## LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

| | |
|---|---|
| ANDE | Administración Nacional de Electricidad (Paraguay) |
| BAGP | Banco Agrícola del Paraguay |
| BCP | Banco Central del Paraguay |
| BNF | Banco Nacional de Fomento |
| CAH | Crédito Agrícola de Habilitación |
| CAN | Censo Agropecuario Nacional |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| DEAG | Dirección de Extensión Agraria (MAG - Paraguay) |
| DGEEC | Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos |
| ESSAP | Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| FIDA | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola |
| FIRA | Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (México) |
| IICA | Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura |
| INBIO | Instituto de Biotecnología Agrícola |
| INDERT | Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra |
| INE | Instituto Nacional de Estadística |
| IVA | Impuesto al Valor Agregado |
| MAG | Ministerio de Agricultura y Ganadería |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PMDS | Plan Municipal de Desarrollo Sustentable |
| PRONAF | Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Brasil) |
| REAF | Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR |
| STICA | Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola |
| UNILA | Universidad Federal de la Integración Latinoamericana |
| IRE | Impuesto a la Renta Empresarial |

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUCCIÓN ……14**

**2 METODOLOGIA……..21**

**3 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y CRÉDITO RURAL ..... 26**
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 26
3.2 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... 28
3.3 EL ENFOQUE SIN RECURSO: FUNDAMENTOS Y APLICACIONES EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 32
3.4 CRÉDITO RURAL: PRINCIPALES FUNCIONES E IMPORTANCIA..... 35

**4 CRÉDITO AGRÍCOLA HABILITACIÓN (CAH) EN PARAGUAY ..... 38**
4.1 CONTEXTO HISTÓRICO DEL CAH ..... 38
4.2 EL CAH EN LA ACTUALIDAD (PÚBLICOS, LÍNEAS Y REQUISITOS PARA ACCESO) . 41
4.3 RESULTADOS ALCANZADOS POR EL CAH A NIVEL NACIONAL ..... 49
4.3.1 Cantidad de Desembolso y Monto de Recursos Aplicados entre 1990 a 2005 y 2011 a 2024 . 49
4.3.2 La Cobertura del CAH entre las Fincas Agropecuarias (1991, 2008 y 2022)..... ..... 62

**5 SAN RAFAEL DEL PARANÁ (ITAPÚA) Y ESCOBAR (PARAGUARÍ)..... 71**
5.1 SAN RAFAEL DEL PARANÁ: BREVE PRESENTACIÓN ..... 71
5.1.1 Actividades Agropecuarias en el Distrito..... 75
5.2 ESCOBAR: BREVE PRESENTACIÓN ..... 82
5.2.1 Actividades Agropecuarias en el Distrito..... 85

**6 EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL CAH EN SAN RAFAEL DEL PARANÁ (ITAPÚA) Y ESCOBAR (PARAGUARÍ ..... 91**
6.1 RESULTADOS PRINCIPALES DEL CRÉDITO AGRÍCOLA DE HABILITACIÓN (CAH) EN LOS DOS DISTRITOS ANALIZADOS ..... 91
6.1.1 Caracterización de las Familias Agricultoras Entrevistadas y de sus Fincas..... 92
6.1.2 El Acceso al CAH en San Rafael del Paraná y Escobar ..... 95
6.1.3 Desigualdades Territoriales en el CAH..... 97
6.2 ELEMENTOS QUE POTENCIALIZAN O LIMITAN EL ACCESO AL CAH EN EL DISTRITO DE SAN RAFAEL DEL PARANÁ (ITAPÚA) ..... 104
6.3 FACTORES QUE LIMITAN EL ACCESO AL CAH EN EL DISTRITO DE ESCOBAR (PARAGUARÍ)..... 109
6.4 ENTRE EL ACCESO Y EL NO ACCESO: DESAFÍOS DEL CAH ..... 115

**7 CONSIDERACIONES FINALES..... 120**

**REFERENCIAS..... 123**

**ANEXOS..... 130**

# 1 INTRODUCCIÓN

La agricultura desempeña un papel fundamental en el desarrollo económico, ya que contribuye significativamente a la seguridad alimentaria, la generación de empleo y el sustento de millones de familias rurales. La agricultura familiar pasó a ser reconocida como categoría sociopolítica y objeto de políticas públicas estructuradas, especialmente a partir de la década de 2000, con la intensificación de las estrategias de combate a la pobreza y fortalecimiento de la seguridad alimentaria (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 22). Dada esta relevancia, las políticas agrícolas han atravesado históricamente un constante proceso de transformación y adaptación a nivel mundial, incluyendo la región de América Latina y el Caribe (FAO, 2004). En este contexto, la presencia de políticas agrícolas adecuadas es fundamental para impulsar el desarrollo de los agricultores familiares en su totalidad.

El crédito agrícola es un instrumento de política agraria que, por sus propias características, contribuye a resolver problemas socioeconómicos del sector rural (HERNÁNDEZ, 1984). Las políticas de crédito han sido centrales en los procesos de institucionalización del apoyo a la agricultura familiar y a menudo se utilizan como puerta de entrada a otras políticas complementarias (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 45). Considerando esta perspectiva, el crédito rural no debe entenderse sólo como un recurso financiero que garantiza liquidez al productor, sino como un mecanismo de inserción de la agricultura familiar en una red más amplia de políticas públicas, como asistencia técnica, comercialización, infraestructura, protección social y desarrollo territorial. Además, los créditos agrícolas desempeñan un papel clave en el fortalecimiento del sector agroalimentario global, entender su funcionamiento es vital para los agricultores, ya que estos recursos financieros les permiten invertir en instrumentos, insumos y tecnologías que optimizan la producción, ampliando sus posibilidades de crecimiento económico (PRODUCEPAY, 2023). De igual manera, Delgado (2004) destaca que el financiamiento agrícola representa una condición indispensable para la viabilidad de la agricultura como actividad económica sostenible, especialmente en los países en desarrollo.

Soto Baquero, Falconi y Klein (2007) señalan que, en América Latina, el crédito dirigido a la agricultura familiar debe diseñarse en conjunto con estrategias de desarrollo rural sustentable, considerando las condiciones territoriales, sociales y productivas que influyen en su efectividad. Por lo tanto, el crédito rural, cuando se guía por lineamientos inclusivos, tiene el potencial de superar las desigualdades históricas en el acceso a los recursos e impulsar la transformación estructural del sector agroalimentario. Esta herramienta, según la Fao (2012), es crucial para el funcionamiento de cualquier sistema agrícola y para la adopción de innovaciones tecnológicas. Sin embargo, con la

excepción de muy pocos países, como Brasil, los agricultores familiares enfrentan dificultades para acceder al crédito rural debido a la falta de garantías y los altos costos operativos del financiamiento. En paralelo, ocurre la falta de conocimiento sobre el verdadero nivel de riesgo del agricultor y hay debilidades entre las instituciones de microfinanzas.

En Paraguay, las principales políticas públicas direccionadas al sector rural tienen como foco la agricultura familiar campesina[1]. La institución responsable por gestionar estas políticas es el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que se encarga de enunciar las políticas para el desarrollo del sector agropecuario y desarrollo rural, liderando programas y proyectos que demandan las áreas rurales del país. Junto con esta institución también hace parte del sistema el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).

> En el inicio del siglo XX empieza a ganar visibilidad pública el tema de la agricultura familiar campesina, influenciada sobre todo por organizaciones internacionales (como el IICA y la FAO), que se intensifica con las actividades de la REAF y se consolida con la creación de normas de encuadramiento, sistema de registro y programas públicos específicos para este sector en Paraguay, como evidenciamos arriba. En este transcurso, lo que se percibe es una difusión y un uso cada vez mayor del término 'agricultura familiar' frente al 'campesino' o hasta mismo frente a la 'agricultura familiar campesina', aunque esto no tenga el mismo reflejo entre las organizaciones sociales de representación del sector. (WESZ JUNIOR; ZIMMERMANN; CARRERAS RÍOS, 2018, p. 95).

Una de las entidades financieras públicas de mucha importancia en Paraguay es el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), creada en el año 1943 por Decreto Ley Nº 1611 (SAMANIEGO, 1996), con la finalidad de llegar al sector productivo nacional, relacionado con el financiamiento de las actividades productivas de pequeña escala en la agricultura, la ganadería, la pequeña industria y otras actividades afines. Según La Nación (2024), la presidenta del CAH, Amanda León, destacó la importancia de la inclusión financiera como herramienta crucial para el desarrollo de una economía más sólida, aportando a reducir el índice de pobreza y promoviendo la equidad de los sectores.

Entre los entes financieros gubernamentales, el CAH es claramente el que tiene la mayor diversidad de programas para financiar a la agricultura familiar campesina, con menores tasas de interés (VILLALBA, 2019). La satisfacción de las necesidades financieras del sector agropecuario, de manera viable, es un tema infaltable en la agenda de políticas de desarrollo agrícola. No obstante, en el año 2022, según el Censo Agropecuario Nacional (CAN, 2022), hubo importantes

[1] En Paraguay, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) la agricultura familiar campesina se define, según la Ley N.º 6286/2019, como una actividad productiva rural que se basa principalmente en el trabajo familiar, orientada al autoconsumo y a la generación de ingresos. Esta modalidad no puede emplear más de 20 jornaleros temporales al año ni utilizar más de 50 hectáreas en la Región Oriental o 500 hectáreas en la Región Occidental, sin importar el tipo de producción.

disminuciones en el acceso a crédito agrícola (MAG, 2023). Según esta fuente, la cantidad de fincas que obtuvieron financiamiento para fines agropecuarios vía Crédito Agrícola de Habilitación pasó de 51.289 para 43.489 entre 2008 y 2022, una reducción de 15,2%. Además, el porcentaje de cobertura del acceso entre las fincas agropecuarias cayó de 17.71% a 14.92%, con fuertes diferencias regionales (MAG, 2023), como se profundizará más adelante.

De esa forma, el punto central de este estudio es evaluar los resultados obtenidos por la política pública del CAH, considerando que esto constituye una herramienta clave para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Dado que la mayoría de las evaluaciones disponibles son principalmente de carácter administrativo y elaboradas por actores gubernamentales, suelen ofrecer una perspectiva limitada del aprendizaje institucional. Esta visión reducida tiende a originar propuestas que se enfocan únicamente en modificar o reformar ciertos aspectos de los procesos de implementación de políticas en instituciones públicas existentes, con el propósito de mejorar el cumplimiento de sus objetivos (WU et al., 2014, p. 122).

Como argumenta Mojica (2019), la evaluación de las políticas públicas en el sector agropecuario es fundamental para abordar desafíos como el aumento de la productividad y la mejora del desempeño ambiental. La evaluación puede proporcionar información valiosa sobre los efectos de las políticas en la producción agropecuaria, porque permite identificar áreas de mejora y ajustar las estrategias para alcanzar los objetivos propuestos. En esta investigación, de modo específico, el foco principal es identificar las brechas en términos de accesibilidad del CAH en Paraguay. O sea, evaluar quiénes tienen acceso y quiénes no tienen, y por qué esto ocurre. Esto permite no solo revisar la efectividad de las políticas, sino también orientarlas hacia una mayor inclusión y equidad.

La evaluación de las políticas públicas abarca, en términos generales, todas las actividades de actores estatales y sociales para determinar cómo se desempeñó una política pública en la práctica, y estimar su probable desempeño en el futuro (WU ET AL., 2014, P. 118)**.** Así, el proceso de evaluación busca identificar los éxitos y fracasos de la política, y entender sus causas, además de prever si continuará siendo efectiva. En este sentido, es fundamental comprender el porqué del acceso limitado a este programa, es decir, identificar las ventajas de quienes accedieron, aquellos que intentaron sin éxito, quienes nunca tuvieron acceso y las razones por las cuales el programa no llega equitativamente a todos los sectores.

Según Wesz Jr. (2021), en un estudio realizado en Brasil acerca del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf), que ofrece crédito rural para la agricultura familiar en condiciones facilitadas, es necesario implementar medidas para ampliar el acceso al financiamiento entre los agricultores que desearían acceder, pero que enfrentan diversos obstáculos,

tales como falta de interés de los bancos, alta burocracia, ausencia de garantía, incumplimiento de pagos o falta de documentación. De manera similar, Villalba (2019, p. 82) sostiene que algunas líneas de crédito del CAH son inaccesibles, ya que las condiciones y requisitos excluyen a quienes realmente lo necesitan. Además, para muchos es riesgoso acceder a estos créditos, pues se exige el título de propiedad como garantía. A pesar de estas conclusiones presentadas por Villalba (2019), nos parece importante profundizar el tema, mirando este tema a partir de la propia percepción de los productores en algunos territorios específicos.

La presente investigación dialoga con los enfoques de la línea de investigación "Políticas Públicas y Sociedad" del programa de maestría, al proponer un análisis crítico sobre cómo las políticas de crédito rural, en particular el CAH, inciden en las condiciones de vida de la agricultura familiar campesina en Paraguay. Esta línea de investigación permite articular el estudio de los instrumentos estatales con las formas en que los sujetos sociales acceden, resisten o se apropian de las políticas públicas. En ese marco, este trabajo no se limita a evaluar los resultados cuantitativos del crédito agrícola, sino que busca comprender cómo estas políticas se concretan (o no) en los territorios, considerando las mediaciones institucionales, las barreras estructurales, las trayectorias de exclusión histórica y las experiencias vividas por los actores rurales.

La elección de esta área de investigación se justifica por la importancia estratégica que tiene la agricultura familiar en la soberanía alimentaria, en la economía rural y en la equidad territorial del Paraguay, siendo uno de los sectores históricamente más excluidos de los beneficios estatales. En este sentido, la investigación reviste una doble importancia social, por visibilizar las desigualdades territoriales en el acceso a una política pública esencial para el desarrollo rural; y académica, por aportar una mirada crítica sustentada en teorías de evaluación de políticas, economía política y estudios territoriales. El análisis del CAH como política pública permite visibilizar las tensiones entre el diseño institucional y las condiciones reales de acceso, aportando al debate contemporáneo sobre la eficacia, la equidad y la justicia en las políticas públicas. Además, contribuye a comprender los mecanismos del no acceso (*non-take up*) en contextos de informalidad, desigualdad estructural y débil presencia estatal, reforzando la pertinencia del enfoque territorializado y contextualizado en el estudio de las políticas públicas.

Asimismo, a pesar de la relevancia institucional del CAH como organismo estatal de financiamiento rural en Paraguay, se observa una notoria escasez de estudios académicos que lo aborden de manera específica como política pública. La mayoría de los trabajos existentes se limitan a enfoques generales sobre el crédito rural, sin considerar las particularidades del CAH como política de Estado, sus procesos de implementación territorial ni sus implicaciones estructurales. En este

sentido, esta investigación se configura como un esfuerzo pionero al colocar el CAH en el centro del debate académico, no solo visibilizando sus dinámicas internas y su interacción con los sujetos, sino también proponiendo una reflexión crítica sobre su papel en el marco del desarrollo rural paraguayo.

Este estudio se enfoca en el caso de dos municipios de Paraguay: San Rafael del Paraná (Itapúa) y Escobar (Paraguarí). Esto porque, según el Censo Agropecuario más reciente (2022), el 18% de las fincas de San Rafael de Paraná tuvieron acceso al CAH, siendo el distrito con mayor cobertura. Esas fincas representaron el 5,7% de las que accedieron al programa en el país, aunque representa solo 1,5% de las fincas totales de Paraguay. Sin embargo, en el municipio de Escobar ninguna finca declaró acceso en el mismo año. Esto nos lleva a realizar este trabajo, con el propósito de materializar un análisis más detallado sobre la accesibilidad del crédito agrícola, teniendo en cuenta la importancia de estos estudios para la cualificación de las políticas públicas. También, estudiar mi municipio de Escobar representa un desafío de motivación personal y social, ya que el acceso al crédito es un elemento importante para promover el crecimiento económico y reducir la desigualdad social. Es crucial entender los factores que explican la mayor incidencia del crédito en un territorio y su total ausencia en otro.

Sumado a esto, y situando de manera general estos dos municipios ya previamente mencionados, Escobar es un distrito correspondiente al noveno departamento de Paraguarí, en Paraguay, posee un perfil altamente rural. El distrito se encuentra ubicado en la región oriental del país, aproximadamente a 12 kilómetros de la ciudad capital del departamento (Paraguarí) y a 78 kilómetros de la capital del país (Asunción). Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) en su proyección de la población por sexo y edad (2022), cuenta con una población de 4.747 habitantes. De esta población, 495 personas residen en áreas urbanas y 4.252 en zonas rurales. Esto indica que la mayoría (89,6%) vive en zonas rurales, lo que refleja una notable concentración poblacional en esta área, comparando estos datos, se observa que Escobar tiene una proporción de población rural significativamente superior al promedio nacional, destacándose como uno de los distritos con mayor porcentaje de habitantes en el campo (CAN, 2022).

La actividad económica principal de este distrito es la ganadería y la agricultura, de la que se destacan los cultivos de mandioca, poroto, maíz, algodón y caña de azúcar. Según datos del CAN (2022), la mayoría de las fincas en este distrito son formadas por agricultores familiares, quienes utilizan principalmente la mano de obra de sus propias familias para las actividades productivas. En cuanto al tamaño de las fincas, se observa una estabilidad en las últimas décadas, donde el tamaño promedio de las fincas se mantuvo relativamente estable, pasando de 21,4 hectáreas en 2008 a 21,1 hectáreas en 2022. El equilibrio en el tamaño promedio de las fincas en Escobar refleja una estructura

agraria consolidada, donde la Agricultura Familiar Campesina desempeña un papel crucial en la economía local. Este modelo contribuye significativamente al sustento de las familias rurales y al desarrollo sostenible del sector agropecuario en la región.

Por su parte, San Rafael del Paraná se encuentra ubicado en el departamento de Itapúa, Paraguay. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en sus proyecciones de población por sexo y edad (2022), el distrito cuenta con aproximadamente 14.166 habitantes. De esta población, alrededor de 1.436 personas residen en áreas urbanas, mientras que 12.730 personas viven en zonas rurales. La población está mayoritariamente concentrada en áreas rurales, donde reside aproximadamente el 89,8% de sus habitantes, mientras que solo el 10,2% vive en zonas urbanas.

Los pobladores del área rural se caracterizan por ser pequeños productores, se dedican al cultivo de autoconsumo familiar y para cría de animales menores. Además, cultivan soja en pequeñas cantidades y rubros permanentes, siendo el principal la hoja de yerba mate y cítricos. Por otro lado, están los medianos y grandes productores que ocupan gran parte de la tierra más productiva y se dedican principalmente al cultivo de soja y la ganadería. El área media de tierra es de 43,0 hectáreas en 2022, evidenciando un área media significativamente mayor que en Escobar. Aunque esto se profundizará más adelante, en términos generales los dos distritos presentan diferencias significativas en diversos aspectos socioeconómicos, demográficos y productivos. Además, mientras que San Rafael del Paraná se destaca por una mayor adopción del CAH, fincas más grandes y cultivos de renta diversificados, Escobar presenta una economía agrícola más tradicional, con estabilidad en el tamaño de las fincas y ausencia de acceso al crédito agrícola registrado.

Desde esta perspectiva y con el fin de delimitar el tema del presente trabajo, surgen dos interrogantes: ¿Por qué la política de Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) no llega a todos los departamentos y respectivos municipios del Paraguay, así como se concentra en una pequeña parte de los agricultores? ¿Qué factores, dinámicas y características han permitido o limitado el acceso al CAH?

Por lo tanto, el objetivo general de esta investigación es analizar los resultados alcanzados por el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) en Paraguay, destacando los elementos que potencializan o limitan su acceso a partir de San Rafael del Paraná (Itapúa) y Escobar (Paraguarí). Los objetivos específicos de este trabajo son: i) Describir el CAH en Paraguay, su contexto histórico, situación actual y resultados alcanzados a nivel nacional; ii) Caracterizar los municipios de San Rafael del Paraná (Itapúa) y Escobar (Paraguarí) en términos de sus características socioeconómicas y productivas, con el fin de identificar factores que inciden en las diferencias en el aprovechamiento del CAH en ambas localidades; iii) Identificar los elementos que potencializan el acceso a la política

pública del CAH en el municipio de San Rafael del Paraná (Itapúa), así como los factores que limitan la cobertura del programa en el municipio de Escobar (Paraguarí).

Esta disertación, además de la introducción, se desarrolla a lo largo de 6 capítulos que abordan distintas dimensiones del objeto de estudio. El Capítulo 2 desarrolla la metodología empleada en esta investigación, detallando el camino seguido para la recolección y el análisis de los datos. El Capítulo 3 aborda los fundamentos teóricos y conceptuales relacionados con la evaluación de políticas públicas y el crédito rural, incorporando además el enfoque del no-recurso para el análisis de los resultados. El Capítulo 4 desarrolla un análisis estructural y funcional del CAH en Paraguay, incluyendo su contexto histórico, las características actuales del programa y un panorama de los resultados alcanzados a nivel nacional. En el Capítulo 5, se realiza una caracterización socioeconómica y productiva de los dos distritos seleccionados para el estudio de caso: San Rafael del Paraná, en el departamento de Itapúa, y Escobar, en el departamento de Paraguarí. El Capítulo 6 presenta la evaluación de los resultados del CAH en los distritos mencionados, a partir del análisis de las entrevistas realizadas en campo, identificando los elementos que potencian o limitan el acceso al crédito en cada territorio y los desafíos que persisten entre quienes acceden y quienes no. Finalmente, se exponen las consideraciones finales del estudio, recuperando los principales hallazgos, las contribuciones del trabajo y las posibles líneas futuras de investigación.

## 2 METODOLOGIA

La naturaleza de esta investigación es de carácter cuali-cuantitativo, ya que este enfoque heterogéneo resulta altamente beneficioso para el estudio del CAH en Paraguay, permitiendo obtener una comprensión más completa y profunda. Si, por ejemplo, las entrevistas ayudan a captar experiencias y perspectivas, los análisis estadísticos aportan datos numéricos para identificar patrones específicos. Los abordajes cuantitativos prevén la medición de variables preestablecidas, buscando verificar y explicar su influencia sobre otras variables mediante análisis de frecuencia de incidencias y correlaciones estadísticas. Por otro lado, el enfoque cualitativo se basa en datos recogidos a través de interacciones interpersonales y la coparticipación en las situaciones de los informantes, interpretadas a partir del significado que éstos atribuyen a sus acciones (PITANGA, 2020).

Se realizaron los siguientes tipos de investigación: bibliográfica, documental y estudio de caso. En este aspecto, para la investigación bibliográfica se efectuó una revisión integrada de la literatura para recopilar y seleccionar informaciones significativas en el tema analizado. Conforme sustentan de Sousa et al. (2021, p. 65), la investigación científica comienza a través de la investigación bibliográfica, en la cual el investigador revisa trabajos publicados relevantes para comprender y analizar el tema. Esta fase inicial ayuda a identificar si ya existen estudios científicos sobre el tema propuesto, lo que facilita la elección del problema y la selección de un método adecuado, aprovechando el conocimiento de investigaciones previas. En este caso, se han recopilado datos y temas que analizan sobre el crédito rural y, en particular, el CAH en Paraguay.

Posteriormente, se desarrolló una investigación documental, utilizando como fuente de recolección de datos únicamente documentos, escritos o no, que constituyen las llamadas fuentes primarias, que pueden haberse elaborado en el momento en que ocurrió el hecho o fenómeno, o después (MARCONI; LAKATOS, 2017). Las fuentes primarias componen datos históricos, bibliográficos y estadísticos; informaciones, investigaciones y material cartográfico; archivos sociales y privados; registros en general; documentación personal (diarios, memorias, autobiografías, correspondencia pública o privada, etc.) (MARCONI; LAKATOS, 2017). Para Severino (2013), los documentos se entienden en un sentido amplio, incluyendo no sólo documentos impresos, sino también otros tipos de fuentes, como periódicos, fotografías, películas, grabaciones, documentos legales. En el estudio, se utilizaron diversas fuentes, incluyendo información del Instituto Nacional de Estadística (INE), datos de diferentes Censos Agropecuarios Nacional (CAN), consultas mediante el portal unificado de Acceso a la Información Pública, y otros documentos físicos obtenidos en la biblioteca Central del CAH en Asunción.

En el enfoque de estudio de caso, la investigación se concentra en un caso específico que se considera representativo de un conjunto de casos similares, lo que le otorga una relevancia significativa (SEVERINO, 2013). La recopilación de datos se realizó vía trabajo de campo, registrando la información con la precisión necesaria y respetando todos los procedimientos relacionados con el tema de estudio. Teniendo en cuenta la importancia de trabajar en un contexto local, se propone profundizar el universo de la investigación en los municipios de San Rafael del Paraná (Itapúa) y Escobar (Paraguarí). Estos distritos fueron seleccionados por su carácter representativo, ya que en San Rafael del Paraná se observa una mayor incidencia de acceso al CAH, mientras que en Escobar ninguna finca obtuvo estos recursos en 2022 (MAG, 2023).

El espacio local debe considerarse como un factor metodológico del análisis de las relaciones sociales, las cuales han adquirido tal importancia que generan grandes interconexiones utilizadas por procesos que se desarrollan en esferas superiores. Estas redes pueden extenderse a otros espacios (regionales, nacionales e internacionales), creando vínculos interespaciales (LÓPEZ, 2007). A nivel nacional, el análisis ofrecerá un panorama general del CAH y sus principales resultados alcanzados. En el ámbito regional y local, la toma de datos se llevó a cabo mediante trabajo de campo, utilizando entrevista con un guion de preguntas semi estructuradas y aplicadas de forma presencial.

Un obstáculo metodológico importante en esta investigación fue la dificultad de acceso a registros históricos organizados y sistematizados sobre el funcionamiento del CAH, especialmente referente a los años anteriores a la última década. A pesar de tratarse de una institución pública de alcance nacional, gran parte de los datos relativos a políticas internas, informes de gestión, mecanismos operativos de control no se encuentran digitalizados ni disponibles en portales oficiales, lo que restringe significativamente las posibilidades de análisis longitudinal. Ante esta situación, se optó por combinar diferentes fuentes oficiales y complementarias, con el fin de construir una base informativa sólida que respaldara los objetivos del estudio.

Para alcanzar el objetivo propuesto, el estudio se orienta a parte de la identificación del entrevistado/a, a tres grupos de familias de agricultores: i) aquellas que nunca accedieron al CAH; ii) aquellas que acceden de manera continua esta política de crédito rural; y iii) aquellas que accedieron en el pasado, pero ya no acceden. Este análisis busca comprender las razones por las cuales los agricultores acceden o no a las políticas públicas de crédito en el distrito de Escobar y San Rafael del Paraná, identificando los desafíos y oportunidades para ampliar el acceso. Asimismo, se examinan las razones por las cuales los agricultores no acceden de manera continua, con el objetivo de mejorar la adherencia y el uso efectivo de estos programas.

De manera más detallada, como ya se mencionó, se utilizó un cuestionario semi estructurado, organizado en cuatro perfiles temáticos. El primer perfil se centró en la identificación de las familias entrevistadas, incluyendo datos personales, condiciones de vida, trayectoria en la agricultura, tipo de tenencia de tierra, destino de la producción y vinculación con organizaciones o políticas públicas. El segundo perfil del cuestionario estuvo dirigido a agricultores que nunca accedieron al CAH. Se buscó comprender los motivos de ese no acceso, si llegaron a intentar obtener el crédito, si acceden a otras fuentes de financiamiento, y qué barreras identifican, como falta de información, burocracia o garantías. También se exploraron sus percepciones sobre el CAH, si consideran que sería útil para sus familias, y si creen que existen desigualdades en el apoyo a distintos perfiles de productores.

El tercer perfil fue dirigido a agricultores que acceden al CAH de manera continua. Se indagó desde cuándo reciben el crédito, para qué actividades lo utilizan, y si acceden a una o más líneas de financiamiento. También se exploraron sus percepciones sobre el funcionamiento del programa, su nivel de satisfacción, los beneficios obtenidos y las dificultades enfrentadas. Además, se buscó conocer sugerencias para mejorar el acceso y si perciben desigualdades en el apoyo brindado a diferentes tipos de productores. El cuarto perfil del cuestionario estuvo dirigido a agricultores que accedieron al CAH en el pasado, pero que ya no lo hacen. Se buscó conocer cuándo y por cuánto tiempo accedieron, qué beneficios y dificultades experimentaron, y qué motivos los llevaron a dejar de usar el crédito. Además, se exploraron sus percepciones sobre posibles desigualdades territoriales o sociales en el acceso, si intentaron volver a acceder, y si actualmente utilizan otras fuentes de financiamiento.

La entrevista al gestor (jefe/responsable de oficina) a nivel local permitió conocer las estrategias implementadas en cada territorio, los principales desafíos enfrentados por los agricultores para acceder al crédito y las particularidades locales que afectan la cobertura del programa. Además, se recogieron ejemplos concretos de experiencias positivas y se discutieron las funciones de las organizaciones comunitarias en la promoción del acceso. A nivel departamental, tanto en Itapúa como en Paraguarí, fueron fundamentales para entender cómo se implementan las estrategias de acceso al crédito rural en cada región, qué desafíos enfrentan los agricultores en el contexto local y cómo se articulan con organizaciones y autoridades del territorio. Además, se abordaron aspectos como los perfiles que más acceden al programa, las líneas de crédito más utilizadas y las diferencias entre municipios del mismo departamento.

Además de las entrevistas realizadas en los territorios locales y departamentales, se llevó a cabo una entrevista con un representante del CAH a nivel nacional, en Asunción. Esta entrevista permitió comprender a profundidad la visión institucional del programa, sus logros, desafíos,

estrategias de cobertura y la forma en que perciben las desigualdades territoriales en el acceso al crédito rural. El roteiro también incluyó temas como los principales obstáculos, líneas de crédito, perfil de beneficiarios y la influencia de cambios de gobierno en la política del CAH.

Para seleccionar a los agricultores familiares, se utilizó la técnica de muestreo por bola de nieve, siguiendo la propuesta de Alloatti (2014), ya que esta técnica facilita formas el contacto con poblaciones o grupos de difícil acceso. Para ello, se identificaron en primer lugar personas beneficiadas por la política pública del CAH y/o personas involucradas en su implementación, quienes ayudarán a expandir la muestra hacia otros participantes.

El público objetivo del estudio está compuesto por agricultores familiares de los dos municipios previamente mencionados. Además, considerando que el enfoque de este estudio se centra en la evaluación de los resultados del programa, se realizaron entrevistas a actores clave involucrados en la implementación de la política pública, incluyendo gestores en los niveles nacional, departamental y local. En el ámbito local, específicamente en el municipio de San Rafael del Paraná, fueron entrevistadas 33 familias en total, distribuidas en tres grupos: 6 familias que nunca accedieron al crédito del CAH, 17 agricultores que acceden de manera continua, y 10 familias que accedieron en algún momento y ya no acceden más. Asimismo, se entrevistó a un gestor del CAH en el nivel departamental y a otro responsable local vinculado a la implementación del programa en el territorio, realizadas en el año 2024.

En el municipio de Escobar, fueron entrevistadas un total de 18 familias, clasificadas en dos grupos: 11 familias que nunca accedieron al crédito del CAH y 7 familias que accedieron en el pasado, pero que actualmente no lo hacen. No se identificaron, en esta localidad, familias que accedan de manera continua al programa. Cabe destacar que en Escobar no existe una oficina local del CAH, por lo que el acceso de los productores al crédito depende de la estructura departamental de la institución. En ese sentido, se incluyó una entrevista con un gestor del CAH a nivel departamental, quien tiene a su cargo la cobertura de esta área, ejecutadas en el año 2025.

Por su parte, a nivel nacional, la entrevista fue gestionada a través del Sistema de Información Pública, conforme a las indicaciones recibidas en las oficinas del CAH, donde se orientó el procedimiento institucional adecuado para el acceso a dicha instancia y que fueron concretadas en el año 2025.

Antes de cada entrevista, en un primer momento, se consultó a cada participante si estaba de acuerdo con la realización de la entrevista y con su grabación, otorgando su consentimiento libre e informado y aceptando voluntariamente formar parte de la investigación. Cabe señalar que no todas las entrevistas fueron grabadas, ya que algunos entrevistados prefirieron no ser registrados por audio.

En tales situaciones, se optó por realizar anotaciones detalladas durante el desarrollo de la entrevista para garantizar la fidelidad de la información obtenida.

Es importante comentar que los resultados serán presentados de manera anónima, preservando la identidad durante el uso de los datos. Después de realizar las entrevistas, se realizará la transcripción de las respuestas, traducidas del idioma guaraní al español para presentar los resultados.

Para analizar los resultados de la entrevista, se procederá con un enfoque interpretativo que permita capturar las percepciones, experiencias y significados que los agricultores familiares atribuyen a su relación con el CAH. Se utilizarán técnicas de codificación cualitativa, agrupando las respuestas en categorías que reflejen los resultados clave. Conforme menciona Gomez (2016), la codificación de información es un proceso en el cual se organiza y clasifica la información recopilada en categorías que agrupan ideas, conceptos o temas similares detectados por el investigador, permitiendo ordenar los datos según pasos o fases específicas. Los códigos actúan como etiquetas que permiten dar significado a segmentos de información recopilada en un estudio, ya sea información descriptiva o inferencial. Existen varios tipos de códigos que cumplen diferentes funciones en el proceso, en este caso los códigos explicativos o interpretativos, profundizan en el significado de los datos, agrupando distintos códigos que comparten una misma categoría conceptual (GÓMEZ, 2016). Además, esta técnica de análisis posibilitará comprender la transición entre el acceso y el no acceso al crédito, facilitando una visión de los desafíos para mejorar la cobertura del CAH.

Para clasificar estos códigos, Warin (2010) presenta una tipología explicativa del no-recurso, identificando tres categorías principales: el desconocimiento, no demanda y no recepción. Estas categorías pueden ser utilizadas para clasificar códigos relacionados con la falta de acceso a políticas públicas, como el crédito rural. Al aplicar esta tipología al análisis cualitativo de datos, se puede identificar con mayor precisión las barreras concretas que enfrentan los agricultores familiares al intentar acceder a políticas como el CAH. Esto permite no solo comprender mejor las causas del no acceso, sino también proponer estrategias de mejora en la difusión, simplificación de procesos y fortalecimiento institucional, con vistas a una mayor inclusión financiera en el sector rural.

En el análisis de los datos cuantitativos, los valores correspondientes a la cantidad de desembolsos y montos concedidos por el CAH fueron deflacionados con el fin de permitir comparaciones reales a lo largo del tiempo. Para ello, se utilizó la calculadora de inflación histórica del Paraguay, ajustando los valores a precios constantes de diciembre de 2024, corrigiendo los efectos de la inflación para permitir una comparación precisa entre los años analizados.

# 3 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y CRÉDITO RURAL

Este capítulo tiene como objetivo analizar la relación entre las políticas públicas, su ciclo de implementación y evaluación, y el papel del crédito rural como instrumento para el desarrollo del sector agropecuario. Se abordarán inicialmente los conceptos teóricos relacionados con las políticas públicas y sus etapas, seguidos de un análisis sobre la importancia de la evaluación como mecanismo para verificar la efectividad de dichas políticas. Asimismo, se presentará el enfoque del no-recurso, destacando sus fundamentos teóricos y aplicaciones en el campo de las políticas públicas, particularmente en contextos donde, a pesar de la existencia de programas estatales, amplios sectores de la población no logran acceder a los beneficios ofrecidos. Posteriormente, se desarrollará una revisión del crédito rural, con énfasis en sus funciones principales e impactos sobre las dinámicas productivas en el ámbito agrícola.

## 3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Durante el siglo XIX, en el contexto de racionalización del Estado y de la política, las Ciencias Sociales estuvieron marcadas por el entendimiento de que los problemas sociales pueden resolverse a través de conocimiento apropiado y aplicación de técnicas específicas (CAPELLA, 2018, P. 14). En este sentido, no existe un concepto único sobre políticas públicas, a pesar de muchas veces entendida como “la clase de acción directiva de gobierno más extendida, pues cubre prácticamente todos los campos de responsabilidad del Estado y de importancia social, es la actividad que integra las varias dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas del gobernar” (VILLANUEVA, 2012, P. 18), siendo efecto de la relación entre gobierno y sociedad. Por otro lado, Muller (1998) explica que la política pública forma parte de todo el sistema de acción, lo que posibilita diferenciar entre política pública y medidas esporádicas.

Desde otra perspectiva, y como concepto clave para el estudio de estas políticas públicas, se define el análisis de políticas públicas (*policy analysis*) como “la actividad y campo del conocimiento teórico y metodológico, encaminado a generar y sistematizar conocimientos aplicados al enfrentamiento de los problemas públicos” (SECCHI, 2016, p. 1). En otras palabras, se refiere a crear y organizar el conocimiento para resolver los problemas que enfrenta la sociedad.

Sin embargo, estas conceptualizaciones mencionadas sobre políticas públicas no abarcan una única dimensión de la política, sino más bien un conjunto de procesos que se denominan “ciclo de política pública”. Así como sustenta Capella (2018), el diseño se presenta en términos del ciclo de políticas, donde se define el primer paso que es la formulación, seguido de la toma de decisión,

implementación y evaluación. Por lo tanto, la formulación puede ser considerada como el primer paso en la toma de decisiones, es decir, cualquier actividad de concretización de políticas, especialmente la identificación de las necesidades del gobierno (definición de la agenda) para la búsqueda de posibles soluciones. En el mismo contexto, Souza et. al (2015) agregan que la extinción de la política pública es la última etapa del ciclo o proceso, en la cual es discontinuada o reemplazada.

Para Secchi (2016), este ciclo en su análisis de políticas se enfoca en el proceso entre la identificación de un problema público, el establecimiento de una agenda y la formulación de alternativas. La formación de la agenda se refiere al estudio de los problemas existentes en una determinada población y cómo pueden recibir atención de los gobiernos y otros actores no estatales (NICOLÁS; ZIMMERMANN, 2021, p. 157). A su vez, "la formulación de alternativas se refiere a la identificación y formalización de posibles 'soluciones', que pueden contribuir a la mitigación de los problemas" (NICOLÁS; ZIMMERMANN, 2021, p. 157).

Ahora, en cuanto a la implementación, consiste en poner en práctica el diseño de política pública a través de instrumentos que ya han sido elegidos para resolver el problema (NICOLÁS; ZIMMERMANN, 2021, p. 158). Esta perspectiva sugiere un proceso lineal en el cual los instrumentos, ya establecidos en la etapa de formulación, son simplemente aplicados para resolver el problema identificado. Sin embargo, puede simplificar demasiado la realidad compleja de la implementación donde en muchos casos, los contextos sociales, económicos y políticos varían entre el diseño y la aplicación, generando ajustes y adaptaciones de los instrumentos en el momento de la implementación. Lotta (2019) indica que los estudios sobre la implementación de políticas públicas pueden ser considerados como una vertiente del campo de análisis de políticas públicas que busca mirar el momento específico de materialización o implementación de políticas.

Este enfoque es importante porque reconoce que la implementación es un campo de estudio por sí mismo, distinto de la formulación, y que requiere su propio análisis para comprender cómo los objetivos iniciales se transforman en el contexto de la acción concreta. Es relevante mencionar también que este proceso requiere un enfoque flexible y adaptativo, que permita a los implementadores tomar decisiones basadas en las condiciones específicas del entorno sin perder de vista los objetivos de la política.

En tal sentido, "[...] un aspecto fundamental de la formulación es entender que las políticas públicas son diseñadas por medio de instrumentos, capaces de traducir las intenciones de los políticos en un conjunto de acciones concretas" (Capella, 2018, p. 74-75, traducción propia). Este enunciado enfatiza que los instrumentos de política pública son el vehículo que convierte las intenciones políticas en acciones tangibles, siendo que dichos instrumentos pueden incluir leyes, regulaciones,

incentivos económicos, programas sociales, entre otros. Además, se resalta la importancia de comprender que el éxito de una política pública no depende únicamente de su formulación conceptual, sino también de su traducción práctica a través de instrumentos eficaces.

Cada uno de estos mecanismos proporciona una vía distinta para transformar los objetivos de política en acciones concretas. Su éxito depende del contexto y de la habilidad del Estado para combinarlos de manera estratégica. Al trabajar juntos, estos mecanismos abarcan una gama de enfoques que pueden adaptarse a las particularidades de las metas de la política pública y a las necesidades de la población a la que se destinan.

## 3.2 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación constituye la etapa final del ciclo de las políticas públicas y tiene como objetivo analizar tanto los medios utilizados como los resultados alcanzados. Según Wu et al. (2014), esta etapa permite retroalimentar el proceso de formulación, contribuyendo a mejorar el diseño e implementación de las políticas, e incluso, en ciertos casos, puede justificar su reforma o eliminación cuando se demuestra que son ineficaces o contraproducentes. En síntesis, este referencial destaca la importancia de la evaluación como un paso clave para el aprendizaje y la mejora continua en el ciclo de políticas públicas, presentando un enfoque estructurado y teórico que subraya el valor de la evaluación y la retroalimentación. No obstante, la adopción efectiva de sus resultados puede enfrentar múltiples barreras, más que un procedimiento técnico orientado a corregir fallas, la evaluación requiere de un contexto institucional favorable, voluntad política y flexibilidad por parte de los responsables de la política. Solo bajo estas condiciones, sus recomendaciones pueden incidir de manera real en el rediseño, ajuste o transformación de las políticas públicas (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

En otras palabras, la evaluación de una política pública debe tener un enfoque integral, que examine tanto los medios utilizados para implementar la política como los objetivos alcanzados, siendo que los resultados de la evaluación de una política pública deben ser devueltos a los responsables de la creación de políticas públicas. Según el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) de España, la evaluación de políticas públicas es un proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento, a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la compresión global de una intervención pública - sea ésta una política, plan, programa o norma -, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos (resultados e impactos). El propósito es que sea una herramienta que promueve la participación en la acción pública.

Conforme mencionado anteriormente, la evaluación constituye una de las partes finales de la política, es una etapa en la que se valoran los efectos atribuidos a la acción gubernamental (WESZ Jr, 2009). Según Vargas (2009), en términos generales se puede entender, entonces, por evaluación, la actividad de comparar un determinado proceso o unos específicos resultados con propósitos u objetivos previamente establecidos o planteados, y por consiguiente, confrontar la validez de un determinado proceso. La evaluación es, por tanto, una actividad normativa: individualmente o en grupo, los evaluadores actúan según preferencias, sus valores y normas, sus percepciones (FLEXOR; LEITE, 2007).

Bajo esta perspectiva, la evaluación juega un papel fundamental en vista de que promueve informaciones con respecto al desempeño de las políticas públicas. Al momento de evaluar un programa es importante conocerlo bien, entender cuáles son las "teorías de cambio" del programa, que no son otra cosa que los mecanismos que median entre la implementación del programa y la obtención de los resultados deseados (VARGAS, 2009). En este sentido, si los resultados esperados no se logran, la teoría de cambio ayuda a identificar si el problema radica en la formulación de la política, en la implementación o en otros factores contextuales. Así, las teorías de cambio no solo proporcionan un marco para medir el éxito, sino que también permiten una comprensión profunda de las dinámicas que determinan el desempeño de las políticas.

Esto, además, proporciona a los formuladores de políticas una información valiosa para realizar ajustes efectivos, asegurando que los programas no solo cumplan sus objetivos, sino que lo hagan de la manera más eficaz y eficiente posible. Al mismo tiempo, según Vargas (2009), existen las diferentes clases de evaluación de políticas públicas, conforme el Cuadro 1. A partir de esta perspectiva, es posible evaluar toda política a partir de seis formas distintas.

**Cuadro 1 –** Tipologías de Evaluación en el Ciclo de Políticas Públicas

| **Tipos de Evaluación** | **Descripción** |
|---|---|
| Evaluación de Medios | Compara los objetivos de la política pública con los recursos y medios asignados para su ejecución. Evalúa si la dotación de recursos fue suficiente y adecuada en un tiempo y espacio determinados. |
| Evaluación de Resultados | Mide los resultados obtenidos comparándolos con los objetivos propuestos. Generalmente se realiza al final de un período para verificar el grado de cumplimiento en términos presupuestarios y de objetivos específicos. |
| Evaluación de Eficiencia | Determina el costo de los resultados obtenidos, evaluando la relación entre los recursos invertidos y los logros alcanzados. Permite analizar la eficiencia en la ejecución de acciones para lograr los objetivos planteados. |
| Evaluación de Impacto | Analiza los cambios generados en la población objetivo y el contexto como resultado de la política. Es más cualitativa y permite evaluar si se lograron transformaciones significativas en comportamientos o condiciones sociales. |
| Evaluación de Satisfacción | Examina el grado de satisfacción de los usuarios, verificando si las expectativas y necesidades de los beneficiarios fueron cubiertas, considerando factores subjetivos y culturales que puedan influir en su percepción de la política. |
| Evaluación Participativa | Involucra directamente a los beneficiarios y actores locales en el proceso de evaluación, obteniendo una perspectiva compartida y adaptada al contexto local que permite ajustar el programa en función de las experiencias y necesidades reales. |

Fuente: Elaboración propia basada en Vargas (2009).

No existe una única forma de evaluar una intervención estatal, sino que esta puede ser examinada desde diversas perspectivas, dependiendo del objetivo del análisis, del momento del ciclo de la política y de los actores involucrados (VARGAS, 2009). En este sentido, el autor propone una tipología que clasifica las evaluaciones, lo que permite ampliar la mirada sobre los alcances y propósitos de la evaluación más allá de los aspectos técnicos o financieros.

Cada tipo de evaluación presenta una perspectiva única para entender el desempeño y el impacto de las políticas públicas, mientras que las evaluaciones de medios, resultados y eficiencia son más cuantitativas y buscan verificar el cumplimiento de los objetivos, las evaluaciones de impacto y satisfacción permiten entender los efectos más profundos y la percepción de los usuarios, brindando una perspectiva cualitativa crucial. La evaluación participativa, por su parte, fortalece la legitimidad y efectividad de la política al involucrar activamente a la comunidad, aunque puede requerir recursos adicionales y tiempo para lograr una retroalimentación precisa y contextual.

Es importante señalar que el conocimiento de los distintos tipos de evaluación de políticas públicas, como la Evaluación de Eficiencia y la Evaluación Participativa, resulta fundamental dentro del presente estudio, ya que estas herramientas permiten interpretar de forma más precisa cómo se ejecutan los recursos y cuál es el alcance real de las acciones estatales. Comprender sus enfoques y aplicaciones aporta solidez metodológica al estudio, favoreciendo una lectura crítica de los resultados e identificando con mayor claridad los vacíos o desigualdades en el acceso a las políticas, lo que es clave para proponer ajustes o mejoras orientadas a una mayor equidad territorial.

A pesar del enfoque de esta investigación basada en el análisis de políticas públicas, desde una perspectiva técnico-institucional y territorial, la implementación y el acceso a políticas como el CAH no pueden desligarse de las relaciones históricas del Estado/Gobierno, desde la perspectiva de la economía política. Como lo plantea Setrini (2025), el Estado paraguayo ha operado como un mediador de relaciones clientelares que, lejos de universalizar derechos o promover la equidad rural, ha tendido a reproducir mecanismos de exclusión selectiva. Las reglas institucionales en Paraguay tienden a aplicarse de manera desigual, mientras se endurecen para sectores sin vínculos partidarios o redes de mediación, se flexibilizan para quienes cuentan con contactos dentro de las instituciones estatales. Esta observación fortalece el análisis del no-recurso no solo por desconocimiento o barreras administrativas, sino también por desigualdades territoriales y arreglos institucionales que, en los hechos, limitan el acceso (Setrini et al., 2020).

En este sentido, la baja cobertura efectiva del CAH en zonas como Escobar puede no ser entendida únicamente como una falla técnica o administrativa, sino también como expresión de una lógica de distribución del crédito orientada por intereses político-partidarios. Setrini et al. (2025), afirma que la política agrícola en Paraguay ha sido históricamente una herramienta de reproducción de lealtades partidarias en el medio rural, especialmente en contextos donde el Partido Colorado utilizó la intermediación campesina y el acceso al crédito como formas de control político. La ausencia de acceso sostenido al CAH en distritos con menor alineación partidaria, o con bajo capital político local, puede estar asociada a esta racionalidad histórica.

Por tanto, aunque este trabajo se centre en la evaluación territorial de la política de crédito rural, resulta clave situarlo dentro de una tradición estatal marcada por la captura de políticas públicas por elites agroexportadoras y estructuras clientelares. Incorporar esta lectura permite enriquecer la interpretación de los datos empíricos levantados y abre la posibilidad de futuras investigaciones que profundicen en las relaciones entre crédito, poder y ciudadanía rural.

## 3.3 EL ENFOQUE NO-RECURSO: FUNDAMENTOS Y APLICACIONES EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para interpretar los datos sobre acceso al crédito agropecuario en los municipios analizados, en este estudio, se adopta el enfoque del no-recurso *(non-take-up*), conceptualizado principalmente por autores como Warin (2010) y Dubois (2015), quienes lo definen como el fenómeno en el cual individuos elegibles para determinados beneficios o servicios públicos no acceden a ellos, por diversas razones que van desde la desinformación hasta barreras simbólicas, administrativas o territoriales.

El enfoque no-recurso tiene como objetivo evaluar los resultados de las políticas públicas con énfasis en sus limitaciones, sobre todo, dada la tendencia a la elitización vía exclusión de amplios segmentos del público potencial de beneficiarios (CAZELLA; CAPELLESSO; SCHNEIDER, 2020, p. 49). Esta afirmación subraya que la perspectiva del no-recurso no se limita a analizar cuántas personas acceden a una política pública, sino que busca evidenciar sus limitaciones estructurales, es decir, los mecanismos que excluyen silenciosamente a quienes tienen derecho, pero no logran acceder. De acuerdo con los planteamientos de Hamel (2014) y Warin (2016), el concepto de "no-recurso" permite analizar situaciones en las que, a pesar de cumplir con los requisitos legales, ciertos individuos o grupos no hacen uso de políticas o servicios públicos disponibles. Este enfoque considera que el no-acceso puede explicarse no solo por trabas institucionales o procedimientos complejos, sino también por aspectos como la falta de información, sentimientos de exclusión, experiencias de discriminación o una relación frágil con el Estado, que dificultan la apropiación de los derechos garantizados.

El tema del no-recurso surgió en la década de 1930 en el Reino Unido con el propósito de evaluar la aplicabilidad de políticas sociales de carácter financiero *(non take-up of social benefits)* (CAZELLA; CAPELLESSO; SCHNEIDER, 2020, p. 50). El uso del enfoque del no-recurso necesita ser ampliado más allá de las políticas de asistencia financiera. Esto se justifica, en primer lugar, por la urgencia de superar una visión limitada basada en la "elección racional", que sólo considera escenarios en los que es posible cuantificar con precisión a la población elegible. En segundo lugar, porque existen otros ámbitos de las políticas públicas en los que este enfoque también puede aplicarse con relevancia (WARIN, 2010;2016).

Además, las causas del no-recurso pueden dividirse en cuatro dimensiones principales: informativa, relacionada con el desconocimiento del programa; administrativa, vinculada a trámites complejos; simbólica, asociada a estigmas o percepción de ilegitimidad; y territorial-institucional, que refiere a la ausencia efectiva del Estado en algunos territorios (DUBOIS, 2015). Esto ofrece una mirada más crítica sobre las políticas públicas, ya que no se limita a analizar su existencia formal, sino que pone énfasis en las condiciones que dificultan su acceso para parte de la población.

Es importante señalar que, el abordaje del no-recurso también considera la presencia efectiva del Estado en los territorios. No acceder a una política pública puede ser resultado de la ausencia física o funcional de las instituciones responsables. Así como han señalado estudios en América Latina (PAUTASSI, 2007; HINTZE, 2013), la debilidad institucional en áreas rurales refuerza la desigualdad en el ejercicio de derechos, lo que transforma a la "falta de acceso" en un fenómeno estructural.

La perspectiva del no-recurso ha sido adoptada en distintas áreas de las políticas públicas con el objetivo de identificar por qué personas que, aun cumpliendo con los criterios de elegibilidad, no acceden a los servicios o beneficios diseñados para ellas. Un primer ejemplo de su aplicación se observa en las políticas activas de empleo en España. En 2023, se constató una baja eficacia en la intermediación laboral por parte de las oficinas públicas, que lograron concretar apenas una pequeña proporción de las colocaciones laborales. Este bajo nivel de cobertura sugiere la presencia de un posible fenómeno de no-recurso entre los desempleados, relacionado con la falta de información, obstáculos administrativos o desconfianza hacia las instituciones. Ante esta situación, se planteó la necesidad de modernizar el sistema de empleo y fortalecer la articulación entre distintos niveles del Estado para ampliar el acceso (EL PAÍS, 2025).

Otro ejemplo relevante se encuentra en la región de Sierra Mágina, también en España, donde el proyecto IGUALDER (Consolidación de la Igualdad entre mujeres y hombres e integración de la juventud en el Desarrollo Rural) identificó barreras que limitan la participación de mujeres y jóvenes rurales en procesos de desarrollo local. Entre los obstáculos señalados figuran estereotipos de género, desigualdad en el mercado laboral, problemas de movilidad y carencias en conectividad digital. Estas condiciones actúan como formas de no-recurso al restringir el acceso a derechos ya establecidos. Para revertir esta situación, el proyecto propuso medidas como acciones afirmativas, capacitación y mejoras en la infraestructura pública, con el fin de promover una inclusión real y efectiva de estos grupos tradicionalmente excluidos (CADENA SER, 2025).

Con el objetivo de comprender de forma más precisa el fenómeno del no-recurso a las políticas públicas, Warin (2010) propuso una clasificación que contempla tres categorías fundamentales: (i) el desconocimiento; (ii) la no demanda, y (iii) la no recepción. Estas categorías ayudan a identificar las razones principales por las cuales personas con derecho legal a un servicio o beneficio terminan excluidas del mismo, conforme el Cuadro 2. Además, señala que estos tres tipos de no-recurso pueden estar presentes de manera simultánea o sucederse en el tiempo.

**Cuadro 2** – Categorías interpretativas del no-recurso al acceso a políticas públicas

| | |
|---|---|
| El Desconocimiento | Una persona elegible no tiene recurso por:<br>- falta de información sobre la existencia o modo de acceso a determinada política pública<br>- no propuesta del proveedor de la política pública |
| No demanda | Una persona elegible e informada no tiene recurso porque no lo solicitó por elección propia, debido a:<br>- incumplimiento de los principios de la oferta<br>- intereses diversos<br>- falta de interés en la oferta (coste/beneficio)<br>- autoestima<br>- alternativas<br>O debido a limitaciones derivadas de:<br>- falta de motivación debido a la complejidad del acceso<br>- dificultades de accesibilidad (distancia, movilidad)<br>- desacreditar su elegibilidad, sus posibilidades o su capacidades<br>- razones financieras<br>- dificultades para expresar sus necesidades<br>- miedos a los efectos inducidos<br>- miedo a la estigmatización<br>- sentimiento de discriminación<br>- pérdida de la idea de tener (derecho a) derechos |
| No recepción | Una persona elegible solicita, pero no recibe la totalidad o recibe sólo una parte, debido a:<br>- abandono del seguimiento de pedidos<br>- incumplimiento de la propuesta<br>- acuerdo con el proveedor<br>- falta de atención a los procedimientos<br>- precariedad del servicio del proveedor<br>- discriminación |

Fuente: Warin (2010).

A través de esta tipología, Warin (2010) demuestra que el no-acceso a las políticas públicas por parte de personas elegibles no se debe exclusivamente a una omisión individual, sino que es el resultado de un conjunto complejo de factores que combinan fallas estructurales del Estado con condiciones sociales y subjetivas de los propios ciudadanos. Al clasificar el no-recurso en tres tipos: desconocimiento, no demanda y no recepción, el autor subraya que la existencia de un derecho no garantiza su ejercicio, y que el acceso efectivo a las políticas requiere no solo que estas estén disponibles, sino que también sean visibles, accesibles, comprensibles, confiables y adecuadamente implementadas.

Este modelo explicativo ofrece una herramienta potente para diagnosticar las limitaciones de

las políticas públicas más allá de su diseño formal, permitiendo identificar por qué quienes deberían beneficiarse de una política, muchas veces quedan excluidos de ella. En consecuencia, Warin (2010) propone un enfoque que desnaturaliza la idea de que no acceder a un derecho es responsabilidad exclusiva del sujeto, y pone en evidencia la necesidad de revisar las prácticas institucionales, los canales de difusión y la adecuación de las políticas a la realidad concreta de la población.

La aplicación del marco de no-recurso al estudio del CAH resulta especialmente pertinente para interpretar las diferencias observadas en el acceso al CAH en municipios como Escobar y San Rafael del Paraná. Más allá de los datos estadísticos, es importante aquí indagar por qué ciertos territorios y ciertas familias, aun siendo rurales y agrícolas, no acceden o acceden de forma limitada al crédito público, mientras otros logran niveles elevados de cobertura. La mirada del no-recurso permite articular esta pregunta con factores institucionales, simbólicos y estructurales, dando lugar a una lectura más compleja de los datos presentados en los próximos capítulos.

## 3.4 CRÉDITO RURAL: PRINCIPALES FUNCIONES E IMPORTANCIA

En la agricultura de los países en desarrollo, el acceso al crédito es un factor crucial para impulsar la innovación, optimizar la distribución de recursos y reducir las desigualdades (DANIELA MEJÍA; STEFAN BURKART, 2024). Las funciones del crédito rural se destacan por su papel fundamental en la capitalización de la agricultura, al proporcionar los recursos necesarios para impulsar la producción. Asimismo, cumple la función de respaldar financieramente la política agraria del Gobierno Nacional y actúa como un instrumento clave para la incorporación de innovaciones tecnológicas en el sector agropecuario (HERNÁNDEZ, 1984).

En este sentido, el mismo autor sostiene que el crédito agrícola, además de su servicio financiero, necesita cumplir con la tarea del desarrollo social y económico, permitiendo el pleno acopio de todas las personas, materiales e institucionales para el desarrollo, que posibilite el buen funcionamiento de la producción. El crédito rural entonces, es un elemento sustancial no solamente para facilitar las técnicas o métodos de la producción, más también por insertar al agricultor en las transformaciones de la tecnología, que en la mayoría de los casos no se da por la insuficiencia de recursos económicos.

En varios países del mundo, en particular los desarrollados, la oferta de crédito para la agricultura continúa sujeta a la intervención del gobierno. Los programas de crédito se establecen con la finalidad de garantizar un movimiento de recursos en cantidad oportuna o propia a las necesidades, tanto de las potencialidades del sector y en condiciones de pago acordes con las particularidades, los riesgos de la actividad y con el nivel de capitalización de los productores rurales, especialmente los

más pobres (BUAINAIN, 2007).

En términos de América Latina, Brasil es un país que se diferencia del resto, por la construcción de una amplia estructura institucional para estimular la producción agrícola familiar, al reconocer su identidad y demandas específicas (GRISA; SCHNEIDER, 2014). A partir de la década de 1990 comenzó a ganar terreno en Brasil nuevos enfoques acerca del desarrollo rural, revitalizando el tema, influenciadas principalmente por las transformaciones sociales, políticos y económicas que operaban en el ámbito del Estado, en que los actores de la sociedad civil contribuyeron en las discusiones específicas, colaborando con la construcción de políticas gubernamentales dirigidas para la reforma agraria, crédito para la agricultura familiar, apoyo a los territorios, entre otros (SCHNEIDER, 2010).

Brasil cuenta actualmente con el Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), y dentro del está el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), destinado únicamente a la agricultura familiar (WESZ Jr; GRISA, 2017). El Pronaf fue implementada en el año 1995 y, así como sostienen Schneider, Cazella y Mattei (2016, p. 23), "el programa nació con el propósito de brindar crédito agropecuario y apoyo institucional a los pequeños productores rurales que venían siendo excluidos de las políticas públicas hasta entonces y que se encontró serias dificultades para permanecer en el campo". El Pronaf es, en términos de recursos, la principal política agrícola aplicada a la agricultura familiar en Brasil (WESZ Jr; GRISA, 2017).

Según Gutiérrez (2004), en un estudio realizado sobre la cobertura de las instituciones públicas de crédito agrícola en América Latina, el sustenta que hay:

> Una baja contribución de la banca de desarrollo en combinación con bajas tasas de participación de la población rural (o de los productores agropecuarios cuando existen datos), sugiere que la cobertura de las instituciones públicas es baja. En los países analizados se tiene que, en El Salvador, eran clientes del Banco de Fomento Agrícola el 5,1% de la PEA agrícola hacia fines de la década del 90; siendo un 0,3% clientes de la banca comercial. En Brasil, el Banco do Brasil participa con el 60% del crédito agrícola, mientras que el Banco de Nordeste participa con un 32,6% del crédito agrícola en el Nordeste. En Chile, el Banco del Estado participa con un 14,3% del crédito al sector agropecuario, en condiciones de mercado normales (opera como un banco comercial más), en México el Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) llega a una cobertura de 32,2% del crédito agrícola, mientras que el BNCR alcanza a un 2,6% del financiamiento agrícola. En el caso de Bolivia la banca de desarrollo alcanza a un 16% del crédito agrícola (GUTIÉRREZ, 2004, p. 21).

Del mismo modo, se resalta que, en Paraguay, "solamente el 16% de la Agricultura Familiar tenía acceso al crédito, el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y las cooperativas predominan en importancia entre las instituciones financieras a los que recurren la AF, con 14.904 y 11.393 productores, respectivamente" (RIQUELME; RUIZ, 2014). Este porcentaje, que actualmente es aún

más bajo (como se verá más adelante), destaca las barreras significativas que enfrentan los agricultores familiares para acceder a financiamiento, lo que a su vez limita sus capacidades de inversión y crecimiento. La importancia del CAH y de las cooperativas como principales fuentes de financiamiento subraya el papel fundamental de estas instituciones en proporcionar recursos a los pequeños agricultores.

El análisis de las dificultades que enfrentan las zonas rurales y el sector agrícola revela una serie de desafíos estructurales que limitan su desarrollo y acceso a oportunidades, especialmente en lo que respecta a financiamiento y acceso a servicios. Esto hace frente a situaciones que han sido considerablemente dialogadas en la literatura como "los mayores costos de transacción derivados de la distancia, el riesgo propio de las actividades agropecuarias, la ausencia de garantías para los préstamos y por la pobreza prevaleciente en la población rural" (GUTIÉRREZ, 2004). Estos elementos no solo afectan la competitividad de los productores rurales, sino que también impactan de forma directa en su capacidad para acceder a créditos y otras formas de apoyo financiero esenciales para el crecimiento agrícola.

En este marco, resulta pertinente considerar una experiencia histórica que evidencian cómo los Estados han intentado responder a las limitaciones estructurales del medio rural mediante políticas activas. La experiencia brasileña, presentada en la reseña de Campos (2014) sobre la obra de Bacha (2012), permite comprender cómo instrumentos como el crédito rural subsidiado fueron incorporados por el Estado en el contexto de una estrategia deliberada de modernización agropecuaria. En particular, se destaca que entre las décadas de 1960 y 1980, los gobiernos implementaron un conjunto articulado de políticas públicas que incluía precios mínimos, asistencia técnica y financiamiento en condiciones favorables, orientadas a aumentar la productividad e integrar a los agricultores al mercado. La inclusión de estos instrumentos en una política agrícola estructurada plantea la posibilidad de que, en determinados contextos, el crédito subsidiado no responde exclusivamente a objetivos redistributivos, sino también a propósitos de eficiencia económica, como la expansión del capital productivo y la incorporación de nuevas tecnologías en el campo. En este sentido, la experiencia brasileña descrita en dicha reseña aporta elementos relevantes para considerar el crédito subsidiado como una herramienta legítima y estratégica en el diseño de políticas públicas rurales.

# 4 CRÉDITO AGRÍCOLA HABILITACIÓN (CAH) EN PARAGUAY

En este capítulo se expone el contexto histórico del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), una institución que ha desempeñado un papel central en el desarrollo agrícola y en la inclusión financiera de Paraguay. Desde su creación, el CAH ha sido un pilar de apoyo para pequeños y medianos productores, ofreciendo créditos y asistencia técnica que buscan fortalecer la agricultura familiar y promover su sostenibilidad. Se abordará la trayectoria del CAH, además de examinar el proceso actual de actuación del programa, destacando las adaptaciones que la institución ha realizado para responder a los desafíos contemporáneos del sector agrícola y de servicios no agrícolas.

Con base en los hallazgos de la presente investigación, desde su creación en 1973, el CAH ha atravesado un proceso de transformación institucional que refleja las tensiones entre modelos asistencialistas y enfoques más modernos de inclusión financiera. En las primeras décadas, el CAH operaba con una lógica centrada en el crédito como instrumento de habilitación básica para productores campesinos, con pocos mecanismos de recuperación ni controles estrictos. Sin embargo, a partir de la década de 2000, se inicia un giro institucional hacia la sostenibilidad financiera, acompañado por políticas de modernización administrativa, segmentación de productos y estrategias de recuperación de cartera.

Esta transformación se ve acentuado en los últimos diez años, en el contexto de los planes estratégicos institucionales (PEI 2016-2020 y PEI 2021-2025), donde el CAH adopta un lenguaje y un enfoque más alineado con la lógica bancarizada: clasificación por riesgo, ampliación de productos diferenciados, inclusión digital y metas de cobertura financiera. No obstante, esta transformación, aunque positiva en términos de eficiencia institucional, también introduce nuevas barreras para sectores más vulnerables de la agricultura familiar, que no siempre logran adecuarse al perfil financiero requerido. Por tanto, el proceso de profesionalización del CAH debe ser comprendido como un avance ambivalente, que mejora la gestión pero también redefine quiénes pueden realmente acceder al crédito rural.

## 4.1 CONTEXTO HISTÓRICO DEL CAH

Después de la Guerra de la Triple Alianza, Paraguay enfrenta importantes desafíos para reconstruir su economía, especialmente en el sector agrícola. En respuesta, durante el gobierno del general Patricio Escobar, se fundó el Banco Agrícola del Paraguay el 24 de septiembre de 1887, con el objetivo de revitalizar la agricultura, principal fuente económica del país en la posguerra (PEI,2019).

Para el funcionamiento del Banco Agrícola, el capital inicial previsto para el banco era de $3.000.000, de los cuales sólo $200.000 fueron efectivamente integrados, el resto debería completarse en el futuro, aunque no había claridad sobre cómo se lograría (ARTURO RAHI, 1996). Parte de este capital se obtuvo de otros bancos y a través de impuestos a las exportaciones de productos como cuero, tabaco, madera y yerba mate. Sin embargo, estas fuentes de financiación resultaron insuficientes, comprometiendo el pleno funcionamiento del banco (ARTURO RAHI, 1996).

En 1890, en medio de dificultades financieras y crisis económicas, el gobierno decidió adquirir el Banco del Paraguay e integrar a esta institución el Banco Agrícola. Sin embargo, debido a una mala gestión y problemas financieros, el Banco del Paraguay fue liquidado en 1892, dando lugar a la reactivación del Banco Agrícola con funciones de banco comercial y de desarrollo agrícola e industrial (ARTURO RAHI, 1996). El Banco Agrícola continuó funcionando hasta 1947, cuando fue disuelto y sus restos incorporados al Banco do Paraguay.

Según Arias (1955), siguiendo las directivas trazadas por el MAG, técnicos nacionales y norteamericanos a través del Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (STICA), han investigado la causa del atraso económico de los agricultores paraguayos, cuya conclusión desembocó en que esto se debía a la falta de una ayuda del Estado, tanto económica como técnica.

A partir de esta necesidad, surgió la iniciativa de diseñar y poner a prueba un programa que, adaptado a las realidades económicas y sociales del país, ofreciera a los agricultores una posibilidad concreta de mejorar su difícil situación. Esta propuesta se materializó mediante el Decreto N.º 1611, del 21 de diciembre de 1943, cuyo anteproyecto fue elaborado por técnicos designados, bajo la supervisión del Ministerio correspondiente (ARIAS, 1955). Con el paso del tiempo y a partir de las experiencias recogidas en su aplicación práctica, esta normativa fue modificada y actualizada. Así, fue sustituida por el Decreto-Ley N.º 8212, del 28 de noviembre de 1951, que estableció una nueva Carta Orgánica del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). Esta nueva legislación fue posteriormente sancionada como Ley N.º 119, el 29 de enero de 1952, por la Honorable Cámara de Representantes de la Nación (ARIAS, 1955).

El CAH fue creado mediante el Decreto-Ley N.º 1611, del 21 de diciembre de 1943, como una sección dependiente del Departamento Agrícola del Banco del Paraguay. Esta institución se convirtió en la primera entidad de Crédito Supervisado en América Latina, con el propósito central de mejorar las condiciones de vida de los productores agrícolas con bajos ingresos (RAMÍREZ,1981). Con el fin de ampliar su capacidad operativa y otorgarle mayor autonomía, el Gobierno Nacional decidió transformarla en un ente autárquico, a través de la Ley N.º 119/1952, pues “la experiencia ha demostrado que el Crédito Agrícola de Habilitación debe funcionar como ente autárquico con

Administración y Recursos Propios" (PEI, 2019), lo que significaba que a partir de entonces se independiza del Banco Agrícola del Paraguay. Más adelante, con la promulgación de la Ley N.º 382/1956, se introdujeron modificaciones parciales orientadas a fortalecer su estructura y mejorar su funcionalidad operativa, permitiendo así un mejor cumplimiento de sus fines institucionales (RAMÍREZ,1981).

No obstante, ante el aumento de las demandas de los pequeños productores, el Gobierno Nacional promulgó la Ley 551/75, creando un nuevo marco institucional con el fin de brindar asistencia crediticia, técnica y organizativa a agricultores de bajos ingresos, especialmente aquellos integrados en cooperativas, asociaciones u otras formas organizativas que no podían acceder a créditos tradicionales (RAMÍREZ, 1981). Además, la ley incluyó el apoyo a la artesanía rural realizada en el ámbito del hogar campesino.

El CAH experimentó una reforma significativa con la promulgación de la Ley N.º 5361, el 1 de diciembre de 2014, que modificó su Carta Orgánica para fortalecer su estructura y operatividad. Esta ley modificó la estructura legal y operativa del CAH, es decir, su "Carta Orgánica", que es el documento legal que define su misión, funciones, atribuciones, órganos de gobierno y marco de actuación. La reforma buscó mejorar la eficiencia, ampliar la cobertura y adaptar el funcionamiento del CAH a los desafíos actuales del desarrollo rural, incorporando principios como sostenibilidad, inclusión financiera y transparencia.

Posteriormente, el 17 de abril de 2017, se emitió el Decreto N.º 7030, que reglamentó dicha ley, estableciendo las disposiciones necesarias para su implementación efectiva. Reforma de la Carta Orgánica (Ley N.º 5361/2014). Este decreto establece las normas prácticas y procedimientos específicos para implementar la Ley N.º 5361. La reglamentación es necesaria para que una ley pueda ser aplicada correctamente, ya que traduce los principios generales de la ley en acciones concretas, mecanismos operativos, criterios técnicos y administrativos que deben ser seguidos por la institución. Este proceso legislativo y reglamentario, según el Decreto N.º 7030/ 2017, fortaleció la base legal del CAH, dándole mejores condiciones para cumplir su objetivo de brindar crédito, asistencia técnica y apoyo al desarrollo de pequeños productores agrícolas y rurales en Paraguay.

Así, resumidamente entre 1887 y 1943, Paraguay experimentó varias transformaciones en sus instituciones financieras enfocadas al sector agrícola, reflejan una transición institucional progresiva, desde un banco con fines generales y debilidades operativas (Banco Agrícola) hacia una institución más especializada y orientada a la inclusión financiera rural (CAH), alineada con las nuevas exigencias del desarrollo agrario y las recomendaciones de cooperación internacional.

A lo largo de sus ocho décadas de trayectoria, el CAH ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo agrícola e industrial de Paraguay, ampliando su cobertura para incluir a emprendedores de diversos sectores en el año 2023. En ese mismo año, la institución celebró su 80º aniversario, destacando su compromiso continuo con la inclusión financiera y el desarrollo sostenible de sus clientes (CAH, 2023). El CAH impulsa acciones de asistencia técnica y apoyo a la comercialización, a través de alianzas estratégicas con actores del sector público, privado e internacional, contribuyendo activamente a la inclusión financiera y al desarrollo sostenible de sus beneficiarios (CAH, 2023). También promueve la educación financiera y la capacitación en comercialización, fortaleciendo las capacidades de sus clientes y de la ciudadanía en general. Su compromiso se refleja en el acompañamiento constante a personas excluidas del sistema financiero, promoviendo su integración mediante el lanzamiento de nuevos productos en 2023, enfocados en sus necesidades reales (CAH, 2023).

A lo largo de los años, según el propio CAH (2024), esta institución ha evolucionado para adaptarse a los desafíos del sector, ajustando sus políticas y programas a las necesidades cambiantes de los productores. En la actualidad, sigue siendo un pilar fundamental en el apoyo a la agricultura y en la promoción de proyectos sostenibles e inclusivos, contribuyendo significativamente al bienestar y la estabilidad económica de las comunidades rurales en Paraguay.

Según el Plan Estratégico Institucional (2019-2023), su esquema organizativo cuenta con 70 centros de atención al cliente en todo el país, empleando a 482 trabajadores que brindan asistencia directa. Conforme los datos, hasta el mes de abril del año 2019 asistieron a 81.618 clientes que ejecutan actividades productivas y de microemprendimientos.

## 4.2 EL CAH EN LA ACTUALIDAD (PÚBLICOS, LÍNEAS Y REQUISITOS PARA ACCESO)

Con el paso del tiempo el CAH ha ajustado sus condiciones de crédito, incluyendo tasas de interés diferenciadas y plazos de pago flexibles, en función del tipo de actividad y el perfil de riesgo de los productores. En conjunto, estas adaptaciones reflejan el compromiso del CAH con el fortalecimiento del sector agrícola en Paraguay, demostrando que las políticas de crédito agrícola pueden ser efectivas cuando se adaptan a las realidades y desafíos del entorno rural (CAH, 2024). Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos y avances institucionales, es necesario reconocer que persisten importantes limitaciones en el acceso efectivo al crédito, especialmente para ciertos segmentos de la agricultura familiar. Los próximos apartados del trabajo analizarán los principales desafíos en el acceso al CAH, evidenciando las brechas entre la oferta institucional y las condiciones reales de los agricultores familiares, así como los obstáculos que limitan su alcance igualitario a todos los sectores.

La asistencia crediticia dirigida a la agricultura familiar representa un aspecto relevante de análisis, dado que este sector ha sido históricamente menos favorecido. A lo largo del tiempo, el CAH ha experimentado diversos procesos de adaptación institucional, incluyendo reformas en su Carta Orgánica, con el objetivo de responder de manera más efectiva a los nuevos contextos. A pesar de estos ajustes, la institución ha mantenido su misión principal de apoyo al pequeño productor.

Cabe señalar que uno de los desafíos metodológicos de esta investigación fue la escasez de datos históricos organizados de manera sistemática sobre el funcionamiento del CAH. Si bien la institución ofrece reportes anuales y dispone de información reciente sobre las operaciones de crédito, como los montos desembolsados y el número de beneficiarios, una parte significativa de estos registros no se encuentra digitalizada y disponible al público, especialmente en lo que respecta a los años anteriores a la última década. Esta situación dificulta la posibilidad de realizar un análisis más profundo y continuo sobre la evolución del crédito rural en el tiempo. Adicionalmente, la ausencia de desagregación territorial consistente en algunos documentos institucionales representa un obstáculo para establecer comparaciones detalladas entre distintas regiones. A pesar de estas restricciones, el estudio recurrió a diversas fuentes oficiales y complementarias para construir un panorama lo más amplio y riguroso posible sobre la presencia y actuación del CAH en los municipios seleccionados.

Como es mencionado anteriormente, el CAH es una entidad financiera pública paraguaya que destina casi la totalidad de su presupuesto (99%) a partir de recursos propios. Su labor se centra en ofrecer créditos a pequeños productores y emprendedores del ámbito rural, priorizando aquellos sectores más desfavorecidos del sistema productivo. Cuenta con una red de 81 oficinas distribuidas en todo el país, se ha posicionado como un actor clave en la inclusión financiera, especialmente en zonas donde no existen otras alternativas de financiamiento. Además del acceso al crédito, la institución también impulsa la asistencia técnica y la comercialización mediante alianzas estratégicas con entidades públicas y privadas, contribuyendo así al desarrollo económico y sostenible de las comunidades rurales (CAH, 2024). Actualmente, el Crédito Agrícola de Habilitación brinda atención a cerca de 60.000 personas, aunque aún existe una parte considerable de la población que no accede a los servicios financieros que la institución proporciona. En la mayoría de los departamentos del país, el CAH cumple un rol estratégico para el sostenimiento y crecimiento de las actividades agropecuarias, especialmente en el caso de los pequeños productores y emprendedores del ámbito rural, quienes dependen del crédito como herramienta fundamental para poner en marcha o fortalecer sus iniciativas económicas (CAH, 2024).

A continuación, se describen las principales líneas/productos de crédito de financiamiento ofrecidas por el CAH, diseñadas para promover el desarrollo de pequeños productores, artesanos de

bajos ingresos, micro y pequeñas agroindustrias. Con base en la información recopilada, se identificó que el CAH dispone de alrededor de 20 líneas de crédito, cada una adaptada a necesidades específicas del sector rural y agroindustrial. En el Cuadro 3, se detallan estas líneas, especificando sus objetivos, montos máximos, plazos de pago y tasas de interés, proporcionando una visión completa de las opciones de financiamiento disponibles y cómo estas contribuyen al crecimiento económico de los beneficiarios.

**Cuadro 3** – Estructura de las principales líneas de crédito activas del CAH en el año 2024

| **Líneas de crédito** | **Destino** | **Monto (gs.)** | **Plazo** | **Tasa de interés (anual)** |
|---|---|---|---|---|
| **Inversión Productiva Pg-p14** | Capital operativo: compra de insumos y pago de mano de obra | Hasta 30 millones | 1 año | 18% |
| | Capital de inversión: construcciones, maquinaria, etc. | Hasta 50 millones | 7 años | 18% |
| **Inversión Productiva 2.0 – fogapy (fondo de garantía del paraguay)** | Para micro y pequeñas empresas. | Hasta 250.000.000 | 1 año | 11,5 % |
| | Capital de Inversión: | - | 7 años | 11,5 % |
| **Banca Comunal** | Capital operativo: miembros de grupos solidarios, pequeños productores asociados | En base a la capacidad de pago del solicitante | 4 a 12 meses | 18% |
| **Mujer Emprendedora-primer crédito** | Capital de inversión: adquisición de insumos. | Hasta 20 millones | 2 años | 18% |
| | Capital operativo: | - | 1 año | 18% |
| **Juventud Emprendedora** | Micro y pequeños emprendedores | Hasta 10 millones | 1 año | 18% |
| | Capital de inversión: adquisición de insumos. | Hasta 5 millones | 2 años | 18% |
| **Equipamiento para la Producción Agrícola** | Apoyo técnico y equipamientos | Hasta 150 millones | 1 año | 10% |
| | Capital de inversión: | - | 7 años | 10% |
| **Proagro** | Financiar actividades productivas | Hasta 25 salarios mínimos vigente[2] | 1 año | 18% |
| | Capital de inversión: | - | 5 años | 18% |

[2] En 2024, en Paraguay, 1 salario mínimo equivale a Gs. 2.798.309

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Turismo Rural** | Financiar pequeños arreglos y equipamientos turísticos. | Hasta 51 millones | 1 año | 15% |
| | Capital de inversión: | - | 5 años | 15% |
| **Turismo Rural 2.0- sello verde (Senatur)** | Para las Micro y Pequeñas Empresas, pudiendo ser personas físicas o personas. | a) Microempresas: hasta ₲ 250.000.000.<br>b) Pequeñas Empresas: hasta ₲ 750.000.000. | 1 año | 11,5% |
| | Capital de Inversión: | - | 7 años | 11,5% |
| **Mbaretera**[3] | Para egresados universitarios, con emprendimientos . | Hasta 25 salarios mínimos vigente | 1 año | 10 % |
| | Capital de inversión: | - | 10 años | 15 % |
| **Cah/Mercadeo** | Compra de insumos y pagos para mano de obra | Hasta 5 millones | 6 meses | 18% |
| **Promandioca-Cah** | Pequeños productores individuales | Hasta 25 salarios mínimos | 1 año | 15 % |
| | Capital de inversión: | - | 4 años | 15 % |
| **Yvy Ñamombarete hagua**[4] | Productores de la Agricultura Familiar Campesina. | Hasta 25 salarios mínimos | 1 año | 10% |
| | Capital de inversión: | - | 3 años | 10% |
| **Proagro Banana** | Actividades productivas del banano individuales o a través de asociaciones. | Hasta 25 salarios mínimos | 1 año | 10 % |
| | Capital de inversión: | - | 4 años | 10 % |
| **Kuña Ñamombarete agua - Fogamu** | Promueve el empoderamiento económico de las mismas. | Hasta 25 salarios mínimos | 12 meses | 10% |
| | Capital de inversión: | - | 72 meses | 10% |
| **Micro y** | Para personas físicas o jurídicas, | Hasta 25 salarios | 12 meses | 18 % |

[3] *Mbaretera* significa, en guaraní, fuerza, poder.

[4] *Yvy ñamombarete hagua* significa, en guaraní, para fortalecer la tierra (producción).

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Pequeñas Empresas** | cuyos ingresos se generen en torno al comercio | mínimos | | |
| | Capital de Inversión: | - | 60 meses | 18% |
| **Ñepyrura 2.0** | Tiene como mercado objetivo a los micro y pequeños emprendedores tanto rurales como urbanos. | Hasta 15.000.000 millones | 1 año | 15% |
| | Capital de Inversión: | - | 2 años | 15% |
| **Estudiantes y técnicos egresados de escuelas Agropecuarias y otros** | Para los emprendedores rurales como urbanos, egresados de hasta 4 años de bachilleratos Técnicos y de Formación Profesional. | Hasta 25 salarios mínimos | 1 año | 14% |
| | Capital de Inversión: | - | 5 años | 14% |
| **Crédito a través del descuento de documento (cdd)** | Para productores individuales, organizaciones vinculados a sectores agrícolas, pecuarios, artesanías, pequeñas agroindustrias | Empresa, no tiene monto tope. | 1 año | 15% |
| **Po joasá**[5] | Consiste en créditos pre aprobados, para aquellos clientes categoría AA. | - | 1 año | 13% |

Fuente: Elaboración propia a partir de productos del CAH (2024).

De acuerdo con el Cuadro 3, identificamos 20 líneas del CAH que están destinadas para actividades agrícolas y no agrícolas. Las diversas líneas de crédito del CAH abarcan una amplia gama de destinatarios y objetivos, permitiendo que pequeños productores, micro y pequeñas empresas, jóvenes emprendedores, mujeres y agricultores familiares accedan a financiamiento adaptado a sus necesidades específicas. En 2024, el CAH se destacó por ampliar el acceso al crédito para pequeños productores y emprendedores rurales, beneficiando a más de 44 mil familias, destinó más de G. 495.216 millones en créditos, lo que equivale al 99,82% de su presupuesto. Estos recursos han sido dirigidos al financiamiento de proyectos productivos, principalmente en los sectores agropecuario y de servicios, beneficiando a mujeres, jóvenes, egresados de escuelas agrícolas, personas con discapacidad, entre otros grupos que, en muchos casos, no tienen acceso a financiamiento en condiciones favorables dentro del sistema financiero tradicional (CAH, 2024).

[5] *Po Joasá* significa, en guaraní, pasarse la mano mutuamente.

En términos de recursos, estas líneas de crédito abarcan montos desde pequeñas inversiones, como los 5 millones de guaraníes (628,377 dólares)[6] para capital operativo, hasta créditos de hasta 750 millones (94.256,62 dólares) para pequeñas empresas en turismo rural, y montos flexibles según la capacidad de pago del solicitante, en líneas como Banca Comunal. Esto asegura que los productores individuales y colectivos puedan acceder a financiamiento tanto para capital de trabajo a corto plazo como para inversiones a largo plazo, que van de uno a diez años, como en el caso de la línea Mbaretera destinada a egresados universitarios.

Las tasas de interés varían según el objetivo y el perfil del solicitante, con tasas que oscilan entre el 10% (para líneas de apoyo técnico y empoderamiento como Kuña ñamombarete hagua) y el 18% (para micro y pequeñas empresas o créditos de inversión operativa). Este rango de tasas permite que el CAH ofrezca opciones accesibles en función de la capacidad de los beneficiarios para asumir costos de financiamiento, y refleja un enfoque orientado a fomentar el desarrollo económico de poblaciones rurales y urbanas. En este contexto, es importante mencionar que, en Paraguay, las tasas de interés aplicadas al financiamiento agrícola tradicional varían según el tipo de préstamo, el perfil del solicitante y las políticas internas de cada entidad financiera.

Según datos del Banco Central del Paraguay (BCP), la tasa promedio para préstamos comerciales en moneda nacional fue de aproximadamente 10,07% en septiembre de 2024, mientras que los créditos de consumo registraron un promedio más elevado, en torno al 19,53%. Por su parte, los préstamos para vivienda alcanzaron una tasa media del 10,15% en el mismo periodo (LA NACIÓN, 2024). El BCP también establece límites máximos de interés para proteger a los consumidores: para los créditos en guaraníes, el tope se fijó en 28,92%, y para los préstamos en moneda extranjera, en 10,69% (LA TRIBUNA, 2024). Aunque algunos bancos ofrecen condiciones especiales para sectores como la agricultura, incluyendo tasas preferenciales y períodos de gracia, el acceso efectivo a estas líneas de crédito sigue condicionado a la capacidad de pago, garantías, historial financiero y nivel de formalización de los productores.  Estos datos permiten dimensionar si las ofertas del sistema financiero convencional son realmente más accesibles que otros mecanismos de financiamiento rural, como los créditos públicos o cooperativos, y destacan la importancia de evaluar no solo las tasas de interés nominales, sino también los requisitos y condiciones de acceso.

Es importante destacar que los requisitos para acceder a las líneas de crédito varían según el producto financiero al que se postule y la situación del solicitante. Entre los criterios que son solicitados para la mayoría de los lineamientos, el solicitante debe presentar una serie de documentos que respalden su identidad, situación fiscal y legalidad del emprendimiento. Entre ellos se incluyen: título de

[6] Cambio de guaraníes a dólares para la fecha 09 de junio (Banco Central del Paraguay, 2025).

propiedad, estar sin operaciones morosas, lugar de residencia y/o del emprendimiento, contrato de alquiler, libre de Informconf, proyecto productivo preparado y firmado por un técnico de la Dirección de Extensión Agraria (DEAG) y del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), fotocopia de la cédula de identidad vigente, cédula tributaria, constancia de Registro Único del Contribuyente (RUC) y declaraciones juradas del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) correspondientes a los últimos 12 meses. También se requiere la declaración jurada del Impuesto a la Renta Empresarial (IRE) de los dos últimos años (en caso de poseer), así como el certificado de cumplimiento tributario cuando el monto solicitado supera los 20 salarios mínimos. Con relación al lugar del emprendimiento en tal caso, debe presentarse una fotocopia del título de propiedad, un contrato de alquiler vigente o, en su defecto, una declaración jurada de tenencia de tierra en formato provisto por el CAH. Si la persona reside en un lugar distinto al del emprendimiento, debe adjuntar una fotocopia de la última factura de ANDE (Administración Nacional de Electricidad), ESSAP (Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A) u otro servicio, o una declaración en el formato oficial de la institución, entre otros (CAH, 2024).

Si bien los requisitos solicitados pueden parecer accesibles a primera vista, su cumplimiento implica una serie de condiciones administrativas, fiscales y documentales que pueden representar un obstáculo para ciertos segmentos del público objetivo del CAH, especialmente para productores/as informales o sin regularización legal de sus emprendimientos. Desde otra perspectiva, en el caso de Paraguay, algunas percepciones recogidas entre la población rural señalan que los créditos ofrecidos por las instituciones estatales no resultan accesibles para gran parte del campesinado. Uno de los principales obstáculos identificados es la exigencia de contar con el título de propiedad de la tierra como condición para acceder al financiamiento; en ausencia de este documento, el crédito no es viable. A ello se suma la presencia de una fuerte burocracia en los procesos, lo que desincentiva aún más la solicitud por parte de los pequeños productores (VILLALBA, 2019).

Además de la concesión de crédito, es necesario problematizar la ausencia de mecanismos claros y sistemáticos de seguimiento técnico y supervisión del uso de los recursos por parte del CAH. A pesar de que la institución declara principios como disciplina financiera, transparencia operativa y acompañamiento técnico en su Manual de Crédito y Política de Control Interno (CAH, 2017; 2023), no se dispone de documentación pública actualizada de su aplicación efectiva en la práctica. Esta falta de evidencia impide conocer si el crédito es utilizado conforme a los fines declarados y si se realizan acciones preventivas frente al sobreendeudamiento o al uso inadecuado de los fondos. Esto, fragiliza los instrumentos de control institucional y pone en riesgo la efectividad de la política de crédito, particularmente en escenarios donde los beneficiarios presentan limitaciones estructurales para planificar, administrar los recursos o contar con asistencia técnica adecuada. En contraste, el informe

de la Contraloría General de la República (CGR N.º 423/05, 2005) ya señalaba, hace casi dos décadas, sobre esta distancia entre lo normativo y lo operativo, el manual institucional exigía informes técnicos de inspección de finca antes de realizar desembolsos sucesivos; sin embargo, dichos documentos no estaban presentes en diversos registros de préstamos, lo que evidenciaba la fragilidad de los controles internos.

Igualmente, en la actualidad no hay constancia pública de que esa situación haya sido corregida ni que se hayan establecido mecanismos de supervisión más rigurosos o transparentes. Esto, genera incertidumbre sobre la calidad de la implementación de los créditos y plantea interrogantes respecto a la real capacidad del CAH de acompañar integralmente al productor durante el ciclo del crédito, con ello se puede afirmar que persiste una disparidad entre el discurso institucional y las prácticas administrativas efectivas, lo cual debilita los principios de política pública orientada al desarrollo rural.

Considerando que el acceso al crédito por sí solo no garantiza mejoras sostenidas en la producción ni en los ingresos rurales, resulta relevante analizar cómo opera el servicio de asistencia técnica agropecuaria en Paraguay. Este componente, esencial para el acompañamiento técnico-productivo, está liderado por la Dirección de Extensión Agraria (DEAg) dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), constituye el principal organismo estatal responsable de brindar acompañamiento técnico y formativo a la agricultura familiar campesina. Su misión es brindar servicio de asistencia técnica, organizativa, productiva y comercial a la agricultura familiar campesina, con enfoque de cadenas productivas, basadas en la zonificación agroecológica (MAG, 2018). En esta perspectiva, Landini y Bianqui (2018) destacan que la extensión rural paraguaya ha avanzado hacia un enfoque participativo, en el cual los técnicos actúan como facilitadores del aprendizaje colectivo más que como transmisores unidireccionales de tecnología. Sin embargo, dicha caracterización, aunque deseable en términos normativos, no siempre se refleja de manera efectiva con la realidad de los territorios rurales. Adicionalmente, informes recientes resaltan que el CAH promueve la asistencia técnica y la comercialización a través de alianzas con entidades públicas y privadas, así como mediante cooperación internacional, lo cual contribuye a la inclusión financiera y al fortalecimiento de las capacidades productivas y comerciales de los beneficiarios rurales (La Nación, 2024). No obstante, este tipo de enunciados suelen tener un carácter declarativo, sin que exista suficiente evidencia pública que permita evaluar de forma sistemática su implementación, alcance territorial o impactos concretos. La falta de datos desagregados, evaluaciones y reportes técnicos verificables limita la posibilidad de valorar si estas estrategias de asistencia técnica efectivamente acompañan a los beneficiarios en sus contextos productivos reales.

## 4.3 RESULTADOS ALCANZADOS POR EL CAH A NIVEL NACIONAL

Los resultados presentados en este apartado se basan en el análisis de dos fuentes principales de datos. La primera corresponde a informaciones institucionales provistas por el propio CAH, las cuales permiten examinar no sólo la presencia territorial del programa, sino también el volumen de recursos financieros desembolsados y el número de préstamos otorgados en diferentes años. La segunda fuente corresponde a los Censos Agropecuarios Nacionales de los años 1991, 2008 y 2022, elaborados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que permiten identificar la evolución del número de fincas agropecuarias y su acceso al crédito rural en Paraguay a lo largo del tiempo.

Este capítulo muestra que el acceso al crédito rural vía CAH, si bien ha alcanzado a un número considerable de productores a lo largo de los años, no lo ha hecho de forma equitativa. En términos de resultados del CAH, evidencia una concentración del crédito en fincas de tamaño medio dentro de la categoría de la agricultura familiar, mientras que los productores menores, quienes más necesitan apoyo financiero y técnico, continúan enfrentando barreras estructurales para su inclusión efectiva en el sistema financiero público. Este patrón llama la atención sobre la urgencia de revisar los criterios de elegibilidad y adaptar los productos financieros a los distintos segmentos del sector rural para avanzar hacia una inclusión verdaderamente universal y equitativa.

### 4.3.1 Cantidad de Desembolso y Monto de Recursos Aplicados entre 1990 a 2005 y 2011 a 2024

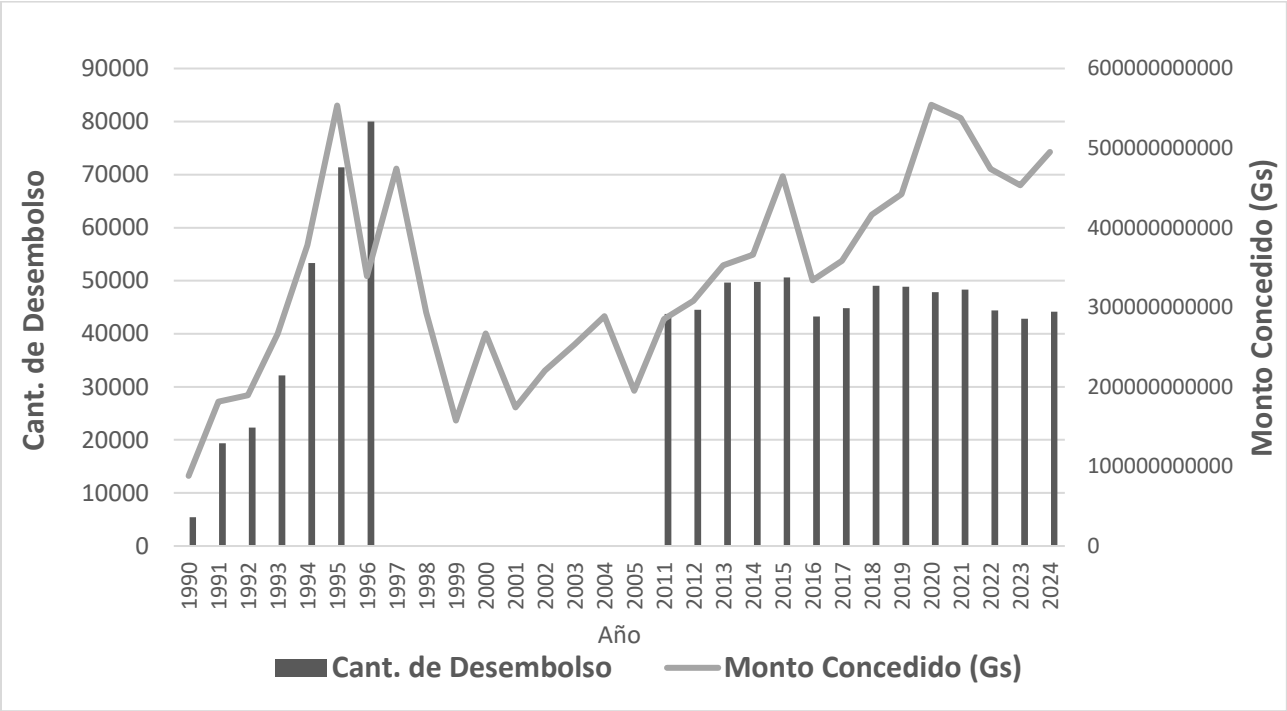
Para comprender la magnitud y el alcance de la política de crédito rural implementada por el CAH, es fundamental observar inicialmente los datos agregados a nivel país. El número total de préstamos otorgados y el volumen de recursos desembolsados en los últimos años ofrecen una visión general sobre el desempeño institucional y la cobertura de la política pública. Estos indicadores permiten dimensionar no sólo la capacidad operativa del CAH, sino también su incidencia real en la promoción del desarrollo económico en zonas rurales.

Según Samaniego (1996), el CAH tuvo alrededor de 3.000 prestatarios hasta 1989, y, desde ese año, ha tenido un gran avance en todas las áreas, adquiriendo un crecimiento estable. Entre los años 1990-2005 y 2011-2024, este programa desempeñó un papel relevante en el financiamiento a la agricultura familiar en Paraguay, canalizando recursos públicos orientados principalmente a pequeños productores y emprendedores rurales y otros actores de la economía social. Se puede destacar que el CAH, en un comienzo solamente atendía a productores agrícolas, ahora sus servicios también cubren demandas de productores no agrícolas, por ejemplo, ofrece líneas para micro y pequeñas empresas, turismo rural, entre otros (CAH, 2025). Según el material de Memoria y Balance General, el

financiamiento se organiza en sectores clave de la producción, incluyendo: a) agrícola, b) ganadero, c) forestal, d) artesanía, e) pequeñas industrias y otras empresas (CAH, 1996).

El análisis de la evolución del monto concedido por el CAH, en valores deflacionados, entre 1990 a 2024, permite identificar importantes tendencias sobre el comportamiento institucional del crédito rural en Paraguay (Gráfico 1). Entre 1990 a 1995 se observa una fase de rápida expansión. El monto anual concedido pasó de 88.150 millones de guaraníes en 1990 a 553.294 millones en 1995 (en valores de diciembre de 2024), lo que representa un incremento del 527,8%. Este crecimiento estuvo acompañado por un aumento progresivo en la cantidad de desembolsos, que se multiplicaron más de trece veces en esos cinco años (de 5.417 a 71.400 préstamos), reflejando un fuerte esfuerzo institucional por ampliar la cobertura del crédito agrícola.

**Gráfico 1** – Cantidad de desembolso y monto concedido (Gs, valores constantes) por el CAH (1990-2005 y 2011-2024)




Fuente: CAH (1990-2024).

En los años siguientes, entre 1997 a 2005, los registros oficiales disponibles informan únicamente los valores totales concedidos, sin detallar la cantidad de operaciones, lo que dificulta evaluar el alcance del programa. No obstante, se evidencian fuertes oscilaciones: en 1997 se otorgaron 474.275 millones, pero para 1999 el valor se redujo drásticamente a 157.686 millones, es decir, una caída del 66,7%. Estos datos pueden estar relacionados con restricciones presupuestarias, inestabilidad institucional y la falta de una estrategia sostenida de financiamiento rural.

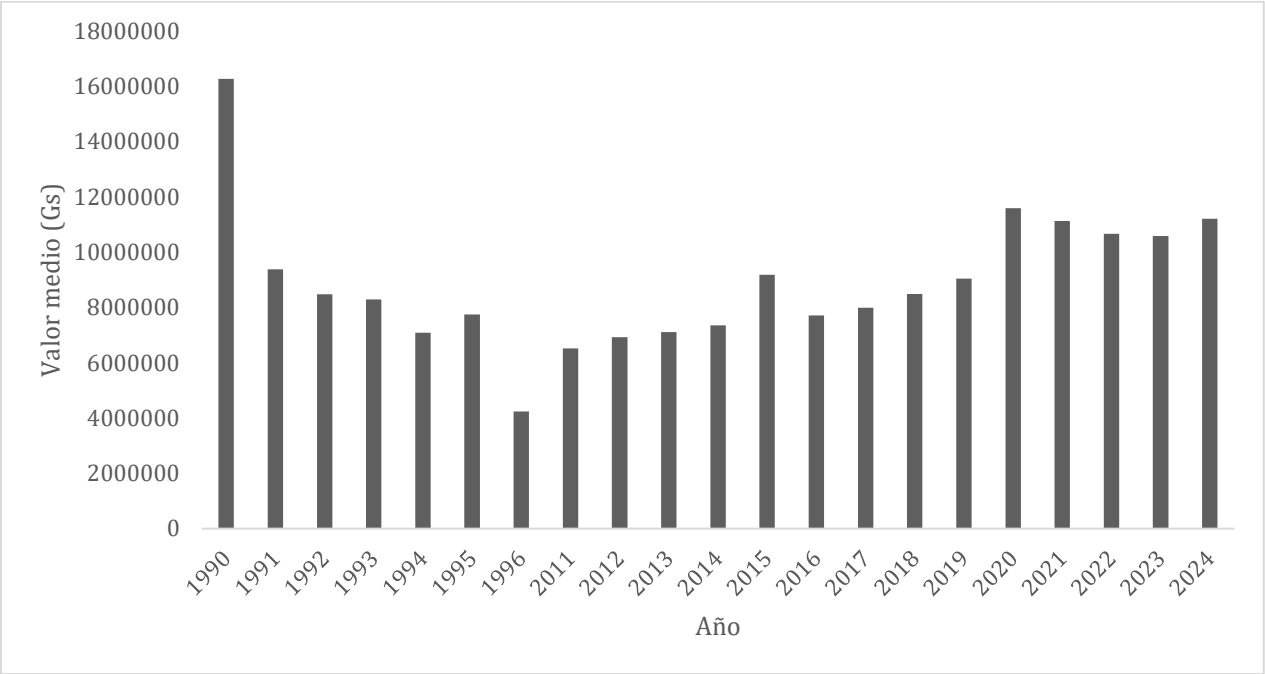
Posteriormente, entre 2006 a 2010, no se dispone de datos sistematizados, lo cual representa una interrupción importante en la serie histórica. A partir de 2011, conforme los datos disponibles, hay un nuevo ciclo de expansión, siendo que en ese año se otorgaron 285.311 millones de guaraníes, en 43.725 operaciones, con un valor promedio de 6,5 millones por préstamo. Esta fase se caracteriza por una tendencia creciente y mayor regularidad en la ejecución crediticia, alcanzando su punto máximo en 2020, cuando se otorgaron 554.406 millones de guaraníes (en valores de diciembre de 2024). Esta cifra representa un aumento del 94,3% respecto a 2011, y puede interpretarse como una respuesta institucional ante los efectos económicos de la pandemia de COVID-19 y la necesidad de sostener al sector rural más vulnerable.

Durante el periodo 2021 a 2024, los valores concedidos por el CAH se mantuvieron altos, aunque sin aumentar de forma continua cada año. En 2024, por ejemplo, el monto total concedido fue de 495.216 millones de guaraníes, lo que representa una reducción real del 10,7% respecto a 2020, aunque muy por encima de los niveles de los años 2000. Esto indica un fortalecimiento sostenido del CAH como herramienta de financiamiento rural, con mayor capacidad operativa, aun cuando persisten desigualdades en el acceso y desafíos de focalización.

En suma, los datos deflacionados muestran que el crédito del CAH atravesó tres fases diferenciadas: una etapa de expansión (1990 a 1995), una fase de inestabilidad y retroceso (1996 a 2005) y una fase reciente de recuperación y consolidación (2011 a 2024). La falta de datos completos sobre desembolsos en varios años limita el análisis integral, pero las tendencias observadas permiten concluir que el CAH ha recuperado su protagonismo en la política pública rural, aunque aún enfrenta retos en relación con la inclusión financiera efectiva y su alcance territorial.

En cuanto al valor medio por operación del CAH, experimentó una fuerte reducción durante la década de 1990 conforme el Gráfico 2. En 1990, el monto promedio era de 16,2 millones de guaraníes, cayendo a 4,2 millones en 1996, lo que representa una disminución del 73,9%. Esta tendencia puede asociarse a un aumento en la cobertura del programa, priorizando mayor cantidad de beneficiarios, aunque con créditos de menor valor individual, lo que posiblemente afectó la capacidad de inversión productiva de los usuarios.

**Gráfico 2** – Valor medio por préstamo otorgado por el CAH entre los años 1990-2005 y 2011 a 2024




Fuente: CAH (1990-2024).

Desde 2011 se evidencia una etapa de mayor estabilidad en los montos promedios, con valores que oscilaron entre 6 y 9 millones hasta 2019. En 2020, en respuesta al contexto de la pandemia, se observó un aumento significativo, alcanzando 11,5 millones por operación, un 77,6% más que en 2011. Aunque en los años posteriores se registra una leve disminución, el valor medio se mantiene elevado, cerrando en 11,2 millones en 2024, lo que indica una consolidación institucional en la capacidad de ofrecer créditos de mayor escala.

Otra dimensión importante para la evaluación del CAH se refiere a su distribución entre los diferentes departamentos del país. Así, los datos del histórico de desembolso por departamento (de 2018 a 2023) del CAH son fundamentales para entender cómo se distribuyen los créditos en las distintas regiones de Paraguay. Este registro permite identificar las áreas que han recibido mayor apoyo financiero, así como aquellas que podrían beneficiarse de un incremento en recursos (Tabla 1). Al analizar estos datos, el CAH puede ajustar sus estrategias de financiamiento, promoviendo un acceso más equitativo y eficiente al crédito en todo el país, y fortaleciendo así el desarrollo rural y agrícola de manera adaptada a las necesidades y potencialidades de cada departamento.

**Tabla 1** – Distribución departamental del volumen de crédito desembolsado por el CAH entre 2018 y 2023

| Departamento | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | % | % | % | % | % | % |
| Alto Paraná | 9.13 | 9.87 | 10.83 | 0.07 | 0.11 | 0.06 |
| Amambay | 0.46 | 0.6 | 0.33 | 8.01 | 11.22 | 11.79 |
| Boquerón | 1.12 | 0.92 | 1.09 | 0.3 | 0.42 | 0.41 |
| Caaguazú | 11.39 | 11.3 | 9.74 | 0.53 | 10.33 | 11.09 |
| Caazapá | 4.88 | 5.69 | 5.3 | 3.77 | 5.33 | 5.76 |
| Canindeyú | 3.03 | 2.77 | 2.49 | 2.06 | 2.92 | 2.67 |
| Central | 4.85 | 4.67 | 5.85 | 3.27 | 4.75 | 2.41 |
| Concepción | 4.65 | 4.69 | 4.48 | 35.71 | 4.69 | 4.52 |
| Cordillera | 5.12 | 5.58 | 5.39 | 4.42 | 5.15 | 5.03 |
| Guaira | 4.02 | 4.31 | 3.89 | 3.29 | 4.23 | 4.52 |
| Itapúa | 17.24 | 17.0 | 18.53 | 13.36 | 19.07 | 18.66 |
| Misiones | 2.57 | 1.85 | 2.02 | 1.52 | 1.9 | 2.0 |
| Ñeembucú | 2.76 | 2.55 | 2.76 | 2.17 | 2.178 | 2.91 |
| Paraguarí | 11.7 | 11.38 | 11.35 | 8.61 | 10.49 | 10.79 |
| Pdte Hayes | 0.07 | 0.93 | 0.84 | 0.81 | 1.31 | 1.0 |
| San Pedro | 16.99 | 15.89 | 15.11 | 12.1 | 15.32 | 16.39 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: CAH (2018-2023).

En el análisis de los montos desembolsados por el CAH entre 2018 a 2023, el departamento de Itapúa se posiciona como el principal receptor de recursos, con desembolsos que superan los Gs. 54 mil millones en 2018 y alcanzan más de Gs. 81 mil millones en 2022, representando en promedio entre el 17% y el 20% del total nacional. Esta tendencia evidencia la fuerte presencia institucional del CAH en la región, así como su relevancia productiva a nivel nacional.

Por su parte, San Pedro también presenta elevados niveles de acceso al crédito, con participaciones anuales entre 12,1% y 16,99%, lo que lo consolida como un actor relevante en la política de crédito rural. En la misma línea, Paraguarí mantiene una participación sostenida en torno al 10-11% - en 2020, por ejemplo, representó aproximadamente el 11% del total nacional -, mientras que Caaguazú muestra un comportamiento más fluctuante, con una abrupta caída en el 2021, aunque logra recuperarse en los años siguientes.

A partir de 2021, un caso particular es el de Amambay, que muestra un crecimiento abrupto a partir de 2021, pasando de una participación de menos de 1% a cifras superiores al 11% en 2022 y 2023. Esta transformación sugiere la implementación de estrategias específicas en la región o una mejora institucional que facilitó el acceso al crédito. En contraposición, departamentos como Boquerón, Ñeembucú, Presidente Hayes y Misiones mantienen niveles bajos de participación,

generalmente por debajo del 2% del total nacional. Esta desigualdad puede estar vinculada a factores estructurales, como la dispersión de la población rural, limitaciones logísticas o menor articulación con redes institucionales. Según el informe del Banco Mundial, solo el 9% de la población rural de Paraguay había solicitado un préstamo a una institución financiera en 2021, lo que refleja una baja inclusión financiera en estas áreas. Además, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) destaca que las desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe son una manifestación de la desigualdad general que caracteriza a la región, relacionadas de manera interdependiente y acumulativa con las desigualdades económicas, sociales y ambientales. Central y Alto Paraná, a pesar de su importancia poblacional y económica, muestran participaciones irregulares y descensos marcados en los últimos años. En el caso de Alto Paraná, su participación bajó de 10,8% en 2020 a apenas 0,05% en 2023.

En conjunto, estos datos reflejan un escenario de concentración territorial del crédito agrícola, con aproximadamente un tercio de los recursos distribuidos entre Itapúa y San Pedro. Tal panorama plantea la necesidad de revisar los criterios de distribución territorial del crédito público, con el objetivo de promover una política de desarrollo rural más equitativa e inclusiva, especialmente en regiones que, a pesar de su potencial, se mantienen al margen de esta política pública.

Después de examinar la evolución general del número de créditos y de los montos desembolsados por el CAH a nivel país y departamental, resulta relevante profundizar la distribución sectorial de los recursos, así como las líneas de crédito en años más recientes. Analizar cómo se han orientado los préstamos en años anteriores, ya sea hacia el sector agropecuario, de servicios, comercial, agroindustrial u otros. En este aspecto, podemos observar los fondos destinados por sector productivo (Tabla 2), que registra incrementos relativos más significativos en los dos primeros años de 1994 y 1995.

**Tabla 2** – Distribución de préstamos aprobados por el CAH según sectores de actividad económica (1994-1995)

| **Montos (Guaraníes)** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Sector** | 1994 | % | 1995 | % | Variación % |
| Agricultura | 54.169.879.947 | 89,9 | 57.785.659.045 | 89,6 | 6,67 |
| Ganadería | 2.935.164.847 | 4,87 | 3.226.607.102 | 5,00 | 9,93 |
| Artesanía | 1.628.000.000 | 2,70 | 1.758.320.000 | 2,72 | 8,00 |
| Peq. Industrias | 1.448.000.000 | 2,40 | 1.606.831.528 | 2,49 | 10,97 |
| Otras Empresas | 50.000.000 | 0,08 | 78.825.000 | 0,12 | 57,65 |
| Total | 60.231.044.344 | 100 | 64.456.242.675 | 99,93 | 100 |

Fuente: CAH (1996).

La agricultura representa la mayor parte del financiamiento, concentrando el 89,9% del total desembolsado en 1994 y el 89,7% en 1995. Aunque su participación porcentual se redujo levemente, en términos absolutos el financiamiento aumentó en ₲ 3.615 millones, equivalente a una variación del 6,67%. La ganadería y la artesanía también muestran incrementos en sus montos financiados, con variaciones de 9,93% y 8,00%, respectivamente. Pequeñas industrias experimentan un incremento del 10,97%, mientras que otras empresas tienen la mayor variación porcentual, con un crecimiento del 57,65%, aunque con montos absolutos menores comparados con otros sectores (Tabla 2).

El análisis de los préstamos aprobados correspondiente al período de 2004 permite observar con claridad la continuidad de una estructura concentrada en torno al financiamiento agrícola (Tabla 3). Según los datos, el sector agrícola recibió Gs. 89.879 millones, lo que representa aproximadamente el 81,2% del total de recursos aprobados CAH. Este patrón reafirma una tendencia histórica ya observada en décadas anteriores, como en los años 1994 y 1995, cuando el sector agrícola representaba alrededor del 90% de los desembolsos totales (CAH, 1995).

**Tabla 3** – Distribución de préstamos aprobados por sector productivo en el año 2004

| Sector | Monto (Gs) | % |
|---|---|---|
| AGRÍCOLA | 89.879.532.844 | 81,21 |
| PECUARIO | 16.763.740.483 | 15,15 |
| ARTESANAL | 1.707.022.060 | 1,54 |
| PEQUEÑA INDUSTRIA | 1.718.324.000 | 1,55 |
| ACTIVIDADES AFINES | 602.049.200 | 0,54 |
| TOTAL | 110.670.668.587 | 100 |

Fuente: CAH (2004)

Por su parte, el sector pecuario captó Gs. 16.763 millones, lo que equivale al 15,1% del total, mostrando una ligera expansión en su participación relativa si se compara con años anteriores, donde su peso era notoriamente más bajo. Este crecimiento puede interpretarse como un reflejo de la diversificación progresiva de las actividades financiadas, aunque aún se mantiene como una porción minoritaria frente al dominio agrícola. Los demás sectores; artesanal (1,5%), pequeña industria (1,55%) y actividades afines (0,5%), continúan ocupando una posición marginal dentro de la estructura de financiamiento.

En años recientes la distribución sectorial de los créditos del CAH ha experimentado cambios significativos. Según datos de 2024, el CAH otorgó préstamos por más de ₲ 495.216 millones, de los cuales 40.500 corresponden a emprendimientos financiados, lo que representa aproximadamente el 56,6% del total de clientes atendidos. Este dato señala una diversificación en la asignación de créditos, abarcando sectores más allá de la agricultura tradicional. Además, la institución ha implementado productos financieros orientados a sectores específicos, como "Kuña Ñamombarete haĝua", destinado a mujeres emprendedoras, y las ferias "Jajapo Porã", que ofrecen espacios de comercialización y visibilidad para los clientes (CAH, 2024).

En lo que respecta al financiamiento orientado a la diversificación productiva, los créditos destinados al sector agrícola continúan encabezando la distribución de recursos, superando ampliamente a los montos asignados a otros sectores económicos. Durante el periodo 1993/94 a 1995/96, se observa un incremento significativo en la superficie financiada para varios cultivos, con un crecimiento total del 103% en hectáreas. Conforme la Tabla 4, el algodón lideraba en superficie financiada, con un aumento del 95%, lo que refleja su importancia en el sector agrícola. La caña de azúcar destaca por su alto crecimiento relativo, con un incremento del 120% en el área cultivada, lo que indica una expansión considerable en este cultivo.

**Tabla 4** – Superficie financiada por tipo de cultivo entre los años 1993/94 a 1995/96

| **Cultivos financiados ( En hectáreas)** | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Cultivos** | **1993/94** | % | **1994/95** | % | **1995/96** | % | **Variación (%)** |
| Algodón | 52.703 | 58,74 | 83.500 | 49,15 | 103.009 | 56,45 | 95 |
| Soja | 16.009 | 17,84 | 37.700 | 22,19 | 36.210 | 19,84 | 26 |
| Tabaco | 1.294 | 1,44 | 2.300 | 1,35 | 1.552 | 0,85 | 20 |
| Maiz | 7.933 | 8,84 | 24.900 | 14,65 | 12.776 | 7,00 | 61 |
| C.de Azucar | 1.506 | 1,67 | 3.310 | 1,94 | 5.292 | 2,900 | 120 |
| Otros (*) | 10.266 | 11,44 | 18.157 | 10,68 | 23.614 | 12,94 | 77 |
| Total | 89.711 | 100 | 169.867 | 100 | 182.453 | 100 | 103 |
| (*) Piña, banano, yerba mate, arroz, hortalizas, cítricos, etc. | | | | | | | |

Fuente: CAH (1993-1996)

Otros cultivos como la soja y el maíz también muestran incrementos notables, aunque con variaciones más moderadas, del 26% y 61% respectivamente. Los cultivos agrupados bajo "otros" (piña, banano, yerba mate, arroz, hortalizas, cítricos) también presentan un crecimiento del 77%, lo que sugiere una diversificación en la producción financiada. En la década de 1990, el algodón desempeñaba un papel preponderante en la agricultura paraguaya, representando una proporción significativa de la superficie cultivada y de las exportaciones del país. Sin embargo, en las últimas décadas, la estructura productiva ha experimentado transformaciones sustanciales, con una notable diversificación hacia otros cultivos. Según datos del Instituto de Biotecnología Agrícola (INBIO), en la zafra 2023/2024 la superficie sembrada de soja en Paraguay fue de aproximadamente 3.504.707 hectáreas, mientras que el maíz ocupó 1.026.591 hectáreas, frente a 735.503 (soja) y 330.901 (maíz) en 1995 respectivamente, según la FAO (FAOSTAT). Estos datos confirman la consolidación de ambos cultivos como predominantes en el país, desplazando a otros cultivos tradicionales, como el algodón (cuya área paso de 18.640 entre 1995 y 2023). Este cambio productivo refleja una adaptación a las dinámicas del mercado global y a las condiciones económicas internas, aunque plantea nuevos

desafíos en términos de sostenibilidad y equidad en el desarrollo rural.

Es importante mencionar que actualmente no se dispone de información pública detallada sobre los montos específicos destinados por el CAH a cada sector productivo durante el año 2024. Esta falta de datos desglosados impide realizar comparaciones precisas con años anteriores o con otros sectores económicos, lo que limita el análisis de tendencias y la evaluación de la evolución en la asignación de recursos. En líneas generales, aunque la agricultura sigue siendo un sector clave en el financiamiento del CAH, la institución ha ampliado su enfoque para incluir y fortalecer otros sectores productivos, adaptándose a las dinámicas económicas actuales.

A continuación, se presenta un análisis comparativo de los préstamos desembolsados por el CAH según las distintas líneas ofrecidas durante los años 2023 y 2024. Esta comparación permite identificar tendencias de continuidad o cambio en la estrategia de financiamiento rural de la institución, considerando tanto el número de clientes atendidos como el volumen total de recursos movilizados. Entre las líneas de mayor importancia dentro de la estructura del CAH, Proagro-CAH sobresalió en 2023 como la más significativa, concentrando el 46,3% del total desembolsado y atendiendo al 45% de los clientes. Sin embargo, en 2024 esta línea experimentó una disminución tanto en su participación sobre el total de clientes (36,7%) como en el monto de crédito (30,5%), lo que indica una reorientación institucional hacia otros productos (Tabla 5).

**Tabla 5** – Número de clientes atendidos y préstamos desembolsados según líneas/productos de financiamiento (2023-2024)

| LÍNEAS / PRODUCTOS | 2023 | | | | 2024 | | | | Variación 23/24 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | CLIENTES ATENDIDOS | | MONTO (GS) | | CLIENTES ATENDIDOS | | MONTO (GS) | | CLIENTES ATEND. | MONTO (GS) |
| | N. | % | N. | % | N. | % | N. | % | N. | % |
| PROAGRO-CAH | 19.282 | 45,01 | 181.943.534.000 | 46,27 | 15.936 | 36,71 | 148.067.178.764 | 30,48 | -17,35 | -18,62 |
| INVERSIÓN PRODUCTIVA | 5.910 | 13,79 | 101.882.800.000 | 25,91 | 7.714 | 17,77 | 133.804.610.311 | 27,55 | 30,52 | 31,33 |
| PO JOASA | 4.206 | 9,82 | 65.013.950.016 | 16,53 | 6.077 | 14,0 | 98.480.474,258 | 20,27 | 44,48 | 51,48 |
| MUJER EMPRENDEDORA | 4.633 | 10,81 | 40,169,250.00 | 0,01 | 5.075 | 11,69 | 45.678.716.000 | 9,4 | 9,54 | 13,61 |
| BANCA COMUNAL | 6.852 | 15,99 | 23.465.250.000 | 5,97 | 6.711 | 15,46 | 25.720.302.000 | 5,3 | -2.06 | 9,61 |
| MICRO Y PEQUEÑAS | 1.303 | 3,04 | 15.442,050,000 | 3,93 | 223 | 0,51 | 14.045.434.000 | 2,89 | -82,89 | -9,04 |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| EMPRESAS | | | | | | | | | | |
| JUVENTUD EMPRENDEDOR | 451 | 1,05 | 2,543.950.000 | 0,65 | 1.269 | 2,92 | 13.594.980.000 | 2,8 | 181,37 | 434,4 |
| PPI/PROMAFI MAG-CAH | 13 | 0,03 | 512.007.515 | 0,13 | 12 | 0,03 | 523.788.828 | 0,11 | -7,69 | 2,3 |
| NAMONGAKUA'A NANDE REMBIAPO | 11 | 0,03 | 459.340.098 | 0,12 | 7 | 0,02 | 370.000.000 | 0,08 | -36,36 | -19,45 |
| COMERCIO | 22 | 0,05 | 289.500.000 | 0,07 | - | 0,0 | - | 0,0 | -100,0 | -100,0 |
| PRODUCCIÓN ACUÍCOLA | 31 | 0,07 | 285.500.000 | 0,07 | 18 | 0,04 | 145.200.000 | 0,03 | -41,94 | -49,14 |
| CAH-SENATUR | 13 | 0,03 | 248.000.000 | 0,06 | 10 | 0,02 | 200.725.000 | 0,04 | -23,08 | -19,06 |
| MICROEMPRESARIOS | 14 | 0,03 | 191.000.000 | 0,05 | - | 0,0 | - | 0,0 | -100,0 | -100,0 |
| SERVICIOS | 11 | 0,03 | 144.000.000 | 0,04 | - | 0,0 | - | 0,0 | -100,0 | -100,0 |
| SNPP-NEPYRURA | 31 | 0,07 | 132.500.000 | 0,03 | 131 | 0,3 | 634.314.800 | 0,13 | 322,58 | 378,73 |
| PRO MANDIOCA-CODIPSA | 18 | 0,04 | 102.350.000 | 0,03 | 12 | 0,03 | 106.000.000 | 0,02 | -33,33 | 3,57 |
| CRÉDITOS-LEY 5908/17 | 12 | 0,03 | 73.500.000 | 0,02 | 4 | 0,01 | 25.500.000 | 0,01 | -66,67 | -65,31 |
| OTROS | 31 | 0,07 | 458.400.000 | 0,12 | 209 | 0,48 | 4.331.476.000 | 0,89 | 574,19 | 844,91 |
| Total | 42.844 | 100 | 433.356.881.629 | 100 | 42.140 | 100 | 485.728.699.961 | 100 | 851,31 | 1,389,32 |

Fuente: BAGP (2023-2024).

En contrapartida, las líneas Inversión Productiva y Po Joasa ganaron protagonismo. Inversión Productiva pasó de representar el 25,9% del total en 2023 a 27,5% en 2024, mientras que Po Joasa aumentó de 16,5% a 20,3%, consolidándose como una de las principales herramientas de financiamiento. También destaca el crecimiento de la línea Juventud Emprendedora, que pasó de representar apenas el 0,6% a alcanzar el 2,8% del total desembolsado, lo cual indica un mayor esfuerzo por parte del CAH para incluir a sectores jóvenes en su cartera de financiamiento.

En el caso de “Mujer Emprendedora”, se observó un crecimiento del 13,6% en el volumen financiero (de 40.169 millones a 45.678 millones), con un aumento del 9,5% en el número de clientes,

indicando un fortalecimiento progresivo del enfoque de género en las políticas del CAH. En contraste, líneas como Micro y Pequeñas Empresas, Producción Acuícola y Créditos Ley 5908/17 mostraron caídas notables tanto en el número de clientes como en los recursos asignados. Por ejemplo, en el caso de Micro y Pequeñas Empresas, el número de clientes cayó de 1.303 a 223 (−82,9%) y el monto desembolsado disminuyó de 15.442 millones a 14.045 millones de guaraníes (−9,0%), representando apenas el 2,9% del total en 2024. Por su parte, Créditos Ley 5908/17 registró una disminución del 66,7% en número de clientes y una caída del 65,3% en el monto (de 73,5 millones a 25,5 millones), participando con solo el 0,01% del total en 2024, lo que puede implicar un proceso de reestructuración o de priorización institucional de estos sectores.

Se evidencia una continuidad en el alcance general del CAH entre 2023 y 2024, con una tendencia creciente hacia el financiamiento de iniciativas productivas de mayor escala, especialmente a través de líneas como 'Inversión Productiva' y 'Po Joasa', que experimentaron incrementos significativos tanto en número de clientes como en volumen de recursos. A su vez, se observa un avance en la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos, como mujeres y jóvenes, a través de productos como Mujer Emprendedora y Juventud Emprendedora. No obstante, es importante destacar que la participación de estas líneas en el volumen total sigue siendo relativamente limitada. De hecho, el 80% del monto total desembolsado por el CAH en 2024 se concentra en sólo tres líneas: Proagro-CAH, Inversión Productiva y Po Joasa, lo que refleja una marcada concentración institucional del financiamiento. Esta situación indica la necesidad de seguir monitoreando el alcance y la equidad en la distribución del crédito.

En resumen, la evaluación histórica del crédito rural gestionado por el CAH permitió identificar transformaciones significativas tanto en términos de volumen financiero como en la orientación institucional de la política crediticia en Paraguay. Entre los periodos 1990–2005 y 2011-2024 se registró un cambio sustancial en la escala y el tipo de financiamiento, con avances importantes, pero también desafíos persistentes.

A lo largo del período 1990-2005, el CAH desempeñó un papel clave en la expansión del financiamiento rural, con más de ₲ 930 mil millones canalizados en 284 mil operaciones de crédito. La primera mitad de esta etapa evidenció un notable crecimiento operativo, especialmente entre 1990 y 1996, con un aumento de más del 1.370% en el número de préstamos anuales. Sin embargo, a partir de 1997, aunque los desembolsos continuaron en aumento, la ausencia de datos sobre la cantidad de beneficiarios impide evaluar si ese crecimiento financiero se tradujo en mayor inclusión o en concentración de recursos.

Durante la etapa más reciente (2011-2024), el CAH se consolidó como un actor central en el

financiamiento rural, otorgando más de 651 mil créditos y superando los 4,53 billones en desembolsos. Merece destaque el incremento del monto promedio por operación, que casi se triplicó en el período, lo cual parece reflejar una orientación hacia proyectos de mayor escala o valor agregado. No obstante, este patrón también apunta posibles desequilibrios en el acceso, al concentrarse mayores recursos en menos operaciones.

Los datos territoriales entre 2018 y 2023 evidencian profundas desigualdades en la distribución del crédito. Departamentos como Itapúa, San Pedro y Paraguarí concentraron buena parte de los recursos, mientras que otros como Ñeembucú, Presidente Hayes y Boquerón permanecieron al margen. Esta disparidad refuerza la necesidad de estrategias diferenciadas que garanticen una cobertura más equitativa y sostenible del crédito rural en todo el país.

En cuanto a los sectores productivos, el financiamiento histórico ha estado dominado por el sector agrícola, que en 1994 y 1995 concentró casi el 90% del total de préstamos. Aunque la estructura sectorial ha experimentado ciertos cambios, los datos más recientes (2023-2024) muestran que productos como PROAGRO-CAH, Inversión Productiva y PO JOASA siguen acaparando el mayor volumen de créditos, lo que evidencia una continuidad en la orientación tradicional del crédito. Sin embargo, se observan avances hacia la diversificación, con líneas específicas para mujeres, jóvenes, acuicultura, turismo rural y pequeña industria, aunque con menor participación en el total desembolsado.

Si bien el CAH ha logrado sostener una cobertura estable en términos del número de préstamos y ha incrementado su capacidad financiera, persisten desafíos estructurales. La falta de datos sistematizados en años clave, la concentración territorial y el riesgo de elitización del crédito exigen una revisión crítica de la estrategia institucional. Se requiere fortalecer los mecanismos de evaluación, mejorar la transparencia y ampliar el enfoque hacia poblaciones aún excluidas del sistema financiero formal, garantizando una inclusión financiera más justa y equitativa en el ámbito rural paraguayo.

Además de los datos cuantitativos sobre el número de préstamos y el volumen financiero desembolsado por el CAH, es fundamental incorporar al análisis nacional una reflexión sobre los requisitos exigidos para el acceso al crédito. No obstante, los datos cuantitativos muestran una expansión en los montos desembolsados y en la cobertura institucional, es necesario problematizar qué tipo de productores han logrado acceder efectivamente a estos recursos. Diversos estudios advierten que, en muchos casos, los pequeños agricultores familiares no cumplen con las condiciones exigidas por las instituciones crediticias estatales, tales como ingresos mínimos anuales, historial previo en programas oficiales o la presentación de garantías formales (IICA, 2022; FAO, 2021). Estos criterios, aunque técnicamente justificables desde una perspectiva financiera, pueden traducirse en

prácticas excluyentes que limitan el alcance de las políticas de inclusión productiva. En este sentido, los requisitos de acceso operan no solo como filtros administrativos, sino también como mecanismos que reproducen desigualdades estructurales dentro del propio sector rural, excluyendo a quienes más dependen del apoyo del Estado para desarrollar sus proyectos.

Según el "Manual de Crédito" del CAH, los créditos deben fomentar habilidades financieras en los clientes para facilitar su inserción en el sistema financiero comercial, promoviendo un incremento sostenible del ingreso y la calidad de vida de las familias beneficiarias (CAH, 2017). Sin embargo, la rigidez de ciertos requisitos puede contradecir este objetivo, al no considerar las complejas y múltiples realidades socioeconómicas de los pequeños productores rurales paraguayos.

Para abordar estas barreras, es esencial que el CAH y otras instituciones financieras estatales implementen políticas de inclusión financiera más flexibles y adaptadas. Esto podría incluir la simplificación de trámites, la aceptación de garantías alternativas y la oferta de programas de educación financiera específicos para agricultores familiares. En conclusión, una revisión crítica y ajustada de los criterios de acceso al crédito es fundamental para garantizar que los agricultores familiares puedan beneficiarse plenamente de las oportunidades financieras disponibles, promoviendo así un desarrollo rural más equitativo y sostenible.

### 4.3.2 La cobertura del CAH entre las Fincas Agropecuarias (1991, 2008 y 2022)

Los datos estadísticos de los tres últimos CAN (1991, 2008 y 2022) nos proporcionan informaciones relevantes sobre las condiciones de tenencia y uso de la tierra, así como sobre la producción, empleo y generación de renta. También nos permite evidenciar el acceso al crédito rural entre las fincas agropecuarias. Estos datos revelan una tendencia clara y preocupante: el porcentaje de fincas agropecuarias que acceden al crédito rural en Paraguay ha disminuido de forma constante en las últimas tres décadas. En 1991, el 33,63% de las fincas recibían crédito; esta proporción cayó al 17,71% en 2008, y en 2022 descendió aún más, hasta alcanzar apenas el 14,92% (Tabla 6).

**Tabla 6 –** Participación de fincas agropecuarias en programas de crédito rural en Paraguay (1991, 2008, 2022)

| Año | N. total de fincas agropecuarias | N. de fincas con crédito rural | % de fincas con crédito rural |
|---|---|---|---|
| 1991 | 307.221 | 103.318 | 33.63 |
| 2008 | 289.649 | 51.289 | 17.71 |
| 2022 | 291.497 | 43.489 | 14.92 |

Fuente: CAN (1991-2008 -2022)

Este descenso representa una reducción de más de la mitad en la cobertura crediticia desde 1991, a pesar de que el número total de fincas agropecuarias se ha mantenido relativamente estable. En términos absolutos, el número de fincas que accedieron al crédito pasó de 103.318 en 1991 a 43.489 en 2022, lo que equivale a una reducción de aproximadamente 58%. Además, estos datos indican que, a lo largo del tiempo, cada vez menos productores rurales acceden al crédito formal, lo cual plantea interrogantes sobre las barreras existentes en el sistema financiero rural, la adecuación de las políticas públicas y la eficacia de los instrumentos disponibles para fomentar la inclusión financiera en el sector agropecuario. Este cambio menciona una tendencia de reducción en el acceso al crédito para los productores, lo que podría impactar en el desarrollo del sector rural y agrícola, destacando la importancia de revisar y ajustar las políticas de financiamiento para fomentar una mayor inclusión financiera.

La evolución del acceso al crédito en el sector agropecuario paraguayo, observada a través de las fuentes utilizadas por las fincas durante los años 1991, 2008 y 2022, ofrece una visión clara de los cambios en las dinámicas del financiamiento rural (Tabla 7). Esta trayectoria histórica no solo permite identificar cuáles instituciones han ganado o perdido protagonismo, sino también visibiliza los desafíos persistentes en torno a la inclusión financiera del campesinado y de la agricultura familiar.

**Tabla 7** – Acceso de fincas agropecuarias por fuente de crédito (1991, 2008 y 2022)

| Fuentes de crédito | Número de fincas | | | % | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1991 | 2008 | 2022 | 1991 | 2008 | 2022 |
| Cooperativa | 12.303 | 15.694 | 8.925 | 11.56 | 31.20 | 20.51 |
| Comerciante/Acopiador | 65.175 | 3.916 | 12.491 | 61.23 | 7.79 | 28.71 |
| CAH | 6.038 | 15.482 | 7.485 | 5.67 | 30.78 | 17.20 |
| BNF | 14.655 | 4.196 | 10.904 | 13.77 | 8.34 | 25.06 |
| Fondo Ganadero | 1.047 | 611 | 225 | 0.98 | 1.21 | 0.52 |
| Banco/Financiera | 0 | 3.916 | 2.679 | 0.00 | 7.79 | 6.16 |
| Otros | 7.219 | 6.482 | 801 | 6.78 | 12.89 | 1.84 |
| Total | 106.437 | 50.297 | 43.510 | 100% | 100% | 100% |

Fuente: CAN (1991-2008-2022).

En primer lugar, se observa una disminución sostenida en el número total de fincas que acceden a crédito, pasando de 106.437 en 1991 a 43.510 en 2022[7], lo que representa una caída del 59,1% en tres décadas. Esta reducción puede interpretarse como un indicio preocupante de exclusión financiera, particularmente en el sector agropecuario, donde el acceso a capital es fundamental para el mantenimiento de las actividades productivas, la incorporación de tecnología y la resiliencia frente a eventos climáticos adversos. Estudios respaldan esta preocupación, por ejemplo, ARGUMEDO (2017) señala que la inclusión financiera en áreas rurales es esencial para mejorar la productividad y reducir la pobreza, destacando que la falta de acceso a servicios financieros limita las oportunidades de inversión y crecimiento en el sector agropecuario. Asimismo, investigaciones realizadas en Colombia han evidenciado que el acceso al crédito agropecuario es crucial para eliminar restricciones financieras y promover la inversión en actividades propias del sector, aumentando la productividad de la tierra y mejorando la tecnología (TIQUE, 2023).

Desde el punto de vista de la composición por fuente de financiamiento, se observan desplazamientos notables. En 1991, el crédito vía comerciantes o acopiadores era dominante (61,2%),

[7] La diferencia entre los totales presentados en esta tabla y en el anterior se debe a que algunas fincas acceden simultáneamente a más de una línea de crédito o fuente de financiamiento en un mismo año, lo cual genera superposición en el registro.

lo que reflejaba una dependencia elevada de financiamiento informal o semiformal, muchas veces en condiciones desventajosas para los agricultores. En este aspecto es necesario resaltar que este dato está estrechamente vinculado con la lógica de comercialización del algodón, que era en ese momento el principal cultivo de renta para pequeños productores rurales. Según Fogel et al. (1986), publicado por la CEPAL, destaca cómo los pequeños productores de algodón dependían en gran medida de comerciantes y acopiadores para obtener financiamiento, proporcionaban anticipos de insumos y efectivo a cambio del compromiso de los agricultores de venderles su cosecha, un sistema conocido como "anticipo de cosecha"[8]. Sin embargo, en 2008 esta forma de financiamiento cayó al 7,8% y luego se elevó nuevamente al 28,7% en 2022. Los departamentos con mayor cobertura por esta fuente, en 2022, esta Concepción (que respondía por el 13,32% de las fincas que accedían a esta fuente), seguido por San Pedro (10,73%), Canindeyú (9,08%), Boquerón (4,63%) e Itapúa (3,58%) (CAN, 2022). Esta concentración representa una significativa dependencia del financiamiento informal o comercial en estas regiones, puede estar asociada a estructuras históricas de comercialización, relaciones de dependencia económica con intermediarios locales y a la limitada presencia o accesibilidad de instituciones financieras formales. Esta recuperación parcial del financiamiento por intermediarios comerciales puede interpretarse como una respuesta a la persistente barrera de acceso al crédito formal, ya que los requisitos institucionales no siempre se ajustan a la realidad de los productores familiares, especialmente aquellos con baja formalización o sin garantías.

El CAH, por su parte, mostró un aumento considerable en su participación entre 1991 y 2008, al pasar de 5,6% a 30,7%, lo que indica un esfuerzo institucional importante en la expansión del crédito rural formal durante ese período. No obstante, en 2022 su participación cayó al 17,2%, una baja de 13,5 puntos porcentuales en relación con 2008. Esta disminución podría estar relacionada tanto con restricciones presupuestarias, como con limitaciones estructurales en los criterios de elegibilidad que excluyen a muchos potenciales beneficiarios. También puede reflejar una mayor concentración de créditos en menos usuarios o una expansión de otras formas de financiamiento. Estas cuestiones serán abordadas con mayor profundidad más adelante en el texto, donde se examinarán con mayor detalle sus implicancias para el acceso efectivo al crédito.

El caso del Banco Nacional de Fomento (BNF)[9] es inverso: pasó de representar el 13,7% en

[8] Este sistema, conocido como “anticipo de cosecha**”**, funcionaba como una forma de crédito no institucional, pero estaba marcado por relaciones desiguales de poder. Ver más: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c156d268-c291-4bfd-bab8-3a21cf4d4f62/content.

[9] El Banco Nacional de Fomento (BNF) es una institución financiera estatal paraguaya, creada el 14 de marzo de 1961 mediante el Decreto-Ley N.º 281, con el propósito de promover el desarrollo económico del país. Su misión principal es fomentar sectores clave como la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la industria y el comercio de productos nacionales, mediante el otorgamiento de créditos y la implementación de programas específicos de desarrollo. El BNF

1991 a sólo el 8,3% en 2008, pero en 2022 alcanzó el 25,0%, mostrando un resurgimiento institucional. Esta fuente tiene mayor alcance principalmente entre productores formalizados, con capacidad de responder a los requisitos exigidos por la banca estatal, como garantías, historial crediticio y documentación legal del emprendimiento. En consecuencia, se vuelve necesario analizar con mayor profundidad el perfil de los beneficiarios alcanzados por esta reactivación institucional. Como advierten Schneider y Cassol (2014), la expansión del crédito público no garantiza, por sí sola, inclusión social, si no se articula con instrumentos diferenciados y accesibles para los sectores más vulnerables del medio rural. De igual forma, Martins de Carvalho (2013) subraya que una de las principales limitaciones del acceso al crédito por parte de la agricultura familiar reside precisamente en la rigidez de los requisitos institucionales, diseñados muchas veces bajo lógicas empresariales poco compatibles con las realidades del campesinado.

Asimismo, es importante destacar según los datos del CAN (2022), los departamentos con mayor presencia del BNF en términos de número de fincas atendidas fueron Caaguazú (2.372 fincas, 21,8% del total), Central (1.543 fincas, 14,2%), Itapúa (1.308 fincas, 12,0%), San Pedro (1.125 fincas, 10,3%) y Cordillera (840 fincas, 7,7%). Por lo tanto, si bien el crecimiento del BNF representa un avance en la oferta pública de financiamiento, su potencial transformador dependerá de la capacidad del Estado de democratizar el acceso, simplificar procedimientos y adaptar los productos financieros a la diversidad de formas de producción rural presentes en el Paraguay.

Por otro lado, las cooperativas han tenido un comportamiento oscilante. Aumentaron su participación al 31,2% en 2008, pero cayeron al 20,5% en 2022. Si bien siguen siendo una fuente relevante de financiamiento, su cobertura no es uniforme en todo el país, lo que limita su papel como canal de crédito para la totalidad de la agricultura familiar. Según el CAN (2022), la participación de las cooperativas como fuente de financiamiento rural sigue siendo significativa en ciertos territorios, a pesar de la caída observada a nivel nacional. El departamento de Boquerón lidera en número relativo de fincas atendidas por cooperativas, con 1.060 fincas, lo que equivale al 63,7% de las fincas con crédito en dicho territorio. Al respecto, es importante mencionar que las comunidades menonitas del Chaco han desarrollado, en una de las regiones más áridas del Paraguay, un modelo cooperativo integral que actualmente aporta entre el 6% y el 7% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Apoyadas en la producción agroindustrial, la formalización económica, el trabajo comunitario y una visión a largo plazo, sus cooperativas han transformado al Chaco en un verdadero polo de crecimiento

sustituyó al Banco del Paraguay, consolidándose como una entidad autárquica con personería jurídica propia, y comenzó sus operaciones el 20 de noviembre de 1961. Desde entonces, ha desempeñado un papel fundamental en el financiamiento de los sectores productivos del país, especialmente en el ámbito rural, contribuyendo al desarrollo económico y social de Paraguay (Rahi, 1997).

económico, social y sanitario del país (ABC, 2025). Le sigue Alto Paraná, con 1.626 fincas, que representan el 48,9% del total de fincas con acceso a crédito en ese departamento. También destacan Caazapá, con 792 fincas (49,2% del total con crédito), e Itapúa, con 1.667 fincas (24,6%).

Estos resultados evidencian que, aunque la proporción nacional de fincas que acceden a crédito por medio de cooperativas se redujo entre 2008 y 2022 (del 31,2% al 20,5%), en varios departamentos su presencia continúa siendo clave. Esto puede atribuirse a la sólida organización del sector cooperativo en regiones agropecuarias estratégicas, así como a la menor presencia de bancos comerciales o del propio CAH en ciertas zonas, especialmente en el Chaco y áreas de frontera agrícola.

Por último, el descenso del rubro "otros", de 12,9% en 2008 a solo 1,8% en 2022, indica una posible disminución de mecanismos alternativos o comunitarios de financiamiento, lo que puede estar vinculado a la falta de sostenibilidad de estas estrategias o a la falta de políticas públicas que las respalden.

Asimismo, a partir del análisis de los datos del CAN para los años (1991, 2008 y 2022) posibilita identificar cómo se distribuye el acceso al crédito del CAH entre las regiones Oriental y Occidental del país (Tabla 8). Se observa una evolución desigual en el número de fincas agropecuarias que accedieron al crédito del CAH. En 2008 se registró un aumento significativo en la cobertura respecto a 1991, con un salto del 2,01% al 5,45% del total de fincas en la Región Oriental, lo que indica un esfuerzo institucional de expansión en la oferta de crédito. Sin embargo, esta tendencia no se sostuvo: en 2022, la proporción volvió a descender al 2,60%, nivel similar al observado en la década de 1990.

Este comportamiento plantea interrogantes importantes. Por un lado, ¿cómo se explica que entre 1991 y 2008 aumentara la cobertura del CAH, mientras que el número total de fincas disminuyó casi un 53% (de 106.437 a 50.297, según datos por fuente de crédito)? Por otro lado, ¿qué factores facilitaron el acceso en 2008 y cuáles lo obstaculizaron posteriormente? Estos datos sugieren que, más allá de la oferta institucional, se sostiene que existen barreras estructurales y territoriales que continúan restringiendo el acceso efectivo al crédito rural, como los requisitos administrativos, la falta de información o el alejamiento geográfico de los centros de atención.

**Tabla 8** – Número de fincas agropecuarias con financiamiento del CAH por departamento (1991, 2008 y 2022)

| **Departamento** | **N. total de fincas** | | | **N. de fincas con CAH** | | | **% de fincas con CAH** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1991 | 2008 | 2022 | 1991 | 2008 | 2022 | 1991 | 2008 | 2022 |
| **REGIÓN ORIENTAL** | **300.523** | **281.462** | **283.052** | **6.038** | **15.345** | **7.369** | **2.01** | **5.45** | **2.60** |
| 01.Concepción | 16.119 | 17.377 | 16.670 | 221 | 1.081 | 643 | 1.37 | 6.22 | 3.86 |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 02.San Pedro | 37.767 | 45.897 | 59.309 | 1.825 | 2.567 | 1.315 | 4.83 | 5.59 | 2.22 |
| 03.Cordillera | 22.364 | 16.796 | 19.194 | 231 | 600 | 0 | 1.03 | 3.57 | 0.00 |
| 04.Guaira | 20.086 | 17.470 | 18.855 | 80 | 984 | 0 | 0.40 | 5.63 | 0.00 |
| 05.Caaguazu | 43.681 | 39.030 | 47.035 | 773 | 2.593 | 1.609 | 1.77 | 6.64 | 3.42 |
| 06.Caazapá | 20.682 | 22.899 | 20.081 | 282 | 1.008 | 366 | 1.36 | 4.40 | 1.82 |
| 07.Itapúa | 40.808 | 33.889 | 32.546 | 1.202 | 2.747 | 2.185 | 2.95 | 8.11 | 6.71 |
| 08.Misiones | 9.918 | 9.628 | 6.491 | 132 | 374 | 165 | 1.33 | 3.88 | 2.54 |
| 09.Paraguarí | 27.816 | 23.809 | 18.740 | 674 | 1.516 | 0 | 2.42 | 6.37 | 0.00 |
| 10.Alto Paraná | 21.772 | 19.967 | 16.179 | 283 | 1.022 | 558 | 1.30 | 5.12 | 3.45 |
| 11.Central | 15.643 | 6.155 | 2.980 | 72 | 226 | 0 | 0.46 | 3.67 | 0.00 |
| 12.Ñeembucú | 8.716 | 7.965 | 6.187 | 0 | 211 | 203 | 0.00 | 2.65 | 3.28 |
| 13.Amambay | 3.294 | 4.795 | 2.831 | 3 | 16 | 12 | 0.09 | 0.33 | 0.42 |
| 14.Canindeyú | 11.857 | 15.785 | 15.954 | 248 | 400 | 313 | 2.09 | 2.53 | 1.96 |
| **REGIÓN OCCIDENTAL** | **6.698** | **8.187** | **8.445** | **2** | **137** | **116** | **0.03** | **1.67** | **1.37** |
| 15.Presidente Hayes | 4.215 | 4.494 | 3.828 | 0 | 137 | 111 | 0.00 | 3.05 | 2.90 |
| 16.Boquerón | 412 | 2.732 | 3.560 | 2 | 0 | 2 | 0.49 | 0.00 | 0.06 |
| 17.Alto Paraguay | 2.071 | 961 | 1.057 | 0 | 0 | 3 | 0.00 | 0.00 | 0.28 |

Fuente: CAN (1991-2008-2022).

En términos más detallados, en 2008, varios departamentos alcanzaron niveles destacados de cobertura del CAH, entre ellos, Itapúa (8,11%), Caaguazú (6,64%), Paraguarí (6,37%), Concepción (6,22%) y Guairá (5,63%), lo cual podría estar vinculado a políticas institucionales orientadas a la descentralización del crédito o a una mayor articulación territorial con organizaciones campesinas y productivas. No obstante, como ya dicho anteriormente, para el año 2022, los datos evidencian un retroceso sustancial en la mayoría de los territorios. Departamentos como San Pedro, Caaguazú, Itapúa y Concepción experimentaron disminuciones considerables en su cobertura: San Pedro cayó de 5,59% a 2,22%, Caaguazú de 6,64% a 3,42%, Itapúa de 8,11% a 6,71% y Concepción de 6,22% a 3,86%. Asimismo, departamentos que en 2008 mostraron avances notables, como Cordillera, Guairá, Paraguarí y Central, registraron un retorno al 0% de cobertura en 2022, lo cual podría deberse una vez más a barreras administrativas que dificultaron el acceso al crédito. En 2022 los departamentos con mayor cobertura del CAH, en relación con el total de fincas registradas, se concentran principalmente en la Región Oriental. Destaca el departamento de Itapúa, con una cobertura del 6,71%, seguido por Concepción (3,86%), Caaguazú (3,42%), Alto Paraná (3,45%) y Ñeembucú (3,28%).

En cuanto a los casos críticos de baja continuidad, Amambay nunca superó el 0,5% de cobertura, y Ñeembucú, aunque sin presencia en 1991, alcanzó apenas un 3,28% en 2022. En la Región Occidental, los departamentos del Chaco paraguayo, como Boquerón y Alto Paraguay, continúan con niveles prácticamente residuales de atención, lo que refleja la persistencia de brechas

territoriales estructurales en el acceso al financiamiento rural.

Esta tendencia decreciente en el acceso al crédito ofrecido por el CAH especialmente marca en la región Occidental y en varios departamentos de la región Oriental, refuerza la pertinencia del presente estudio. La reducción en el porcentaje de fincas atendidas en comparación con 2008 no solo revela una pérdida de cobertura institucional, sino también pone de manifiesto los obstáculos - territoriales, administrativos y estructurales - persistentes que enfrentan los agricultores familiares para acceder a políticas públicas de financiamiento. En este contexto, el análisis propuesto resulta clave para comprender cómo se manifiesta el fenómeno del no-recurso en el crédito rural y qué factores limitan su implementación efectiva a nivel local. Al focalizarse en los municipios de San Rafael del Paraná y Escobar, el estudio permite identificar con mayor precisión las disparidades territoriales y los mecanismos que favorecen o restringen el acceso, aportando evidencia empírica para orientar futuras estrategias de inclusión financiera rural con mayor equidad y sostenibilidad.

El análisis del acceso al CAH por tamaño de finca (Tabla 9) también es interesante de analizar porque revela una serie de tendencias que destacan los desafíos y cambios en el financiamiento para diferentes escalas de producción entre 1991 y 2022.

**Tabla 9 –** Cobertura del CAH por tipo de finca según área explotada (1991, 2008 y 2022)

| Tamaño de finca | N. total de fincas | | | N. de fincas con CAH | | | % de fincas con CAH | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1991 | 2008 | 2022 | 1991 | 2008 | 2022 | 1991 | 2008 | 2022 |
| No tiene | 7.962 | 774 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0.00 | 0.26 | 0.00 |
| Menos de 1 Ha | 21.977 | 15.586 | 25.300 | 20 | 152 | 141 | 0.09 | 0.98 | 0.56 |
| De 1 a menos de 5 Ha | 92.811 | 101.643 | 96.509 | 995 | 3.552 | 1.897 | 1.07 | 3.49 | 1.97 |
| De 5 a menos de 10 Ha. | 66.605 | 66.218 | 65.363 | 1.812 | 4.814 | 2.171 | 2.72 | 7.27 | 3.32 |
| De 10 a menos de 20 Ha. | 66.223 | 57.735 | 52.040 | 2.424 | 4.708 | 1.987 | 3.66 | 8.15 | 3.82 |
| De 20 a menos de 50 Ha. | 31.519 | 22.865 | 24.963 | 707 | 1.676 | 882 | 2.24 | 7.33 | 3.53 |
| De 50 a menos de 100 Ha. | 7.577 | 6.879 | 8.651 | 63 | 304 | 204 | 0.83 | 4.42 | 2.36 |
| De 100 a menos de 200 Ha | 4.279 | 5.234 | 5.743 | 10 | 159 | 107 | 0.23 | 3.04 | 1.86 |
| De 200 a menos de 500 Ha | 3.503 | 5.251 | 5.626 | 4 | 74 | 57 | 0.11 | 1.41 | 1.01 |
| De 500 a menos de 1.000 Ha. | 1.525 | 2.737 | 2.778 | 2 | 25 | 29 | 0.13 | 0.91 | 1.04 |
| De 1.000 a menos de 5.000 Ha | 2.356 | 3.443 | 3.262 | 1 | 15 | 10 | 0.04 | 0.44 | 0.31 |
| De 5.000 a menos de 10.000 Ha. | 533 | 684 | 645 | 0 | 0 | 0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| De 10.000 y más Ha | 351 | 600 | 617 | 0 | 1 | 0 | 0.00 | 0.17 | 0.00 |
| Total | 307.221 | 289.649 | 291.497 | 6.038 | 15.482 | 7.485 | 1.97 | 5.35 | 2.57 |

Fuente: CAN (1991-2008-2022)

En los tres años analizados (1991, 2008 y 2022), se observa de manera consistente que las fincas de entre 5 y 50 hectáreas concentran la mayor parte de los créditos otorgados. En 2008, por

ejemplo, el grupo de fincas de 10 a menos de 20 hectáreas tuvo una cobertura del 8,15%, y aquellas de 5 a menos de 10 hectáreas alcanzaron el 7,27%. En 2022, aunque con porcentajes más bajos, estas mismas franjas se mantienen como las más beneficiadas, con coberturas de 3,82% y 3,32%, respectivamente.

Este dato es relevante si se considera que, de acuerdo con la legislación paraguaya sobre agricultura familiar (Ley N.º 6286/2019), se considera agricultor familiar a aquella persona que explota fincas de hasta 50 hectáreas en la Región Oriental del país. En cambio, en la Región Occidental (Chaco), este límite se amplía hasta 500 hectáreas, en reconocimiento a las particularidades territoriales y productivas de esa zona. Dentro de este rango, son especialmente las fincas de tamaño medio entre 5 y 50 hectáreas las que concentran el mayor acceso al crédito público ofrecido por el CAH. Por el contrario, las fincas de menos de 5 hectáreas, que constituyen un segmento numeroso dentro del universo agrario, presentan niveles sistemáticamente bajos de acceso: en 2022, solo el 0,56% de las fincas menores a una hectárea y el 1,97% de aquellas entre 1 y 5 hectáreas accedieron al CAH.

En términos críticos, estos datos apuntan a una inclinación estructural en la política crediticia que favorece a fincas con cierta escala productiva, dejando al margen a los pequeños productores de subsistencia. Si bien no se trata de grandes propiedades latifundistas, el crédito no logra penetrar de forma significativa en los segmentos más vulnerables del campo paraguayo. Esto puede deberse a diversos factores (falta de garantías reales, ingresos inestables, dificultades administrativas o una baja capacidad institucional para adaptar las líneas de crédito a realidades más precarias), los cuales serán retomados y profundizados en los capítulos siguientes.

# 5 SAN RAFAEL DEL PARANÁ (ITAPÚA) Y ESCOBAR (PARAGUARÍ)

Este capítulo tiene como objetivo caracterizar los distritos de San Rafael del Paraná, en el departamento de Itapúa, y Escobar, en el departamento de Paraguarí, a partir de sus particularidades territoriales, sociales y económicas. A través de una breve presentación de cada localidad, se busca contextualizar las condiciones estructurales que influyen en la organización de la producción agropecuaria y en las formas de vida de las familias rurales. El análisis abarca aspectos como la ubicación geográfica, la infraestructura, las dinámicas poblacionales y las principales actividades económicas, especialmente las vinculadas al sector agrícola, con el fin de ofrecer una base descriptiva para la comprensión más amplia de la realidad en estos dos territorios.

## 5.1 SAN RAFAEL DEL PARANÁ: BREVE PRESENTACIÓN

San Rafael del Paraná, en Itapúa, se caracterizó por recibir diferentes movimientos migratorios a lo largo del siglo XX, lo que influyó directamente en su formación social, cultural y productiva. Entre los grupos que se establecieron en la zona, se destacan japoneses y brasileños, cuyas contribuciones fueron clave para el desarrollo económico y agrícola del lugar. En particular, la inmigración japonesa, iniciada en 1936 y consolidada en Itapúa a partir de 1952 con el asentamiento de 35 familias en la colonia Federico Chávez, contribuyó de manera significativa al desarrollo agrícola de la región. Al establecerse, estos inmigrantes adoptaron parte del sistema de cultivo utilizado por los colonos alemanes vecinos, integrando prácticas agrícolas locales con sus propios conocimientos. Cultivaron maíz como cultivo de ciclo corto, y tung y yerba mate como cultivos permanentes, buscando así diversificar la producción y garantizar una mayor estabilidad económica para sus familias (EMBAJADA DEL JAPÓN EN PARAGUAY, 2024).

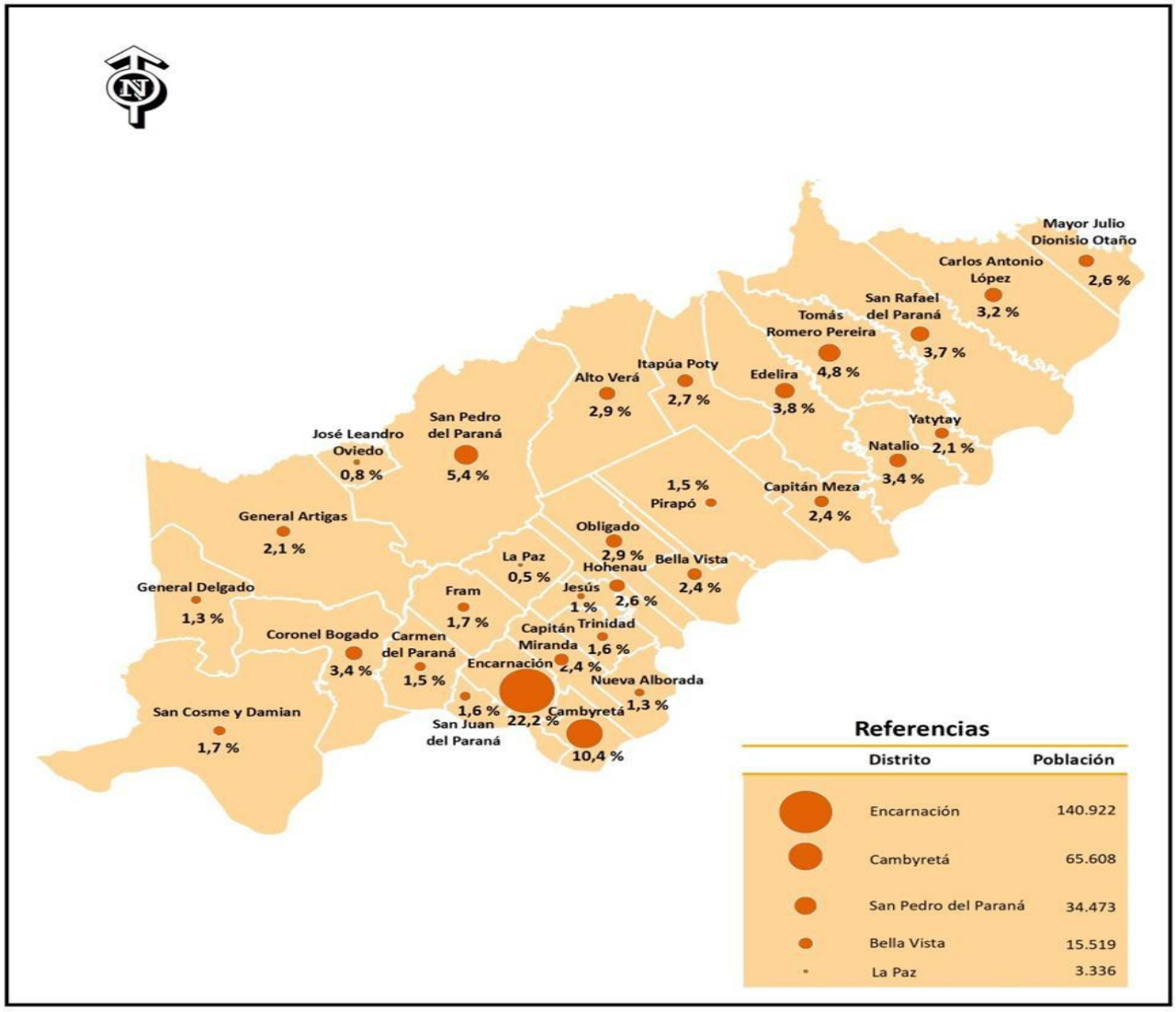
A partir de la década de 1970, el sur de Paraguay, especialmente en los departamentos fronterizos como Itapúa, comenzó a registrar un importante flujo migratorio proveniente del Brasil, compuesto en su mayoría por agricultores del sur brasileño, muchos de ellos descendientes de europeos. Estos migrantes, comúnmente denominados “brasiguayos”, se instalaron en territorios paraguayos atraídos por la disponibilidad de tierras fértiles, los bajos costos de adquisición de parcelas y las condiciones favorables para el desarrollo de una agricultura extensiva y mecanizada. Su llegada coincidió con la expansión del modelo agroexportador, especialmente el cultivo de soja, que encontró en el oriente paraguayo condiciones propicias para su consolidación (SOUCHAUD, 2007).

El distrito de San Rafael del Paraná se encuentra situado en la zona Noreste del séptimo departamento de Itapúa. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2022), tiene una población

de 14.166 habitantes (3,7% del total departamental) (Ilustración 1), con 1.436 personas viviendo en la zona urbana y 12.730 en la zona rural. El municipio se localiza en una zona de transición geográfica entre la selva paranaense y la llanura chaqueña, lo que le confiere características ecológicas y climáticas particulares. De acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo Sustentable (2016-2020), la zona presenta un notable desnivel, comenzando en la orilla del Río Paraná a unos 80 metros sobre el nivel del mar, y elevándose progresivamente hacia el norte y noreste, hasta alcanzar la cordillera de San Rafael, a una altitud de aproximadamente 455 metros. San Rafael del Paraná abarca una extensión territorial de 2.500 km².

El clima de la región presenta un clima subtropical húmedo, según la clasificación climática de Köppen (Cfa). La temperatura promedio se mantiene alrededor de los 22°C, con máximas de hasta 37°C y mínimas que descienden a 1°C. La humedad relativa del aire varía entre un 70% y 80%, mientras que la precipitación anual promedio alcanza los 1.324 mm. Cada mes registra un promedio de 129 mm de lluvia, excepto en los meses de invierno, cuando el promedio de precipitación disminuye a 52,2 mm (DEL PARANÁ, 2022). Además, el municipio cuenta con una variedad de recursos naturales, entre los que se destacan los bosques, las aguas y los recursos minerales. Los bosques proporcionan madera, frutos y otros productos forestales. Las aguas del río Paraná y de los arroyos son utilizadas para el consumo humano, la agricultura y la ganadería. Los recursos minerales incluyen yacimientos de arena, piedra y caliza, materiales clave para la construcción y otras industrias locales.

**Figura 1** – Ubicación geográfica del distrito de San Rafael del Paraná en el departamento de Itapúa




Fuente: INE (2022).

Según el Plan Municipal de Desarrollo Sustentable (2016-2020), San Rafael del Paraná se estructura territorialmente en siete localidades: Colonia Rosaura, Colonia Aurora, Colonia Ape Aime, Colonia Yanki-Cue, Colonia Tembey, Colonia Alborada y Colonia Naranjito. Cada una de estas localidades está dividida en barrios, organizados mediante comisiones vecinales y comités que gestionan y representan los intereses de los habitantes en distintas áreas. En cuanto a sus límites, al norte, San Rafael del Paraná colinda con el sexto Departamento de Caazapá y el décimo Departamento de Alto Paraná. Hacia el sur, limita con la República Argentina, de la cual está separada por el imponente Río Paraná. Al oeste, se encuentra delimitado por los distritos vecinos de Tomás Romero Pereira y Yatytay (Ilustración 1), conformando una ubicación geográfica que facilita el acceso a diversas regiones y recursos.

Según los datos que presenta el Censo Nacional de Población y Viviendas (2022), el departamento de Itapúa tiene una población mayoritariamente joven, con edades medias que oscilan entre 25 y 36 años en los diferentes distritos, mientras que San Rafael del Paraná, cuenta con una población total de 14.166 habitantes, de los cuales 7.294 son hombres y 6.872 son mujeres, presenta una ligera mayoría masculina. Con el objetivo de comprender mejor las condiciones sociales de la población en el medio rural, se presentan los datos sobre el nivel educacional de los productores y productoras, por sexo. Según el CAN (2022), el distrito de San Rafael del Paraná revela un perfil educativo con niveles de escolarización muy bajos entre los productores residentes en finca, de un total de 1.574 productores residentes, solo 55 (3,5%) no tienen ningún nivel de escolaridad. Dentro de este grupo, 33 son hombres y 22 son mujeres, lo que indica una brecha de género no muy acentuada en este nivel, aunque sigue mostrando mayor exclusión educativa entre los varones. Por otro lado, 518 productores (32,9%) declararon haber cursado entre el 1° y el 3° grado de la Educación Escolar Básica, siendo 356 hombres y 162 mujeres. Este dato refuerza el predominio masculino en la actividad agrícola del distrito, pero también pone en evidencia una baja escolarización generalizada, ya que casi uno de cada tres productores tiene como máximo hasta el tercer grado.

En términos demográficos, el distrito de San Rafael del Paraná se caracteriza por un perfil marcadamente rural, donde la mayoría de las familias depende directamente de la actividad agrícola como principal medio de sustento. Esta realidad está acompañada por un acceso limitado a servicios básicos como educación y salud, lo que repercute negativamente en los indicadores de desarrollo humano de la población local. Con base en los datos del CAN (2022) confirman esta estructura rural predominante, de un total de 2.345 fincas registradas en el distrito, el 93,7% (2.198) reporta como principal fuente de ingreso la producción agropecuaria, piscícola o forestal, lo que evidencia una alta dependencia del trabajo agrícola familiar. Este porcentaje es considerablemente superior al promedio departamental, donde el 78,5% de las 31.152 fincas se sustenta principalmente en estas actividades. En contraste, las fuentes de ingreso complementarias presentan una participación mucho menor en el distrito. Solo 173 fincas (7,4%) acceden a subsidios estatales como Tekoporã o pensiones alimentarias, mientras que en el conjunto de Itapúa esta proporción asciende al 11,5%. Del mismo modo, apenas 3% (70 fincas) declaran recibir remesas o ayudas de familiares, frente al 7,9% departamental. Los ingresos por jubilación o pensión se limitan al 0,9% (22 fincas), y el alquiler de tierras es reportado por solo 2,9% (68 fincas). Finalmente, apenas 9,1% (214 fincas) manifiestan percibir ingresos provenientes de otras actividades económicas, mientras que en Itapúa esta cifra es del 13%.

También, resulta relevante considerar los datos sobre la cantidad de productores según nacionalidad, presentados por el CAN (2022), los cuales evidencian que, en el distrito de San Rafael

del Paraná, del total de 2.378 productores individuales, la gran mayoría (87,4%) son de nacionalidad paraguaya (2.078). Sin embargo, se observa una presencia significativa de productores brasileños, que representan el 10,2% del total (243), proporción considerablemente superior al promedio del departamento de Itapúa, donde los brasileños corresponden a apenas el 2% de los productores. Además, se registran en el distrito 4 productores argentinos y 1 uruguayo. Estos datos indican una importante presencia de brasiguayos en el territorio, aspecto que incide directamente en las dinámicas agrarias locales, especialmente en lo que respecta al uso de tecnologías, modelos de producción intensiva y acceso diferenciado a recursos. Esta configuración contrasta con otras zonas del departamento, donde predomina casi exclusivamente el productor nacional, indica la existencia de diversas condiciones de acceso a la tierra, al crédito y a servicios técnicos, que pueden influir en los niveles de productividad y desarrollo rural en el distrito.

### 5.1.1 Actividades Agropecuarias en el Distrito

El sector agropecuario desempeña un papel fundamental en la economía y el desarrollo rural de Paraguay, siendo una fuente clave de ingresos y sustento para las comunidades, también una actividad clave en la reactivación de las economías rurales, generando estabilidad y arraigo social y nuevos horizontes de desarrollo (FAO, 2014). En este marco, el Censo Agropecuario Nacional (CAN) 2022 proporciona datos interesantes y primordiales para interpretar las características de las fincas agropecuarias y de los productores/as, así como las dinámicas asociadas a la tenencia de la tierra y a la distribución de las fincas según el tamaño de la superficie destinada a cultivos permanentes y temporales. Estas categorías facilitan el análisis de las actividades productivas más relevantes, la orientación económica de las explotaciones agropecuarias y las implicaciones para la sostenibilidad del sector rural.

El análisis de las características de las fincas agropecuarias en el distrito de San Rafael del Paraná, basado en los Censos Agropecuarios de 2008 y 2022, refleja importantes cambios en la cantidad, superficie total y tamaño promedio de las explotaciones agrícolas. Conforme la Tabla 10, en el departamento de Itapúa se observa una leve disminución en la cantidad de fincas, pasando de 33.889 en 2008 a 32.546 en 2022, lo que representa una reducción del 3,97%. Sin embargo, la superficie total de las fincas aumentó de 1.109.085 hectáreas en 2008 a 1.400.126 hectáreas en 2022, un incremento del 26,25%.

**Tabla 10** – Distribución y tamaño de las explotaciones agropecuarias por año (2008 y 2022)

| Departamento / Distrito | 2008 | | 2022 | | Superficie promedio de las fincas en Ha. | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Cantidad | Superficie | Cantidad | Superficie | 2008 | 2022 |
| **07. Itapúa** | **33.889** | **1.109.085** | **32.546** | **1.400.126** | **32.7** | **43.0** |
| San Rafael del Paraná | 2,343 | 126,930 | 2,424 | 116,807 | 54.2 | 48.2 |

Fuente: CAN (2008 y 2022).

Este contraste propone un proceso de consolidación de tierras, donde las fincas más grandes están absorbiendo a las más pequeñas. Esto también se refleja en el aumento de la superficie promedio por finca, que creció de 32,7 hectáreas en 2008 a 43,0 hectáreas en 2022. Este patrón puede estar asociado con una mayor mecanización, intensificación de la agricultura comercial o adquisición de tierras por parte de empresas agroindustriales.

En el caso del distrito de San Rafael del Paraná, presenta una dinámica diferente, donde la cantidad de fincas aumentó levemente, de 2.343 en 2008 a 2.424 en 2022, lo que representa un incremento del 3,45%. Sin embargo, la superficie total disminuyó de 126.930 hectáreas en 2008 a 116.807 hectáreas en 2022, una reducción del 8%. Esto implica que el crecimiento en el número de fincas no está acompañado por una expansión de tierras productivas, sino que puede estar relacionado con una fragmentación de las tierras existentes, posiblemente debido a la división por herencias o la venta de parcelas más pequeñas. Este fenómeno también se refleja en la disminución del tamaño promedio de las fincas, que pasó de 54,2 hectáreas en 2008 a 48,2 hectáreas en 2022.

Con base en los datos del CAN (2022), también es importante el análisis de la cantidad y superficie de fincas según la forma de tenencia de la tierra en el distrito de San Rafael del Paraná, en que se observan datos relevantes sobre la estructura de la propiedad. En este sentido, San Rafael del Paraná cuenta con un total de 2.424 fincas que abarcan una superficie de 116.807 hectáreas (Tabla 11). De estas fincas, 1.206, lo que equivale al 49,8% del total, poseen títulos definitivos, asegurando la propiedad legal sobre 87.415 hectáreas, que representan aproximadamente el 74,9% de la superficie total de las fincas. Este dato indica que, aunque cerca de la mitad de los productores tienen títulos definitivos, la mayoría de la tierra productiva en el distrito se encuentra bajo una tenencia formalizada, lo cual proporciona estabilidad y acceso a créditos o programas gubernamentales.

**Tabla 11** – Distribución de fincas y su extensión según tipo de tenencia por departamento y distrito (2022)

| Departamento / Distrito | Total de fincas con tierra | | Forma de tenencia | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Tierras con título definitivo | | Tierras con documento provisorio | |
| | Cantidad | Superficie | Cantidad | Superficie | Cantidad | Superficie(Ha) |
| **07. Itapúa** | **32.546** | **1.400.126** | **19.814** | **1.026.792** | **8.327** | 138.346 |
| San Rafael del Paraná | 2.424 | 116.807 | 1.206 | 87.415 | 961 | 14.193 |

Fuente: CAN (2022).

Es importante resaltar en este aspecto, que, aunque la mayor parte de la superficie agrícola en San Rafael del Paraná está bajo tenencia formal con títulos definitivos, un número significativo de fincas sigue dependiendo de documentos provisorios. Se observa que 961 fincas (39,7% del total) cuentan con documentos provisorios como forma de tenencia, abarcando una superficie de 14.193 hectáreas (12,2% de la superficie total). Este alto porcentaje de tierras bajo tenencia provisional resalta los desafíos en la formalización de la propiedad. En comparación con el departamento de Itapúa, se observa que el 60,9% aproximadamente de las fincas cuentan con títulos definitivos y estas representan el 73,3% de la superficie total, San Rafael del Paraná presenta un panorama similar en términos de tenencia formalizada. Sin embargo, el porcentaje de tierras bajo documentos provisorios es ligeramente mayor en el distrito, lo que refleja un reto más pronunciado en la consolidación de la propiedad de la tierra a nivel local.

La Tabla 12 presenta un análisis de la distribución y uso de las fincas agropecuarias en el departamento de Itapúa, con énfasis en el distrito de San Rafael del Paraná, según el tipo de cultivo desarrollado, permanente o temporal y con base en los datos del CAN (2022). Es fundamental para comprender no solo la estructura productiva de la región, sino también para evaluar el potencial de aprovechamiento de políticas públicas como el crédito rural.

**Tabla 12** – Distribución de fincas y área cultivada según tipo de cultivo (permanente y temporal), 2022

| Departamento / Distrito | Total de fincas con tierra | Fincas con cultivos permanentes | Superficie (ha) | Total de fincas con tierra | Fincas con cultivos temporales | Superficie (ha) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **07. Itapúa** | **32.546** | **9.398** | **28.994** | **32,546** | **26.925** | **679.053** |
| San Rafael del Paraná | **2.424** | **1.532** | **4.563** | **2.424** | **1.930** | **85.072** |

Fuente: CAN (2022)

En el departamento de Itapúa, de un total de 32.546 fincas con tierra, 9.398 (aproximadamente 28,87%) desarrollaban cultivos permanentes, abarcando una superficie de 28.994 hectáreas. Por otro lado, 26.925 fincas, es decir, el 82,72%, estaban dedicadas a cultivos temporales, ocupando una superficie mucho mayor: 679.053 hectáreas. Esta diferencia notable en superficie más de 23 veces superior en el caso de los cultivos temporales, refleja una fuerte orientación hacia actividades de ciclo corto y alta rotación, posiblemente influenciada por dinámicas de mercado, prácticas tradicionales de cultivo o limitaciones en el acceso a tecnologías de producción a largo plazo.

El distrito de San Rafael del Paraná replica este patrón en una escala menor. De las 2.424 fincas registradas con tierra, 1.532 (63,20%) se dedican a cultivos permanentes y 1.930 (79,61%) a cultivos temporales. La superficie destinada a cultivos permanentes es de 4.563 hectáreas, mientras que los cultivos temporales ocupan 85.072 hectáreas, lo que representa casi 19 veces más superficie para cultivos de ciclo corto. Esta proporción es aún más marcada que a nivel departamental, y plantea interrogantes relevantes desde la perspectiva del desarrollo rural sostenible.

El predominio de los cultivos temporales puede representar una doble cara para el desarrollo local. Por un lado, reflejan una alta dinamización productiva, ya que permiten múltiples cosechas al año, adaptación rápida a los cambios del mercado y menor inversión inicial. Sin embargo, también pueden aumentar la exposición de los productores a la volatilidad de precios, a condiciones climáticas adversas y al uso intensivo del suelo, lo que impacta negativamente en la sostenibilidad agroambiental y económica de las fincas. De acuerdo con la FAO (2011), factores como las condiciones climáticas extremas, la especulación en los mercados de futuros, los niveles de reservas mundiales y las políticas comerciales pueden amplificar las fluctuaciones de precios, afectando la rentabilidad y la planificación de las explotaciones agrícolas. Así mismo, según el HLPE (2011), el efecto combinado de la volatilidad y los aumentos de precios tiene un impacto desigual en consumidores y productores, lo que refuerza que el análisis de este fenómeno debe considerar ambas dimensiones; incrementos

repentinos e inestabilidad prolongada, para comprender adecuadamente sus consecuencias sobre el bienestar social.

Además, el bajo peso relativo de los cultivos permanentes, tanto en número de fincas como en superficie, podría estar vinculado a barreras estructurales que dificultan su adopción: limitado acceso a crédito de largo plazo, ausencia de asistencia técnica especializada, falta de infraestructura para acopio y comercialización, o incluso desconocimiento de mercados alternativos.

En San Rafael del Paraná, que presenta un perfil rural con fuerte presencia de agricultura familiar, el hecho de que cerca del 64% de las fincas cuentan con cultivos permanentes es un dato alentador, ya que estos pueden ofrecer ingresos más estables en el tiempo. No obstante, la desproporción entre el número de fincas y la superficie cultivada (donde los temporales dominan ampliamente) señala la necesidad de fortalecer estrategias de diversificación productiva y fomentar mecanismos que incentiven una transición hacia modelos más resilientes y rentables.

En resumen, el análisis de los datos permite afirmar que, tanto en Itapúa como en San Rafael del Paraná, los cultivos temporales dominan el uso del suelo agrícola, lo que exige una intervención más estructurada de las políticas públicas para equilibrar esta matriz productiva, mejorar la rentabilidad de los pequeños productores y promover el desarrollo sustentable del territorio rural.
Bajo esta perspectiva, según los datos del CAN (2022), la Tabla 13 revela que la estructura agrícola del distrito de San Rafael del Paraná está marcada por una fuerte concentración en pocos cultivos, tanto en lo que respecta a los temporales como a los permanentes.

**Tabla 13** – Composición agrícola por tipo de cultivo (temporal y permanente) en San Rafael del Paraná (2022)

| Principales Cultivos Temporales | Superficie (ha) plantada en forma compacta | % del Total | Principales Cultivos Permanentes | Superficie (ha) plantada en forma compacta | % del Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Yerba Mate | 4.188 | 96.7 |
| Maíz Zafriña(Tupi pyta, híbrido) | 8.779 | 77.8 | Naranjo Agrio | 6 | 2.7 |
| Maíz Norma(Tupi pyta, híbrido)l | 2.393 | 11.3 | Naranjo Dulce | 115 | 0.14 |
| Trigo | 8.226 | 10.3 | Mandarina | 5 | 0.12 |
| Soja Normal | 66.466 | 9.6 | Banano | 1 | 0.02 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Soja Zafriña | 9.693 | 2.8 | - | - | 0 |
| Total | 95.557 | 100 | Total | 4.315 | 100 |

Fuente: CAN (2022).

En cuanto a cultivos temporales, la superficie total plantada en forma compacta alcanza 95.557 hectáreas, dentro de las cuales se destaca el dominio de la soja normal, que ocupa 66.466 hectáreas, lo que representa el 69,6% del total. A esto se suma la soja zafriña, con 9.693 ha (10,1%), seguida por el maíz zafriña (8.779 ha) y el trigo (8.226 ha), que juntos aportan otro 17,5%. Esta composición muestra un modelo agrícola altamente tecnificado, mecanizado y orientado hacia el mercado externo, especialmente vinculado a la cadena sojera regional. Este tipo de estructura agrícola tiene implicaciones importantes para la economía rural, si bien permite generación de ingresos a escala, especialmente para grandes y medianos productores, también puede excluir a agricultores familiares que no cuentan con maquinaria o acceso a insumos comerciales. Además, el predominio de monocultivos como se observa con la soja y el trigo reduce la diversidad productiva, limita la soberanía alimentaria y aumenta la vulnerabilidad del territorio frente a factores externos, como la volatilidad de precios internacionales o eventos climáticos adversos.

En relación con los cultivos permanentes, el total de área cultivada en forma compacta es de apenas 4.315 hectáreas, lo que equivale a menos del 5% del área destinada a cultivos temporales. Dentro de este segmento, la yerba mate ocupa prácticamente toda la superficie (4.188 ha), con una participación de 96,7% sobre el total. Otros frutales como el naranjo dulce, el naranjo agrio, la mandarina y el banano están presentes en superficies mínimas, sumando apenas el 3,3% restante. Este panorama revela una matriz productiva poco diversificada también en el segmento de cultivos de ciclo largo, restringiendo las posibilidades de producción destinada al autoconsumo o a mercados locales.

En términos de destino de producción, los datos del CAN (2022) correspondientes al distrito de San Rafael del Paraná revelan una fuerte concentración de las prácticas de comercialización agropecuaria en canales mediados por terceros. De las 2.424 fincas registradas, 2.262 (93,3%) reportaron vender sus productos agropecuarios, y de estas, 1.883 (83,3%) lo hacen a través de comerciantes o acopiadores. Este patrón evidencia una alta dependencia de intermediarios, lo cual limita la autonomía comercial de los productores, reduce sus márgenes de ganancia y los expone a la volatilidad de precios impuesta por actores externos. La participación en cooperativas es baja (apenas 211 fincas, 9,3%), al igual que la venta directa a empresas o industrias (185 fincas, 8,2%), lo que indica pocas oportunidades de inserción en canales de mayor valor agregado o con base asociativa. La escasa presencia de estrategias de venta directa, como ferias agropecuarias (4 casos) o ventas

directas al consumidor (77 fincas), evidencia la carencia de políticas que fomenten los mercados locales, los circuitos cortos de comercialización y la economía solidaria. Como señalan Schneider, Cassol y Martins (2010), la ampliación de estos canales puede mejorar los ingresos de la agricultura familiar y fortalecer la sostenibilidad territorial, especialmente en zonas donde predominan unidades productivas. A su vez, la baja incidencia de cooperativas podría estar relacionada con limitaciones institucionales, falta de apoyo público y débil capacidad de gestión colectiva, lo cual restringe la construcción de alternativas al modelo centrado en la intermediación privada.

Desde el punto de vista tecnológico, según los datos del CAN (2022), en el distrito de San Rafael del Paraná se registraron 1.377 fincas que declararon disponer de algún tipo de infraestructura, equipamiento y tecnología productiva. Este número representa aproximadamente el 56,8% del total de fincas del distrito, lo cual indica un nivel intermedio de tecnificación del medio rural local. Si bien más de la mitad de los establecimientos cuentan con condiciones mínimas para mejorar la productividad, aún persiste un número significativo de fincas que operan sin acceso a infraestructura básica como galpones, sistemas de riego, maquinaria agrícola o instalaciones para manejo postcosecha. Mientras algunos logran incorporar tecnologías que optimizan sus rendimientos, una parte importante sigue dependiendo de formas tradicionales de cultivo, lo que puede limitar su capacidad de inserción competitiva en los mercados. Además, la falta de infraestructura no solo afecta la producción, sino también la conservación, el transporte y la comercialización de los productos.

En líneas generales, San Rafael del Paraná se caracteriza por una marcada ruralidad, donde la agricultura familiar y la producción agropecuaria constituyen el eje central de la economía. La población está conformada mayoritariamente por paraguayos, aunque destaca una importante presencia de productores brasileños, lo que ha influido en las dinámicas productivas locales, caracterizadas por la coexistencia de modelos tradicionales y sistemas tecnificados vinculados al agronegocio, especialmente a través del cultivo extensivo de soja. El uso del suelo evidencia una marcada especialización en cultivos temporales, con predominio de soja, trigo y maíz, mientras que los cultivos permanentes están casi exclusivamente representados por la yerba mate. Esta estructura productiva poco diversificada genera dependencia de mercados externos y expone al territorio a riesgos ambientales y económicos. A ello se suma una comercialización dominada por intermediarios, que limita la autonomía de los pequeños productores y restringe su acceso a canales de mayor valor agregado.

Aunque una parte de las fincas en San Rafael del Paraná dispone de infraestructura o equipamiento productivo, persisten notorias desigualdades en el acceso a tecnología y a procesos de innovación, lo que limita las posibilidades de modernización y mejora de la productividad en el

ámbito rural. En el plano social, los bajos niveles de escolaridad, especialmente entre varones, afectan la gestión de las unidades productivas y la apropiación de políticas públicas. Este conjunto de factores revela una realidad marcada por tensiones entre avances puntuales y persistentes exclusiones estructurales, lo cual refuerza la necesidad de diseñar e implementar políticas integradas que fomenten la diversificación productiva, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. En este contexto, los datos analizados constituyen un marco empírico relevante para comprender los desafíos del territorio y evaluar de forma más precisa la influencia de políticas de financiamiento como el CAH, especialmente en lo que respecta a su alcance, efectividad y adecuación a las condiciones reales de los agricultores familiares de la región.

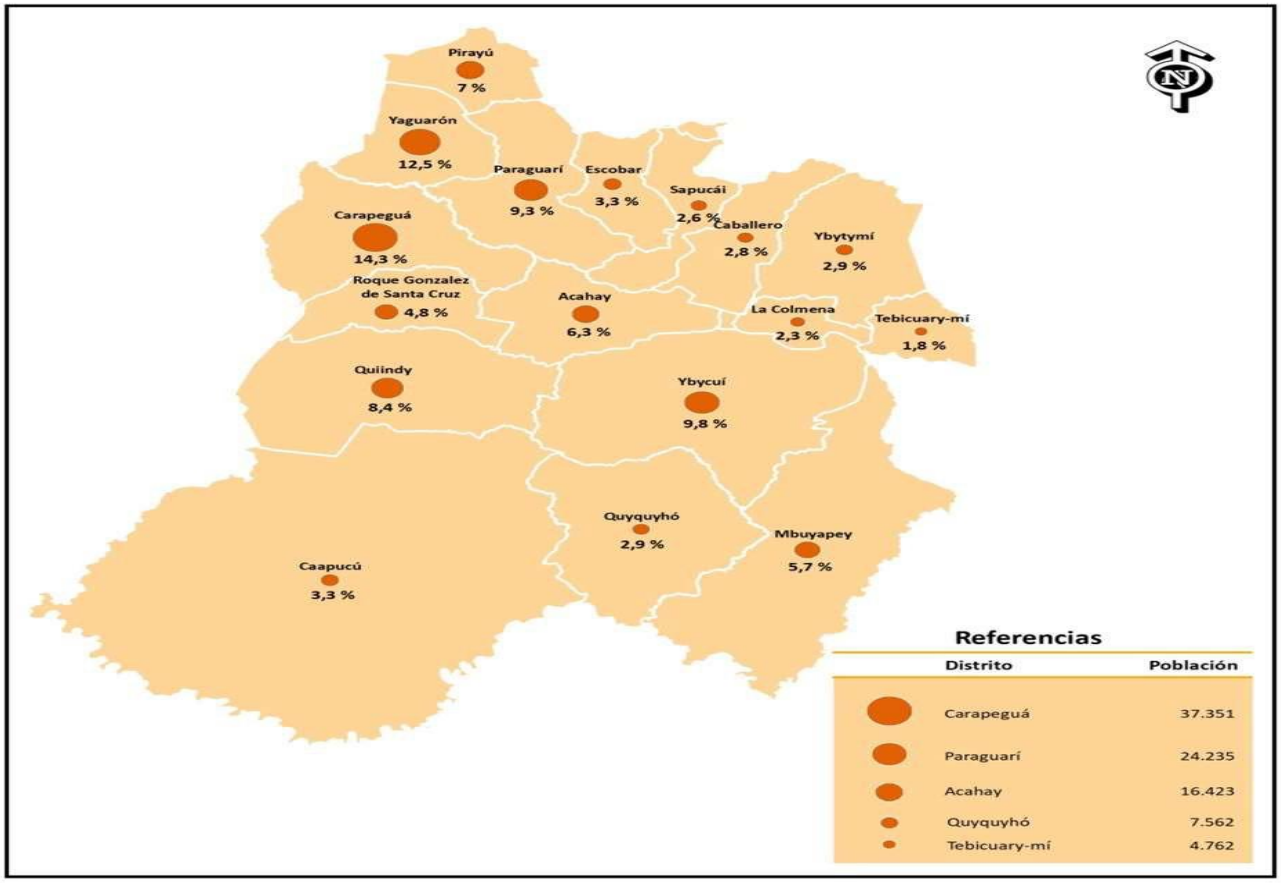
## 5.2 ESCOBAR: BREVE PRESENTACIÓN

Escobar es un distrito correspondiente al departamento de Paraguarí en Paraguay, ubicado aproximadamente a 12 kilómetros de la capital departamental, a 78 kilómetros de la capital del país, Asunción. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2022) cuenta con una población total de 4.747 habitantes (Ilustración 2), con 495 habitantes en la zona urbana y 4.252 en la zona rural.

Escobar se sitúa a una altitud de 121 metros sobre el nivel del mar, en una región caracterizada por condiciones climáticas templadas. La temperatura media anual es de 21°C, aunque en los meses de verano las temperaturas pueden llegar a máximas de hasta 39°C, mientras que en invierno pueden descender hasta los 2°C (RENGIFO Y BOGADO, 2022).

Esta zona geográfica se destaca por su relieve, en el cual se extiende una cadena de cerros que alberga una rica variedad de recursos naturales. Estos cerros no solo aportan a la belleza paisajística de la región, sino que también sustentan una biodiversidad importante, aportando a la conservación de flora y fauna locales y ofreciendo oportunidades para actividades agrícolas y ganaderas adaptadas al entorno natural.

**Figura 2** – Ubicación geográfica del distrito de Escobar, en el departamento de Paraguarí




Fuente: INE (2022)

De acuerdo con las Informaciones Generales del Municipio (2024), el departamento de Paraguarí abarca una superficie aproximada de 273 km². Paraguarí limita al norte con las ciudades de Pirayú y Piribebuy, mientras que al este colinda con el distrito de Escobar. Al sur, sus vecinos son los distritos de Sapucai, Acahay y Carapeguá, y hacia el oeste se encuentra delimitado por el distrito de Yaguarón (Ilustración 2). Esta ubicación estratégica lo conecta con diversas áreas de interés tanto turístico como económico.

Además, el departamento de Paraguarí alberga una histórica y centenaria Estación de Ferrocarril, la cual no solo representa un importante legado del pasado, sino que también es un símbolo del desarrollo y conexión del área con otras regiones del país. Esta estación ferroviaria, que ha sido testigo del crecimiento de la comunidad a lo largo de los años, sigue siendo un punto de interés patrimonial y turístico que resalta el valor histórico y cultural de la zona.

Según el Estudio de Impacto Ambiental Preliminar (2020), el distrito de Escobar cuenta con diversas localidades rurales que enriquecen su paisaje y cultura; entre estas se encuentran Arroyo Pora, Chircal, Guazú-Cuá, Mbocayaty, Ojopói, Ybyraty y General Aquino, cada una con sus propias

características y actividades económicas, generalmente orientadas hacia la agricultura y la ganadería, que son pilares de la economía local.

Por otro lado, en términos comparativos, Escobar es uno de los distritos con menor población, lo que podría influir en el acceso a recursos y servicios que suelen concentrarse en áreas más pobladas. En este aspecto, según los datos del Censo Nacional de Población y Viviendas (2022), el distrito cuenta con una población de 4.747 personas, con una ligera mayoría de hombres (2.405) en comparación con mujeres (2.342), lo que muestra una distribución bastante equilibrada entre ambos sexos. El nivel educativo de la población productora constituye un indicador importante para comprender las condiciones sociales del medio rural. En este sentido, los datos del CAN (2022) muestran que, en el distrito de Escobar, donde residen 466 productores en fincas, persiste una estructura formativa limitada. Del total, 73 personas (15,7%) no poseen ningún nivel educativo formal, con una mayoría compuesta por mujeres, lo que evidencia desigualdades históricas en el acceso a la educación básica. Por otro lado, 105 productores (22,5%) declararon haber cursado solamente entre el 1º y el 3º grado de la educación escolar básica. Este escenario representa un obstáculo relevante en relación con la capacidad de gestión de las unidades productivas, el acceso a tecnologías y la vinculación con políticas institucionales, especialmente aquellas asociadas a financiamiento, asistencia técnica y procesos de capacitación productiva.

Considerando las estrategias de generación de recursos, los datos del CAN (2022) revelan que el distrito de Escobar presenta una estructura rural con alta dependencia de fuentes de ingreso complementarias a la producción agropecuaria. De las 768 fincas informadas, apenas 43,5% (334 fincas) indican que su principal fuente de ingreso es la producción agropecuaria, piscícola o forestal, lo que representa una proporción significativamente inferior al promedio departamental. En cambio, se destaca el acceso a subsidios del Estado, presente en 25,4% de las fincas (195 casos), así como las remesas familiares o ayudas externas, que alcanzan al 13% (100 fincas). También se observa que 50 fincas (6,5%) dependen de jubilaciones o pensiones. Por otro lado, 123 fincas (16%) reportan ingresos provenientes de otras actividades económicas, lo que una parte de la población productora combina actividades no agrícolas para complementar su sustento.

Asimismo, es pertinente analizar la composición de los productores en función de su nacionalidad, los datos del CAN (2022) muestran que en Escobar existen 711 fincas manejadas por un solo productor o productora, todos ellos clasificados como productores individuales. De este total, el 90% (640 casos) corresponde a personas de nacionalidad paraguaya, lo que confirma la predominancia de la agricultura familiar nacional en la estructura productiva local. La presencia de productores extranjeros es mínima, con apenas 2 argentinos y 1 brasileño, lo que indica que, a

diferencia de otras regiones del país como Itapúa, Escobar no ha sido un destino importante de migración agro-productiva internacional. Esta homogeneidad en la composición por nacionalidad también puede estar asociada a formas tradicionales de ocupación y manejo de la tierra, con baja incidencia de capital extranjero o de modelos de agronegocio transfronterizos.

### 5.2.1 Actividades Agropecuarias en el Distrito

Entre las actividades económicas desarrolladas en Escobar, predominan la agricultura y ganadería, se dedica principalmente al cultivo de la mandioca, poroto, maíz y sus variedades, algodón, caña de azúcar, arveja y batata (ALDERETE, 2020). Además de la producción avícola, esto ocupa un lugar importante en la producción, como la cría de gallinas y pavos.

Por otro lado, el departamento de Paraguarí, que representa un área más urbanizada, se dedica principalmente a los cultivos de arroz, maíz, papa, cebollas, jety (batata), bananas y variedad de frutas, como naranjas, tanto dulces como agrias, además del cultivo de tomates. Esto en mayor medida es directamente comercializada en el centro comercial local.

Bajo esta perspectiva, es importante analizar las características de las fincas agropecuarias, por medio de los Censos Agropecuarios de 2008 y 2022 en el departamento de Paraguarí y el distrito de Escobar en cuanto a la cantidad, superficie total y promedio de las fincas.

De acuerdo con la Tabla 14, en el departamento de Paraguarí, la cantidad de fincas agropecuarias disminuyó de 23.809 en 2008 a 18.740 en 2022, lo que representa una reducción del 21,3%. Sin embargo, la superficie total dedicada a la actividad agropecuaria aumentó levemente, pasando de 684.277 hectáreas en 2008 a 692.597 hectáreas en 2022. Este incremento en la superficie total, combinado con la disminución en la cantidad de fincas, resultó en un aumento del tamaño promedio de las explotaciones, que pasó de 28,7 hectáreas en 2008 a 37,0 hectáreas en 2022. Esta inclinación refleja un proceso de concentración de la tierra, posiblemente debido a la absorción de fincas más pequeñas por unidades productivas más grandes o al abandono de tierras por pequeños productores.

**Tabla 14** – Distribución y tamaño de las explotaciones agropecuarias por año (2008 y 2022)

| **Departamento / Distrito** | **2008** | | **2022** | | **Superficie promedio de las fincas en Ha.** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Cantidad | Superficie | Cantidad | Superficie | 2008 | 2022 |
| 09. Paraguari | 23.809 | 684.277 | 18.740 | 692.597 | 28.7 | 37.0 |
| Escobar | 855 | 18.301 | 804 | 16.938 | 21.4 | 21.1 |

Fuente: CAN (2022).

Sin embargo, en el distrito de Escobar, la cantidad de fincas también mostró una disminución, pasando de 855 en 2008 a 804 en 2022, lo que representa una reducción del 5,96%. De forma similar al patrón observado a nivel departamental, la superficie total se redujo de 18.301 hectáreas a 16.938 hectáreas, reflejando una contracción del 7,45%. A diferencia del departamento en general, el tamaño promedio de las fincas en Escobar se mantuvo relativamente estable, pasando de 21,4 hectáreas en 2008 a 21,1 hectáreas en 2022. Esto indica que, aunque hubo una reducción en la cantidad y superficie total de las fincas, no se produjo una concentración significativa de la tierra en el distrito, lo que podría ser un reflejo de dinámicas locales específicas, como la estabilidad en la estructura de tenencia. Así también, en cuanto a la tenencia de la tierra, según el CAN (2022), en el departamento de Paraguarí y el distrito de Escobar, destacan diferencias en la cantidad de fincas, superficie y forma de tenencia de la tierra (Tabla 15).

**Tabla 15**– Distribución de fincas y su extensión según tipo de tenencia por departamento y distrito (2022)

| **Departamento / Distrito** | **Total de fincas con tierra** | | **Forma de tenencia** | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | **Tierras con título definitivo** | | **Tierras con documento provisorio** | |
| | Cantidad | Superficie | Cantidad | Superficie | Cantidad | Superficie(Ha) |
| 09. Paraguari | 18.740 | 692.597 | 13.732 | 598.529 | 3.182 | 36.772 |
| Escobar | 804 | 16.938 | 572 | 12.058 | 171 | 2.726 |

Fuente: (CAN 2022).

En Paraguarí, la mayoría de las fincas, 13.732 de un total de 18.740 (73,3%), cuentan con títulos definitivos, abarcando una superficie de 598.529 hectáreas, lo que representa el 86,4% de la superficie total del departamento. Por otro lado, 3.182 fincas (17%) cuentan con documentos provisorios, cubriendo apenas 36.772 hectáreas, equivalente al 5,3% de la superficie total. Estos datos reflejan un alto nivel de formalización de la tenencia en términos de superficie.

Por su parte, en Escobar, de las 804 fincas registradas, 572 (71,1%) tienen títulos definitivos, ocupando 12.058 hectáreas, que representan el 71,2% de la superficie total del distrito. Además, 171 fincas (21,3%) cuentan con documentos provisorios, comprendiendo 2.726 hectáreas (16,1% de la superficie). Esto resalta la importancia de continuar los esfuerzos hacia la regularización en la tenencia de la tierra, promoviendo un acceso equitativo a la formalización que permita mejorar las condiciones productivas y económicas en el distrito.

Es importante destacar las actividades relacionadas con la cantidad y superficie de fincas destinada a cultivos permanentes y temporales, son fundamentales para el suministro de alimentos,

la generación de ingresos y la creación de empleos en las comunidades rurales. La Tabla 16 presenta datos clave sobre el uso de la tierra en el departamento de Paraguarí, y en particular en el distrito de Escobar, destacando el número de fincas con tierra y la superficie destinada a cultivos permanentes y temporales en el año 2022. El análisis de estos datos permite observar importantes diferencias en los patrones de uso del suelo, lo que a su vez ofrece elementos fundamentales para comprender la dinámica productiva local y su potencial de acceso a políticas como el crédito rural.

**Tabla 16**– Distribución de fincas y área cultivada según tipo de cultivo (permanente y temporal), 2022

| Departamento / Distrito | Total de fincas con tierra | Fincas con cultivos permanentes | Superficie (ha) | Total de fincas con tierra | Fincas con cultivos temporales | Superficie (ha) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 09. Paraguarí | 18.740 | 477 | 890 | 18.740 | 11.682 | 69.764 |
| Escobar | 804 | 31 | 42 | 804 | 499 | 1.770 |

Fuente: CAN (2022).

En el departamento de Paraguarí, de un total de 18.740 fincas con tierra, solo 477 (2,54%) son dedicadas a cultivos permanentes, ocupando 890 hectáreas en total. En contraste, 11.682 fincas, equivalentes al 62,33%, estaban dedicadas a cultivos temporales, con una superficie considerablemente mayor de 69.764 hectáreas. Estos números reflejan una marcada preferencia por los cultivos temporales en la región, lo que puede estar vinculado a factores como el tipo de suelo, ciclos de mercado más cortos, menor inversión inicial requerida o acceso limitado a tecnologías para cultivos de largo plazo.

Al focalizar el análisis en el distrito de Escobar, se mantiene esa tendencia. De 804 fincas con tierra, solo 31 (3,85%) desarrollaban cultivos permanentes, en una superficie total de apenas 42 hectáreas. En cambio, 499 fincas (62,06%) se dedicaban a cultivos temporales, cubriendo 1.770 hectáreas. Esta similitud con el comportamiento departamental sugiere una estructura productiva fuertemente concentrada en producciones de ciclo corto, con limitadas inversiones en cultivos permanentes, los cuales podrían generar ingresos más sostenibles en el largo plazo, pero que exigen mayores niveles de planificación y financiamiento. Esta situación refleja una característica común en la agricultura familiar paraguaya, que representa el 90 % de las fincas del país y se caracteriza por una baja productividad, acceso limitado a la tierra, al capital y a la tecnología (UNOPS, 2023).

Desde una perspectiva crítica, esta baja proporción de fincas con cultivos permanentes también podría reflejar una limitada articulación con políticas de apoyo a la diversificación productiva

o al desarrollo de cadenas de valor más estables. Conforme sustenta el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2023), la escasa participación en programas que promuevan la diversificación y el desarrollo tecnológico limita las oportunidades de mejorar la productividad y la seguridad alimentaria en las explotaciones familiares. Además, la preferencia por cultivos temporales, aunque representa flexibilidad y adaptación a las condiciones del mercado, puede exponer a las familias rurales a una mayor vulnerabilidad frente a riesgos climáticos o fluctuaciones de precios.

En términos de política pública, este escenario reafirma la necesidad de fortalecer instrumentos que promuevan inversiones en sistemas más resilientes, como los cultivos permanentes y mixtos, mediante el acceso efectivo a crédito, asistencia técnica y mercados diferenciados. Especialmente en distritos como Escobar, donde los datos reflejan un bajo nivel de inversión en actividades de largo plazo, es crucial comprender los factores que limitan dicha transición, y que pueden incluir dificultades de acceso a financiamiento, falta de conocimiento técnico, o ausencia de infraestructura de apoyo. En suma, los datos muestran una estructura productiva dominada por cultivos temporales en Paraguarí y Escobar, lo que requiere atención específica desde la política agraria para garantizar que las decisiones productivas de los agricultores familiares no responden solamente a limitaciones estructurales, sino a opciones reales y sostenibles.

En el distrito de Escobar, los cultivos temporales son variados y se destacan por su importancia en la economía agrícola local. Los datos del CAN (2022) correspondientes al distrito de Escobar, permiten observar una estructura productiva centrada en cultivos temporales, que abarcan una superficie total de 1.129 hectáreas plantadas en forma compacta (Tabla 17). Dentro de este grupo, la mandioca se destaca como el cultivo dominante, con 762 hectáreas.

**Tabla 17** – Composición agrícola por tipo de cultivo (temporal y permanente) en Escobar (2022)

| Principales Cultivos Temporales | Superficie (ha) plantada en forma compacta | % del Total | Principales Cultivos Permanentes | Superficie (ha) plantada en forma compacta | % del Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Maní | 19 | 67.4 | Banano | 7 | 40.0 |
| Maíz Zafriña(Tupi pyta, híbrido) | 13 | 26.5 | Naranjo Dulce | 8 | 22.9 |
| Poroto | 65 | 5.7 | Mandarina | 14 | 20.0 |
| Maíz Normal(Tupi pyta, híbrido) | 300 | 1.7 | Naranjo Agrio | 2 | 5.7 |
| Mandioca | 762 | 1.1 | - | - | 0 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Total | 1.129 | 100 | - | 35 | 100 |

Fuente: CAN (2022).

Otros cultivos relevantes son el maíz normal (300 ha) y el poroto (65 ha), mientras que cultivos como el maíz zafriña y el maní ocupan áreas mucho menores, aunque presentan porcentajes altos (26,5% y 67,4% respectivamente), lo que indica que los porcentajes están referidos a subconjuntos del total, no a la suma general.

En cuanto a los cultivos permanentes, se registran solo 35 hectáreas en total, evidenciando una escasa diversificación estructural. El banano lidera este grupo con 7 ha (40%), seguido por naranjo dulce (8 ha) y mandarina (14 ha), lo que denota una orientación productiva modesta hacia frutales, posiblemente destinados al consumo familiar o mercados locales.

Bajo la perspectiva de comercialización de los productos, los datos del CAN (2022) muestran que, en el distrito de Escobar, el 59,2% de las fincas reportan vender sus productos agropecuarios, predominando la venta directa al consumidor (58,6%), lo que indican una fuerte presencia de circuitos cortos y mercados locales. Sin embargo, una proporción considerable (33,6%) depende de intermediarios, lo que puede reducir la rentabilidad para el productor. La escasa participación en ferias agropecuarias y la ausencia total de ventas a cooperativas reflejan la débil articulación colectiva, mientras que las ventas a empresas o industrias son mínimas, revelando una inserción limitada en cadenas productivas más estructuradas.

Desde la perspectiva tecnológica, en el distrito de Escobar, según los datos del CAN (2022) se registraron un total de 804 fincas con tierra, de las cuales 708 (88,0%) cuentan con algún tipo de infraestructura, equipamiento o tecnología. Este alto porcentaje indica un nivel considerable de provisión básica para la producción agropecuaria, lo que puede facilitar ciertas actividades productivas o de almacenamiento. No obstante, aunque muchas fincas cuentan con algún tipo de infraestructura no implica necesariamente su calidad, funcionalidad o adecuación a las necesidades productivas de cada finca. Tampoco se traduce automáticamente en mayor productividad o acceso a mercados más ventajosos, ya que estos resultados también dependen de factores como el acceso a crédito, la capacitación técnica y la articulación comercial.

En suma, al mirar los dos distritos, tanto San Rafael del Paraná como Escobar comparten una identidad eminentemente rural, con predominio de unidades productivas familiares y fuerte dependencia de la agricultura como base económica. Ambos distritos presentan bajos niveles de escolaridad entre sus productores y acceso limitado a canales formales de comercialización, lo que condiciona su inserción en mercados más estructurados. Sin embargo, se observan diferencias

relevantes: San Rafael del Paraná exhibe una mayor especialización agrícola y presencia de actores con mayor capacidad tecnológica, en parte por la influencia de migrantes brasiguayos y su inserción en el corredor agro-productivo del sur del país. Escobar, en cambio, muestra una estructura más diversificada en las fuentes de ingreso y un menor grado de tecnificación, con fuerte presencia de circuitos cortos y apoyo estatal como estrategia de sostenimiento económico. Estas particularidades, como veremos adelante, inciden directamente en los niveles de acceso y aprovechamiento de políticas como el CAH en cada territorio.

# 6 EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL CAH EN SAN RAFAEL DEL PARANÁ (ITAPÚA) Y ESCOBAR (PARAGUARÍ)

Después de haber abordado el contexto histórico y actual del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), así como las características socioeconómicas de los distritos de San Rafael del Paraná y Escobar, este capítulo se enfoca en evaluar cómo se han concretado los resultados del programa a nivel local, en articulación con los aspectos más teóricos del estudio. El análisis busca no solo medir los efectos concretos de esta política de crédito rural en los territorios estudiados, sino también interpretar las dinámicas y dificultades que surgen durante su implementación.

Así, el objetivo de este capítulo es analizar los resultados del CAH en los distritos de San Rafael del Paraná (departamento de Itapúa) y Escobar (departamento de Paraguarí), considerando los elementos que favorecen o limitan el acceso al crédito, así como los desafíos que se presentan entre la inclusión y la exclusión financiera de los productores familiares. Se busca, de esta manera, complementar la discusión más general anteriormente presentada.

El análisis se organiza en cuatro partes. En primer lugar, se presentan los resultados principales del CAH en los dos distritos, con base en los datos empíricos recolectados. Seguidamente, se abordan los factores que potencian o limitan el acceso al crédito en el distrito de San Rafael del Paraná. Luego, se detallan los elementos que obstaculizan el acceso al CAH en el distrito de Escobar. Finalmente, se discute la cuestión entre el acceso y el no acceso, considerando los desafíos que enfrenta el programa por ampliar su alcance y efectividad en territorios con distintas configuraciones agrarias y socioeconómicas.

## 6.1 RESULTADOS PRINCIPALES DEL CRÉDITO AGRÍCOLA DE HABILITACIÓN (CAH) EN LOS DOS DISTRITOS ANALIZADOS

Los datos recolectados en el trabajo de campo permiten observar diferencias importantes en el acceso al CAH entre los distritos de San Rafael del Paraná (Itapúa) y Escobar (Paraguarí). En total, fueron entrevistadas 51 familias agricultoras: 33 en San Rafael del Paraná y 18 en Escobar. Asimismo, se entrevistó a un gestor departamental y a un responsable local vinculados a la operación del CAH en San Rafael del Paraná, también se llevó a cabo una entrevista con un gestor departamental responsable de la cobertura institucional en el distrito de Escobar. A nivel nacional, la entrevista fue gestionada a través del Sistema de Información Pública, conforme al procedimiento institucional orientado en las oficinas centrales del CAH.

La caracterización que se presenta a continuación permitió comprender las condiciones socioeconómicas y productivas de las familias, así como identificar elementos clave que inciden tanto en el acceso como en la permanencia en políticas públicas rurales. Este análisis resulta fundamental para entender cómo las políticas de crédito se concretan en la práctica y qué factores facilitan o dificultan su implementación efectiva.

### 6.1.1 Caracterización de las Familias Agricultoras Entrevistadas y de sus Fincas

Con el objetivo de lograr una comprensión más precisa del contexto local en San Rafael del Paraná, se examinaron también aspectos demográficos, educativos y territoriales, que permiten delinear con mayor precisión el perfil de las familias agricultoras entrevistadas. De las 33 familias entrevistadas, la población adulta predominante oscila entre los 29 y 71 años, evidenciando una fuerza de trabajo consolidada y con trayectoria en el ámbito rural. Este patrón demográfico es consistente con el perfil nacional de productores familiares identificado en el CAN (2022), donde el 70% de las explotaciones agropecuarias están encabezadas por personas mayores de 40 años. En cuanto a la escolaridad se identifican con bajos niveles; solo tres familias agricultoras han completado algún nivel formal de estudios, mientras que la gran mayoría presenta escolaridad incompleta. Este panorama preocupa por la limitada capacitación técnica específica en agricultura, ya que solo dos entrevistados indicaron haber recibido formación en esta área, lo que también coincide con el panorama nacional - más del 60% de los productores reportaron no haber recibido formación específica en agricultura (DGEEC, 2023). Estas condiciones reflejan lo que Grisa y Schneider (2014) denominan 'saberes del hacer', es decir, conocimientos empíricos que, aunque valiosos, no son reconocidos institucionalmente, lo que limita el acceso a políticas que privilegian la tecnificación y la formalización.

En San Rafael del Paraná, la mayoría de las personas que viven en las fincas son hombres, aunque también se registra una participación considerable de mujeres. El tamaño promedio de los núcleos familiares es de aproximadamente cinco a seis personas por finca, con hogares que van desde dos hasta ocho integrantes, lo que indica una estructura familiar extendida, siendo una característica del medio rural paraguayo. En cuanto al vínculo con la tierra, el 90 % de las familias entrevistadas reside en unidades productivas y con títulos de propiedad. No obstante, el 10 % restante posee tierras heredadas,también se observan casos de tierras ocupadas, heredadas o arrendadas.

Las fincas presentan una gran variación en su extensión, que va desde 1 hasta 45 hectáreas, con una superficie media de 13,3 hectáreas. Ellas están mayoritariamente gestionadas por familias

que trabajan la tierra “desde siempre”, lo cual refleja una continuidad intergeneracional en la producción agrícola. Esta característica está en consonancia con los datos del Censo Agropecuario Nacional (2022), que indica que el 91,4% de los establecimientos agropecuarios del país tienen menos de 20 hectáreas, con un claro predominio de la agricultura familiar tradicional en el territorio nacional, especialmente en la Región Oriental. Esta estructura agraria fragmentada y con limitada escala condiciona no solo la productividad de las unidades, sino también su capacidad de inserción en cadenas de valor más dinámicas. Las actividades económicas están centradas principalmente en el cultivo de yerba mate, seguido por agricultura diversificada, ganadería, viverismo y, en menor medida, producción de soja. Esta combinación de actividades responde a una lógica de diversificación como estrategia de mitigación de riesgos, tal como lo plantea Schneider (2003), quien sostiene que la multifuncionalidad de la agricultura familiar cumple una función económica, social y cultural frente a contextos de alta inestabilidad del mercado y del clima. La finalidad de la producción es mayoritariamente comercial, aunque también se identificaron unidades dedicadas al autoconsumo. Este dato es relevante, pues la literatura destaca que muchas políticas públicas, incluidos los créditos rurales, privilegian unidades orientadas al mercado, dejando al margen a productores que aún sostienen lógicas de subsistencia o reproducción social no mercantilizadas (GRISA Y SCHNEIDER, 2014).

Además, es importante mencionar que ninguna de las familias entrevistadas en San Rafael del Paraná se encuentra vinculada a cooperativas, asociaciones o movimientos sociales, lo que limita las posibilidades de acción colectiva y el acceso a políticas públicas. La heterogeneidad productiva observada, en ausencia de estrategias de articulación colectiva (cooperativas, asociaciones, redes de comercialización), limita el acceso a economías de escala y el poder de negociación en los mercados. También, la falta de vínculos con organizaciones de base refuerza una condición de aislamiento estructural que, desde el punto de vista de la política pública, reduce la eficacia de los programas gubernamentales. Como señala el propio CAH en sus planes estratégicos, los beneficiarios organizados son más visibles institucionalmente y tienen mayor capacidad para acceder a servicios crediticios y técnicos. Esta situación reproduce lo que Mojica Castillo (2019) llama una “ciudadanía agraria segmentada”, en la cual solo ciertos perfiles más formales y articulados acceden a políticas de fomento, excluyendo una gran parte de la base campesina que opera de manera informal o precaria.

Respecto a la diversificación de ingresos, 10 familias dependen exclusivamente de la producción agropecuaria, mientras que otras combinan esa actividad con pequeños emprendimientos como tapicería, lavadero, comercio y jubilación. Este patrón coincide con los hallazgos de Mojica Castillo (2019), quien argumenta que la agricultura familiar en Paraguay combina múltiples

estrategias para sostener la reproducción social ante la ausencia de políticas integrales. En cuanto a la sostenibilidad económica, solo ocho familias manifestaron poder sostenerse exclusivamente con los ingresos generados en la finca, mientras que tres afirmaron no contar con esta posibilidad. Las demás señalaron que, aunque logran generar ingresos en la unidad productiva, requieren complementar con otras actividades o apoyos estatales, lo que evidencia una importante vulnerabilidad económica y la necesidad de políticas públicas más integrales y articuladas. El CAN (2022) refuerza esta observación, más del 40% de las fincas de menos de 10 hectáreas no generan ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas del hogar, lo cual expone a estas familias a ciclos recurrentes de endeudamiento o dependencia de ayudas sociales.

En cuanto a la realidad de las familias agricultoras del distrito de Escobar, de las 18 familias entrevistadas, ellas muestran un perfil compuesto mayoritariamente por personas adultas, con edades entre 35 y 68 años. En cuanto al género, incluye tanto hombres como mujeres, todos en estado civil casado, lo que indica una estructura familiar estable. En términos de formación educativa, los niveles son bajos; únicamente una persona completó un nivel formal de estudios, mientras que el resto posee escolaridad incompleta. Además, solo un entrevistado cuenta con formación específica en el área agropecuaria, lo que limita las capacidades técnicas de gestión productiva. Todas las familias habitan en sus propias unidades productivas, con superficies que varían entre 1 y 8 hectáreas, con una media de 3,82 hectáreas. A pesar de que muchas tierras son consideradas “propias”, solo 6 parcelas están tituladas. Esto reproduce una de las principales barreras identificadas por Warin (2016), pues la inseguridad jurídica es un obstáculo para el ejercicio de derechos sociales. Además, las familias han trabajado históricamente en estas fincas, declarando una presencia “desde siempre”, lo que refuerza el carácter tradicional e intergeneracional de la agricultura en la zona.

En Escobar, las actividades productivas se concentran en la agricultura y la ganadería, destinadas principalmente al consumo familiar, aunque 10 familias indicaron también comercializar parte de su producción. En relación con los ingresos, existe una alta dependencia del sector agropecuario, algunas familias afirmaron que entre el 80% y el 100% de su renta proviene de esta actividad. Aun así, 14 hogares señalaron que podrían sostenerse únicamente con lo generado en la finca, mientras que 4 reconocen que no lograrían hacerlo sin ingresos complementarios.

Es necesario destacar que seis familias mencionaron alguna participación en movimientos sociales, pero las 18 familias están desvinculadas de cooperativas o asociaciones de productores. Finalmente, 13 hogares afirmaron no tener ninguna otra fuente de ingreso fuera de la producción agrícola, mientras que cinco reciben transferencias monetarias condicionadas, que evidencia una situación de subsistencia basada en el trabajo rural y en ayudas estatales. La desvinculación casi total

de los hogares con cooperativas o asociaciones limita las posibilidades de articulación comercial, mientras que el acceso a transferencias condicionadas sugiere que el Estado actúa más como mitigador de la pobreza que como promotor del desarrollo productivo, lo que confirma las observaciones de Setrini (2025) sobre sobre la orientación asistencial de la política social.

### 6.1.2 El acceso al CAH en San Rafael del Paraná y Escobar

En relación con el acceso al CAH en San Rafael del Paraná, 17 de las 33 familias entrevistadas acceden de manera continua al crédito, lo que indica una presencia más consolidada del programa en el territorio. Respecto a la falta de acceso en la actualidad, 10 familias señalaron haber participado del programa en años anteriores; sin embargo, actualmente no cuentan con ese apoyo, lo que estaría relacionado con cambios en los criterios de elegibilidad, dificultades administrativas y experiencias negativas previas. Solo 6 familias nunca accedieron al crédito, lo que indica que, en general, existe un cierto grado de inserción del programa en el territorio, aunque persisten limitaciones estructurales para su sostenibilidad y permanencia. Esta dinámica se conecta con los hallazgos del Censo Agropecuario Nacional (2022), donde se constata que solo el 8,5% de los establecimientos de agricultura familiar accede a servicios financieros formales, mostrando que San Rafael de Paraná, con 18% de cobertura y que representaron el 5,7 de las fincas que tuvieron acceso a nivel nacional, evidencia una excepción relativa en un contexto de exclusión generalizada.

La continuidad del acceso al crédito en este distrito se explica con una serie de factores estructurales y relacionales que favorecen la elegibilidad y la permanencia de los productores en el programa del CAH. En primer lugar, la mayor formalización de las fincas se manifiesta en la existencia de títulos de propiedad, inscripción en el Registro Único del Contribuyente (RUC) o la emisión de facturas, elementos exigidos como requisitos por la institución crediticia. Esta formalización permite que los pequeños agricultores cumplan con las exigencias administrativas y legales necesarias para acceder al crédito. Como expresaron los entrevistados:

> Nosotros tenemos todos los papeles, el terreno está a nombre de mi señora y eso ayuda mucho para sacar el crédito sin tantos problemas (San Rafael del Paraná, Entrevista 11, 2024).

> Acá casi todos ya tienen su RUC y facturan cuando venden, entonces no hay tanto problema con eso. Antes era más difícil, pero ahora ya sabemos cómo funciona y eso facilita mucho para renovar el crédito cada año (San Rafael del Paraná, Entrevistado 7, 2024).

Otro aspecto relevante es la proximidad a centros urbanos secundarios, como la zona céntrica del propio municipio o localidades cercanas con servicios públicos, conectividad vial y presencia institucional. Esta cercanía facilita la tramitación de documentos, el acceso a oficinas del CAH y otros

servicios complementarios, como asistencia técnica informal. Conforme explicó un agricultor, “estamos cerca del pueblo, entonces podemos venir a la oficina cuando necesitamos cualquier cosa que se trate del préstamo” (San Rafael del Paraná, Entrevista 22, 2024).

También, la articulación informal con funcionarios del CAH, aunque no institucionalizada, cumple un papel clave en el acompañamiento a los productores. Muchos entrevistados mencionaron que mantienen relaciones personales con los técnicos o administrativos de la oficina local, lo que les permite resolver dudas, recibir orientación y hasta flexibilizar ciertos procesos. Como señaló una agricultora, “yo ya le conozco al señor que trabaja ahí, entonces cuando necesito, él me ayuda con los documentos y me explica todo lo que necesito” (San Rafael del Paraná, Entrevista 17, 2024).

Otro aspecto relevante en San Rafael del Paraná se observa según los entrevistados que han recibido apoyo estatal exclusivamente en forma de crédito, destacándose el CAH como el principal mecanismo de acceso financiero entre las familias. Además del CAH, algunos mencionaron haber accedido líneas de crédito ofrecidas por el Banco Nacional de Fomento (BNF), aunque en menor proporción. Sin embargo, no se reportaron casos de acceso a asistencia técnica ni a mercados institucionales. En cuanto al acceso a la asistencia técnica, los relatos de los agricultores revelan una situación difusa. Por un lado, la mayoría afirma no recibir este tipo de apoyo de manera estructurada o regular; es decir, no existe en el territorio una empresa o institución especializada que ofrezca este servicio como parte de una política pública consolidada. Por otro lado, en situaciones puntuales, cuando los productores necesitan orientación o acompañamiento, recurren a los funcionarios de la oficina local del CAH, quienes en muchos casos terminan asumiendo ese rol técnico de modo informal, complementando sus funciones administrativas. Esto sugiere una prestación fragmentada y escasamente institucionalizada del servicio, basada más en relaciones personales y en la buena voluntad de los gestores locales que en una política planificada de extensión rural.

Tal como señalaron los propios agricultores, “a pesar de no contar con formación técnica formal, poseemos conocimientos prácticos adquiridos a lo largo de años de experiencia en el manejo de cultivos, suelos y recursos productivos” (San Rafael del Paraná, Entrevistado 5, 2024). De hecho, algunos entrevistados expresaron que sus saberes empíricos superan, en muchos aspectos, los conocimientos aplicados por técnicos formados en instituciones académicas. Por ejemplo, el Entrevistado 8 comenta que “a veces cuando vienen técnicos que no conocen el terreno, y nos quieren enseñar cosas que acá no funcionan, nosotros sabemos lo que da resultado en esta tierra”. Esta percepción da cuenta no solo de un cierto desprestigio de la asistencia técnica formal en el imaginario local, sino también de un reconocimiento del saber campesino como base legítima del conocimiento productivo. De acuerdo con los resultados del VI Censo Agropecuario Nacional (2022), solo entre el

12,7 % y el 15,2 % de las fincas agrarias acceden periódicamente a asistencia técnica, lo cual confirma una deficiencia estructural del Estado en el acompañamiento técnico a la agricultura familiar. En este contexto, se hace evidente la necesidad de repensar los enfoques de asistencia técnica en clave intercultural y dialógica, que valoren los saberes locales y promuevan una relación más horizontal entre técnicos y agricultores familiares.

En contraste, el panorama en Escobar es más restrictivo. De las 18 familias entrevistadas, 11 nunca accedieron al CAH, y los 7 restantes lo hicieron en el pasado, pero ya no mantienen vínculo con el programa. No se identificaron casos de acceso continuo, lo que evidenció una desconexión entre la oferta institucional y la demanda local. Este patrón no es exclusivo de Escobar, visto que, según el mismo CAN (2022), departamentos como Paraguarí presentan algunos de los niveles más bajos de acceso al crédito rural, con una cobertura institucional que no supera el 5% entre pequeños productores. Esto revela no solo la desigualdad geográfica en la distribución del CAH, sino también la reproducción de lo que Hamel (2014) denomina como "no-recurso estructural", es decir, una forma de exclusión en la cual las políticas públicas existen en el papel, pero no logran materializarse en territorios periféricos por ausencia de condiciones institucionales mínimas. También, esta situación se alinea con los hallazgos de Warin (2016), quien argumenta que factores administrativos, informativos y territoriales determinan el uso desigual de políticas públicas, incluso entre poblaciones elegibles. A su vez, la institucionalidad activa del CAH en Itapúa es consistente con la literatura sobre “geografías selectivas del Estado”, estas selectividades reflejan el análisis de Setrini (2025) que se entrelazan con lógicas clientelares, donde ciertos territorios concentran mayor presencia estatal como resultado tanto de capacidades operativas como de intereses políticos vinculados a dinámicas históricas del régimen agrario paraguayo.

### 6.1.3 Desigualdades Territoriales en el CAH

Como visto anteriormente en el texto, existe una disparidad territorial en el acceso al crédito. Esto se encuentra respaldado por los resultados del CAN (2022), que muestran una mayor concentración de unidades de producción agropecuaria, infraestructura y acceso a servicios públicos en distritos como San Rafael del Paraná, mientras que la localidad de Escobar presenta una estructura productiva más dispersa y menor densidad institucional. Esta asimetría también es analizada por autores como Setrini et al. (2020), quienes sostienen que la configuración desigual del aparato estatal en el medio rural paraguayo reproduce formas históricas de exclusión, muchas veces reforzadas por una lógica clientelar en la asignación de recursos. De esta manera, se refuerza lo planteado por Hamel

(2014) y Warin (2016) en el enfoque del *non-take-up*, que identifica cómo barreras invisibles (informativas, institucionales, burocráticas) pueden bloquear el acceso efectivo a políticas disponibles, incluso entre quienes más las necesitan. En los territorios estudiados, estas barreras se manifiestan de diversas formas, tal como lo evidencian los propios agricultores. Por ejemplo, varios entrevistados afirmaron desconocer los requisitos para acceder al crédito o no saber adónde acudir para tramitarlo. El Entrevistado 3, de Escobar, señala: "Nosotros escuchamos que hay créditos, pero nadie nos dice o no sabemos cómo se piden ni qué papeles se necesitan". De forma similar, el Entrevistado 7, de San Rafael del Paraná, indica que "una vez fuimos hasta la oficina del CAH, pero no nos atendieron porque nos faltaba algo que no sabíamos que era necesario". Lo manifestado por los agricultores revela cómo la falta de información clara, accesible y contextualizada, junto con procedimientos administrativos complejos y escasa presencia institucional en el territorio terminan configurando un escenario de exclusión silenciosa. Incluso entre quienes tienen interés en acceder al crédito, el desconocimiento de los pasos concretos, el temor a ser rechazados o la percepción de que "no es para nosotros" constituyen mecanismos eficaces de autoexclusión, que el enfoque del *non-take-up* permite visibilizar y analizar.

Estos resultados permiten afirmar que, aunque el CAH se presenta como una herramienta importante de apoyo a la agricultura familiar, su alcance real varía de forma significativa entre regiones. Mientras que en San Rafael del Paraná el acceso está más institucionalizado, en Escobar el programa tiene una presencia residual, lo cual se alinea con lo planteado por la literatura sobre evaluación de políticas públicas. Según Wu et al. (2014), evaluar una política no se limita a medir sus resultados numéricos, sino que implica comprender su desempeño en la práctica, sus impactos y los obstáculos estructurales que enfrentan los beneficiarios. En este sentido, la evaluación cualitativa realizada revela que, aunque el CAH está formalmente presente, su operatividad concreta varía, siendo más efectiva en San Rafael del Paraná y prácticamente ausente en Escobar.

Además, como señala Mojica Castillo (2019), las políticas agropecuarias deben analizarse no solo desde su diseño, sino a partir de las condiciones reales en que se implementan. En Escobar, la falta de acceso continuo al CAH no puede atribuirse exclusivamente a la falta de demanda, sino también a una débil presencia institucional, limitaciones de información y exigencias burocráticas, elementos que coinciden con las barreras señaladas en la literatura para el acceso al crédito rural, pero que son confirmada en las entrevistas realizadas:

> Antes, cuando había más apoyo del gobierno, nosotros sí accedimos al crédito, de la municipalidad vinieron a ofrecernos, pero ahora ya no. Nadie viene a explicarnos cómo funciona ni qué documentos se necesitan. No tenemos a quién preguntar porque acá no hay

> oficina del CAH según yo escuche, hay que ir hasta la ciudad de Paraguarí (Escobar, Entrevistado 7, 2025).
>
> Una vez quise sacar crédito, pero me pidieron muchos documentos, yo tengo la tierra de mis abuelos, pero no está titulada, y sin eso no me aceptaron, nos dicen que debemos formalizarnos, pero nadie nos ayuda a hacer eso (Escobar, Entrevistado 6, 2025).
>
> Por ahora, para qué voy a ir a pedir si ya sé que no me van a dar, hay que tener conexiones, conocer a alguien de la política (Escobar, Entrevistado 17, 2025).
>
> Nosotros no tenemos quién nos oriente, y cuando hay ayuda, no llega hasta acá (Escobar, Entrevistado 6, 2025).
>
> Acá técnicos nunca vino, nosotros producimos por lo que sabemos nomás y si hay un problema con la siembra, no tenemos con quién hablar (Escobar, Entrevistado 9, 2025).
>
> El crédito no sirve sin ayuda técnica, porque después no sabes cómo recuperar la plata (Escobar, Entrevistado 3, 2025).

Para una mirada aún más crítica, el análisis se complementa con el enfoque del no-recurso (*non-take up*), desarrollado por autores como Hamel (2014) y Warin (2016), que permite observar cómo ciertas políticas públicas, a pesar de estar formalmente disponibles, no logran ser efectivamente apropiadas por parte de quienes cumplen con los requisitos. En Escobar, se identificaron claramente las dimensiones informativa, administrativa y territorial-institucional del no-recurso: falta de conocimiento, dificultades burocráticas, y una escasa presencia efectiva del CAH como institución estatal en el territorio. Este conjunto de elementos evidencia que el acceso al crédito rural no está condicionado únicamente por criterios técnicos o administrativos, sino también por dinámicas relacionales de carácter clientelista, la necesidad de contar con vínculos personales o afiliaciones políticas para viabilizar la demanda de crédito refuerza patrones de exclusión estructural, en los cuales los mecanismos informales sustituyen los principios de equidad y transparencia institucional. Así, el fenómeno del no-recurso no responde solamente a limitaciones individuales, sino que revela las desigualdades inherentes al propio diseño y funcionamiento del sistema público de financiamiento rural. También, los relatos de los agricultores sobre la asistencia técnica informal refuerzan la crítica a una visión tecnocrática de la ruralidad. A pesar de no tener formación técnica formal, muchos productores valoran sus conocimientos prácticos acumulados, lo que resuena con los planteamientos de autores como Grisa y Schneider (2014), quienes destacan el valor del saber campesino y la necesidad de políticas más horizontales, participativas y contextualizadas.

Los datos levantados en los distritos de San Rafael del Paraná y Escobar, sumados a la perspectiva del jefe departamental del CAH en Paraguarí, evidencian que el acceso efectivo al crédito agrícola en Paraguay no depende exclusivamente de la existencia formal del programa, sino de una serie de condiciones estructurales, institucionales y sociales que configuran una geografía desigual del derecho. Mientras que en San Rafael del Paraná el CAH presenta una mayor institucionalización,

esto se manifiesta tanto en la presencia de una oficina local como en la disponibilidad de gestores que realiza atención periódica, además reduce las barreras informativas y contribuye a generar mayor confianza por parte de los agricultores, en Escobar su presencia es marginal y poco reconocida por los propios productores entrevistados. Esta brecha territorial no puede explicarse por una simple diferencia en la demanda, sino por la conjunción de factores como la informalidad, la falta de documentación, la débil organización comunitaria, y la limitada capacidad de acompañamiento del Estado.

El propio jefe departamental del CAH en Paraguarí reconoce que "quienes más necesitan son quienes menos acceden", debido a que carecen de elementos básicos requeridos para acceder al crédito: títulos de propiedad, registros sanitarios, facturas de servicios y formalización económica mínima. Esta afirmación corrobora especialmente lo desarrollado por autores como Warin (2016) y Hamel (2014), quienes sostienen que el no-recurso a políticas públicas ocurre no por falta de interés, sino por condiciones que inhiben el acceso antes incluso de que la demanda pueda expresarse plenamente. El caso de Escobar ejemplifica este argumento, a pesar de la existencia formal del CAH en el departamento, la desconexión entre oferta institucional y realidad local produce un efecto excluyente. Por último, aunque desde la jefatura departamental se reconoce la implementación de nuevas herramientas tecnológicas, productos financieros diversos y alianzas con actores locales, también se admite que la cobertura efectiva sigue limitada por el presupuesto institucional, la escasa capacidad instalada y la falta de estrategias diferenciadas para los segmentos más vulnerables. Así, el CAH refleja las contradicciones de una política que, aunque formalmente universal, opera de manera desigual, ampliando el riesgo de que los más desfavorecidos permanezcan fuera del alcance del Estado.

Por otro lado, los datos proporcionados por el gestor departamental del CAH en Itapúa confirma de forma clara muchas de las tendencias identificadas en el trabajo de campo. Él reconoce que San Rafael del Paraná figura entre los distritos con mayor acceso al CAH, hecho atribuido no solo a la vocación agropecuaria del territorio, sino también a la presencia institucional consolidada del programa: infraestructura física, equipamiento, conectividad, personal capacitado y experiencias. Esta presencia institucional más sólida en San Rafael del Paraná se debe a las condiciones políticas y administrativas que han facilitado su implementación en el territorio. El entrevistado destaca la existencia de una base significativa de productores agropecuarios alineados con el perfil del programa, y la ausencia de otras entidades financieras que ofrezcan servicios similares en la zona, además sobresale la capacidad de gestión de las autoridades locales, que han sabido articular demandas y canalizar recursos. Este contraste refuerza la noción de que la existencia efectiva del CAH en el

territorio es una condición determinante para que las políticas de crédito se materialicen, más allá de su disponibilidad normativa.

También el gestor confirma que existe demanda no satisfecha, pues muchas personas desean acceder al crédito, pero no lo logran, principalmente por falta de documentación de la tierra, informalidad tributaria y sobreendeudamiento. Además, señala que una parte importante de las familias que accedieron al CAH en el pasado ya no lo hacen más por las siguientes razones: problemas de salud, incumplimiento de pagos, dificultades productivas y ausencia de canales de comercialización. Los agricultores familiares confirman varias de las causas mencionadas por el gestor departamental para explicar por qué algunas familias dejaron de acceder al CAH. Casos como el del Entrevistado 4, en San Rafael del Paraná, quien no logró renovar el crédito tras una mala cosecha y dificultades para cumplir con los pagos, reflejan cómo los factores productivos inciden directamente en la continuidad del financiamiento. Otros, como el Entrevistado 7, de San Rafael del Paraná relataron que enfermedades familiares desviaron los recursos originalmente previstos para el proyecto, lo que también resultó en la pérdida del acceso al crédito. Estos elementos indican que el crédito, por sí solo, no garantiza el éxito de los proyectos rurales, y que la falta de políticas complementarias (asistencia técnica, mercado, seguros) expone a los pequeños productores a ciclos de endeudamiento y exclusión recurrentes. Conforme los entrevistados:

> Yo antes sacaba crédito del CAH, pero tuve una mala cosecha hace dos años. No pude pagar todo y desde entonces ya no me aprobaron más (San Rafael del Paraná, Entrevistado 4, 2024).
>
> El proyecto que habíamos iniciado con el préstamo no funcionó porque no conseguimos vender la producción, nos quedó pérdida y ahora no calificamos para otro crédito (San Rafael del Paraná, Entrevistado 3, 2024).
>
> Mi señora se enfermó y todo el dinero fue para el hospital, dejamos el proyecto a medias y no pudimos seguir pagando (San Rafael del Paraná, Entrevistado 7, 2024).
>
> Yo quise renovar el crédito, pero me dijeron que necesitaba los documentos del terreno, y como no tengo título, no me aceptaron más, aparte de la mala producción y aumento de interés (San Rafael del Paraná, Entrevistado 5, 2024).

Aunque se reconoce un esfuerzo institucional por diversificar productos financieros e incorporar tecnologías, el propio gestor admite que los distritos con menor estructura productiva y capacidad organizativa acceden menos, lo cual reproduce una lógica desigual en la implementación del programa. Así, el CAH refleja una tensión permanente entre su misión de inclusión y sus exigencias operativas, lo que se plantea la urgencia de repensar el modelo de acceso bajo criterios de equidad territorial, flexibilidad institucional y diálogo con las realidades de la agricultura familiar.

La entrevista realizada a nivel local en San Rafael del Paraná revela una serie de aspectos claves que permiten comprender tanto el funcionamiento del CAH como los desafíos específicos que

enfrenta su implementación. En primer lugar, se destaca que el objetivo general de la institución en este territorio es fortalecer a pequeños y medianos productores, artesanos y comerciantes, a través del acceso al crédito como herramienta de inclusión económica. No obstante, el acceso al crédito no es automático ni universal. Según el jefe/gestor, las estrategias de expansión están condicionadas por la capacidad de los solicitantes de reunir requisitos básicos, como documentos personales, pruebas de ocupación del terreno, boletas de servicios, etc. Esta dependencia de elementos formales refuerza la barrera de entrada para sectores que operan en condiciones de informalidad, incluso si poseen experiencia productiva. Se trata, por tanto, de un sistema de acceso condicionado que, lejos de adaptarse a la realidad campesina, exige a los productores adaptarse a una lógica administrativa rígida.

Respecto a los productos financieros que ofrece el CAH en esta zona, se mencionan algunas líneas específicas como ProAgro, Po joasá, Inversión productiva y Ñepyrura, que son orientadas principalmente a clientes formales. Esta segmentación revela una lógica institucional que privilegia perfiles más organizados, lo cual excluye a productores tradicionales que no se ajustan a dichos criterios. Finalmente, se reconoce que la dinámica institucional está influida por factores externos como cambios políticos, disponibilidad presupuestaria y decisiones administrativas, lo que puede generar discontinuidades en la oferta de crédito y afectar la estabilidad de la política pública.

Según los entrevistados a nivel nacional, los datos institucionales muestran un discurso optimista sobre la expansión del CAH en 2025, avances importantes en términos de cobertura, diversificación de servicios financieros, bancarización e inclusión de sectores tradicionalmente excluidos, como mujeres, jóvenes y pequeños emprendedores rurales. La expansión del crédito en 2025 con más de 12.000 familias beneficiadas y una cartera concentrada en actividades agropecuarias evidencia el papel central del CAH como agente estatal de fomento a la agricultura familiar. Además, el desarrollo de estrategias adaptadas (oficinas móviles, alianzas interinstitucionales, productos financieros diferenciados) señala una orientación institucional moderna y alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Sin embargo, estos logros conviven con profundas desigualdades territoriales que cuestionan la efectividad real de la política de crédito. Como confirma la dirección de Planeamiento y Gestión Estratégica, el acceso al CAH sigue siendo más alto en regiones con mayor concentración de fincas, infraestructura, formalización y alianzas. Municipios como San Rafael del Paraná ilustran esta tendencia, con alta demanda y presencia institucional consolidada. En contraste, localidades como Escobar, donde la demanda es más dispersa, informal y menos articulada, evidencian una brecha entre la cobertura formal del programa y su apropiación efectiva. A esta disparidad territorial se suman desigualdades entre las propias familias campesinas, ya que aquellas que disponen de mayor capital

productivo, condiciones de formalización y orientación al mercado se ajustan mejor al perfil exigido por el CAH, lo que les permite acceder con mayor facilidad al crédito, en desventaja de sectores más vulnerables y orientados al autoconsumo.

La propria institución reconoce que la falta de formalización de productores, la baja educación financiera, la limitada conectividad y la escasez de personal técnico en regiones alejadas siguen siendo obstáculos estructurales no superados. Aunque el CAH ha invertido en tecnología, oficinas móviles y alianzas, aún no existe una solución estructural para garantizar igualdad de condiciones para acceder al crédito en todo el territorio nacional.

En suma, el análisis nacional del CAH revela una institución en proceso de modernización, con importantes avances normativos, financieros y operativos, pero cuya capacidad de generar inclusión financiera con equidad territorial sigue condicionada por los mismos factores que históricamente han excluido a los pequeños productores más vulnerables. La superación de estas desigualdades no depende exclusivamente de ampliar la oferta crediticia, sino de articular el crédito con asistencia técnica, seguro agrícola, comercialización, educación financiera y políticas de desarrollo rural verdaderamente integradas.

Partiendo de una síntesis critica, y más allá de estos avances formales, el relato institucional pone en evidencia una desigualdad territorial estructural en el acceso y uso efectivo del crédito rural. Tanto en Paraguarí como en Itapúa, reconocen que las regiones con mayor infraestructura, formalización productiva, organización local y presencia institucional tienden a recibir más recursos y acompañamiento, además, se añade la predominancia de un perfil de agricultor que concentra mayores posibilidades de acceso al crédito.Así se explica por qué en San Rafael del Paraná (Itapúa) el acceso al CAH es significativamente mayor que en Escobar (Paraguarí), donde predominan pequeñas fincas, informalidad y baja densidad organizativa. Este patrón reproduce una lógica donde el crédito, aunque se presenta como herramienta de inclusión, termina beneficiando preferentemente a quienes ya tienen mejores condiciones de partida.

En definitiva, las entrevistas demuestran que el CAH ha avanzado en varios frentes, pero enfrenta una tensión estructural entre su misión de inclusión financiera y las lógicas desiguales de su implementación. Si no se adoptan estrategias más profundas de territorialización, flexibilización de requisitos, fortalecimiento de la asistencia técnica y reconocimiento de los saberes campesinos, el programa corre el riesgo de mantener y eventualmente ampliar las brechas que pretende combatir.

Por otro lado, un aspecto relevante surgido en ambas localidades estudiadas tanto en San Rafael del Paraná y particularmente en Escobar fue la percepción de que el acceso al crédito del CAH está condicionado no solamente por factores técnicos o administrativos, sino también por la

incidencia de variables político-partidarias. En entrevistas realizadas en Escobar, los agricultores relataron que durante gobiernos anteriores accedían al crédito, pero que actualmente ya no reciben ningún tipo de apoyo, mencionando que "sin contacto político no hay forma de conseguir" (Entrevistado 13). De forma similar, en San Rafael, algunos entrevistados señalaron que los criterios de selección pueden flexibilizarse cuando existe "recomendación" o cercanía con funcionarios. Esta percepción local coincide con los análisis de Setrini (2025) y Setrini et al. (2020), quienes argumentan que la política agrícola en Paraguay ha sido históricamente instrumentalizada por la incidencia política como mecanismo de control territorial y reproducción de lealtades en el medio rural. Este proceso corrobora con la caracterización del Estado paraguayo como un "Estado de baja densidad institucional y alta selectividad política" (CADEP, 2022). En efecto, según los avances divulgados por el MAG (2023), el 90% de las explotaciones agropecuarias paraguayas son de agricultura familiar, pero apenas una fracción accede a crédito estructurado, y cuando lo hace, muchas veces bajo criterios partidarios o discrecionales.

Por último, además del análisis territorial del acceso al CAH, es importante mencionar los indicadores institucionales definidos en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2024-2028, que orientan la evaluación del desempeño del programa a nivel nacional. Conforme la entrevista en la Dirección de Planeamiento y Gestión Estratégica, el CAH utiliza un Cuadro de Mando Integral que agrupa sus metas en torno a cuatro perspectivas clave: clientes, finanzas, procesos internos y aprendizaje organizacional. Entre los principales indicadores se destacan la cartera de crédito total y su crecimiento anual, la tasa de recuperación de créditos vigentes (con una meta mínima del 95%) y la reducción progresiva de la cartera vencida (con meta del 10% para 2028). También se monitorean variables como el número de productos financieros inclusivos ajustados a las necesidades reales, el acceso de clientes a educación financiera, la formalización de alianzas estratégicas y la implementación de herramientas tecnológicas para mejorar la eficiencia operativa. Estos indicadores permiten evaluar no solo la sostenibilidad del programa, sino también su capacidad de adaptación a contextos diversos, así como su potencial de inclusión financiera real para la agricultura familiar y los microemprendimientos rurales. No obstante, los datos de campo revelan que estos objetivos aún no se traducen plenamente en territorios con menor infraestructura institucional, como Escobar, lo que refuerza la brecha entre planificación estratégica y operatividad concreta.

## 6.2 ELEMENTOS QUE POTENCIALIZAN O LIMITAN EL ACCESO AL CAH EN EL DISTRITO DE SAN RAFAEL DEL PARANÁ (ITAPÚA)

El análisis de campo realizado en San Rafael del Paraná demuestra la existencia de tres perfiles distintos en relación con el acceso al crédito del CAH. El primer grupo está conformado por familias con acceso continuo, que renuevan sus créditos de manera continua gracias a que cumplen con los requisitos formales, poseen documentación regularizada y mantienen vínculos estables con el programa del CAH. El segundo grupo corresponde a quienes tienen un acceso irregular, se trata de productores que accedieron en ciclos anteriores, pero que dejaron de hacerlo debido a dificultades como deudas impagas, problemas productivos o situaciones familiares que interrumpieron el vínculo con la institución. El tercer grupo lo integran familias que no han accedido nunca al crédito, a pesar de su interés, debido a barreras estructurales como la falta de documentación de la tierra, la informalidad tributaria o el desconocimiento de los requisitos institucionales. Esta categorización confirma que el acceso al CAH en un territorio con presencia institucional consolidada, no es homogéneo, las condiciones de elegibilidad, las trayectorias productivas y los factores de exclusión determinan el tipo de vínculo que cada familia logra establecer con la política pública.

A partir del análisis de los datos recolectados en el distrito de San Rafael del Paraná, se identifica un escenario donde el acceso al CAH presenta un mayor grado de consolidación en comparación con otras regiones rurales del país. Entre los factores que favorecen esta inserción, se destaca la presencia institucional activa del CAH en el territorio, que facilita tanto la tramitación de créditos como el acompañamiento informal de los productores. Según la jefatura departamental del CAH en Itapúa, San Rafael del Paraná cuenta con infraestructura física, conectividad y funcionarios capacitados, lo que lo convierte en un territorio privilegiado dentro de la política crediticia nacional. Esta constatación, también es respaldada por el CAN (2022), el cual señala a San Rafael del Paraná entre los municipios con mayor volumen de operaciones crediticias del CAH en todo el país. A esto se suma la residencia efectiva de las familias en sus propias unidades productivas, muchas de las cuales cuentan con títulos de propiedad o uso consolidado. Esta regularización facilita la elegibilidad para el crédito, ya que uno de los requisitos formales más relevantes es la documentación de la tierra. Sin embargo, según el propio CAH, aún persiste un número considerable de unidades productivas no formalizadas, lo cual sigue excluyendo a ciertos sectores del campesinado, incluso en contextos con presencia institucional activa.

> Nosotros pudimos acceder al crédito porque teníamos los documentos de la propiedad en orden, eso fue clave, porque los que trabajan en la oficina nos dijeron que sin eso no se puede hacer el trámite. Pero acá en la colonia hay muchas familias que trabajan hace más de 20 años la misma parcela, y como no tienen documento legal, no les aceptan la solicitud. Entonces, aunque quieran invertir, el crédito no les llega a ellos y eso deja afuera a mucha gente que produce igual, pero no tiene cómo demostrar que la tierra es suya (San Rafael del Paraná, Entrevistado 12, 2024).

Otra cuestión relevante es la trayectoria intergeneracional de las familias en la actividad agropecuaria. La mayoría de los hogares en esta localidad han trabajado la tierra “desde siempre”, lo que genera una acumulación de saberes prácticos y una disposición favorable hacia el crédito como herramienta de fortalecimiento productivo. Las principales actividades económicas es el cultivo de yerba mate, seguida de la agricultura diversificada, la ganadería y el viverismo, las cuales presentan ciclos productivos compatibles con las líneas de crédito disponibles, lo que favorece la demanda. Asimismo, el Balance Anual de Gestión Pública (2024) señala que 64.192 clientes del CAH se dedican a actividades productivas, principalmente agrícolas y ganaderas.

Pese a este escenario relativamente favorable, persisten importantes limitaciones. Uno de los principales obstáculos es la informalidad en aspectos clave como la documentación tributaria, la facturación y la articulación en organizaciones productivas. A pesar de residir en unidades productivas propias, no todas las familias cuentan con registros oficiales que respalden su actividad económica (RUC, facturación, registro sanitario, etc.), lo cual restringe su acceso a productos financieros formales. Este fenómeno está bien fundamentado por Setrini (2020), al señalar la baja afiliación organizativa y la falta de permisos/registro en numerosas organizaciones de base, así como la articulación clientelar de la respuesta estatal en los territorios analizados, lo cual perpetúa la desigualdad en el acceso. Asimismo, la escasa formación técnica específica en agricultura representa una barrera para el uso eficiente del crédito, esta situación limita la planificación financiera y la gestión del riesgo, aumentando la inseguridad de endeudamiento improductivo. Los entrevistados expresan de la siguiente manera:

> Yo trabajo en mi finca desde hace años, tengo mis animales, vendo un poco de leche y mandioca, pero nunca hice RUC ni facturo, porque no sé cómo se hace y tampoco me lo pidieron antes. Cuando fui a preguntar por el crédito, me dijeron que debía tener esos documentos Para mí eso es difícil, porque no tengo tiempo de ir hasta la ciudad y tampoco entiendo bien cómo funciona, entonces preferí no seguir con el trámite (San Rafael del Paraná, Entrevistado 9, 2024).

Otro punto importante es la ausencia de asistencia técnica institucionalizada conforme mencionado anteriormente. Si bien algunos funcionarios del CAH actúan como orientadores en temas puntuales, esto no sustituye un sistema de extensión rural articulado y permanente. En palabras de los propios agricultores: “cuando necesitamos, preguntamos a los que trabajan en la oficina, pero no es su función” (Entrevista 10). También, la no vinculación de los productores con cooperativas, asociaciones o movimientos sociales limita sus posibilidades de negociación colectiva y acceso a apoyos complementarios, como programas de comercialización o asistencia interinstitucional, así como indica el agricultor entrevistado:

> Acá trabajamos cada uno por su cuenta, no estamos en ninguna asociación ni cooperativa, aveces dicen que si estás en un grupo organizado es más fácil conseguir ayuda o entrar en proyectos, pero acá no hay mucho de eso. Nos falta información, apoyo, y también confianza para juntarnos, cada uno hace lo que puede, pero así es más difícil llegar a los programas del gobierno (San Rafael del Paraná, Entrevistado 6, 2025).

En síntesis, el distrito presenta una experiencia relativamente positiva de acceso al crédito rural, pero que aún depende en gran medida de condiciones informales, del esfuerzo individual de los agricultores y del compromiso de los gestores locales, sin una estructura plenamente consolidada que garantice sostenibilidad a largo plazo.

Llevando en cuenta la entrevista local en San Rafael del Paraná, se destacan la vulnerabilidad estructural de las unidades productivas frente a factores externos, especialmente aquellos relacionados con el clima, la dinámica de precios de los productos y las condiciones de comercialización. Aunque los productores acceden al crédito del CAH, el riesgo productivo y de mercado permanece alto, lo que limita los beneficios concretos del financiamiento e incrementa la incertidumbre en la gestión económica de las familias. En este contexto, cabe destacar que, según el Manual de Crédito del CAH (2017), se contempla la posibilidad de incluir “pólizas de seguro agropecuario o para cancelación de deudas endosado a favor del CAH, en caso de que se requiera”. Esto indica que el seguro figura como un requisito opcional o una garantía complementaria, y no como un componente sistemático e integrado en la política crediticia. En otras palabras, el CAH no ofrece un seguro agrícola obligatorio ni universal**,** esta falta de cobertura implica un costo elevado para el agricultor, ya que cualquier pérdida recae directamente sobre su economía familiar, lo que deja a muchos productores expuestos a los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria, especialmente en contextos de vulnerabilidad climática o inestabilidad de mercado.

Los entrevistados enfatizan que la agricultura depende fuertemente de las condiciones climáticas y del comportamiento del mercado, especialmente en el caso de cultivos como la yerba mate, lo que lleva a que muchos productores enfrenten dificultades para cumplir con los compromisos financieros adquiridos debido a estos impactos. Se mencionan fenómenos como la “quiebra norte”, expresión local que se refiere a la caída abrupta de precios de la yerba mate cuando los secaderos de las zonas norteñas del país dejan de comprar o imponen precios muy bajos, afectando negativamente a los productores del sur, como los de San Rafael del Paraná y lo que reduce las opciones de venta para los agricultores. Esta situación refuerza la percepción de que, aunque exista crédito disponible, la sostenibilidad de los emprendimientos está fuertemente condicionada por factores que escapan al control del productor. A nivel comercial, se subraya también que los compradores aprovechan las condiciones de exceso de oferta para imponer precios bajos, generando una asimetría que perjudica

al pequeño productor. En este escenario, el crédito puede convertirse en un arma de doble filo: útil para invertir, pero riesgoso si no se asegura la venta justa de la producción. Con esto, el abandono del crédito del CAH por parte de algunos agricultores surge como consecuencia de la inexistencia de canales de venta seguros y del dominio de actores compradores que imponen condiciones desventajosas, particularmente en el caso de la yerba mate.

> Sí, yo accedí al crédito del CAH hace unos años, cuando todo parecía que iba a mejorar, usamos el dinero para ampliar el cultivo de yerba mate y comprar fertilizantes. Pero después vino lo más difícil, el secadero no nos quiso pagar lo justo, nos pusieron condiciones, bajaron el precio, y al final lo que cobramos no alcanzó ni para cubrir los costos (San Rafael del Paraná, Entrevistado 30, 2025).

> Con la yerba mate pasamos malas experiencias, vos trabajas todo el año, pero si hay mucha producción o si ellos no quieren, te pagan lo que le ellos quieren nomas. Con eso, ya no pudimos pagar a tiempo el crédito, y los intereses fueron subiendo, luego tratamos de renegociar, pero no tuvimos acompañamiento. Desde entonces, no volvimos a pedir más y muchos acá dejaron por lo mismo, el crédito ayuda, pero si no hay dónde vender bien, uno se endeuda más (San Rafael del Paraná, Entrevistado 27, 2025).

Otro aspecto particular identificado también es que varios agricultores desconocen a qué línea/producto de crédito están efectivamente vinculados, lo cual revela una fragilidad en el proceso de información y orientación institucional, evidenciando una desconexión entre oferta institucional y comprensión local, tal como señala Blandford (2007) al referirse a las barreras comunicacionales y técnicas que dificultan la apropiación efectiva de las políticas públicas por parte de los agricultores familiares. Aunque muchos productores afirman que acceden “para inversión en la propiedad” y destacan la “facilidad de acceso” y la “baja burocracia”, esta percepción contrasta con los relatos de los gestores locales y departamentales, quienes insisten en los requisitos formales necesarios para acceder al crédito, como la presentación de documentos legales, boletas de servicios y ocupación del terreno. Esta contradicción sugiere que el acceso al crédito ocurre en muchos casos sin un conocimiento pleno de las condiciones, plazos, intereses o finalidad del producto financiero, lo que representa un riesgo para la sostenibilidad del crédito y la autonomía del productor. Además, se identificó que algunos agricultores accedieron a créditos hipotecarios, lo que eleva aún más su vulnerabilidad en contextos de inestabilidad productiva o caída de precios, especialmente cuando no hay acompañamiento técnico adecuado ni previsión sobre mercados. Esta situación evidencia la necesidad de reforzar los mecanismos de transparencia, educación financiera y asesoría previa al desembolso, de modo que el crédito no se convierta en una carga desinformada, sino en una herramienta estratégica de fortalecimiento rural (BLANDFORD, 2007).

Un aspecto igualmente relevante es la falta de formalización de muchos beneficiarios potenciales, lo cual dificulta la evaluación de su perfil crediticio conforme a los criterios

institucionales establecidos. A esto se suma un factor estructural: la alta dependencia de las economías locales frente a las oscilaciones de la oferta y la demanda, lo que impacta directamente en la estabilidad de los ingresos y en la capacidad de pago de los agricultores, generando discontinuidades en la relación con el CAH. Como señalan los propios gestores, muchas personas dejan de recibir crédito simplemente porque "ya no pueden pagar" o porque cambian las condiciones presupuestarias o administrativas de la institución.

Finalmente, para sustentar los datos presentados arriba, la entrevista realizada al gestor departamental del CAH en Itapúa confirma que el programa mantiene una fuerte orientación hacia la agricultura familiar, concentrando cerca del 80% de su cartera crediticia en pequeños productores. Este perfil está alineado con la misión institucional del CAH, aunque se reconoce que las prioridades pueden variar en función de los cambios en el contexto sectorial. En el caso de Itapúa y particularmente en San Rafael del Paraná, las líneas de crédito más demandadas son aquellas vinculadas a la producción agropecuaria, debido al alto potencial productivo del territorio. Entre las actividades financiadas se encuentran la agricultura (soja, maíz, trigo, mandioca, yerba mate, sésamo), ganadería (engorde bovino, producción lechera, aves, ovinos, caprinos), piscicultura, apicultura, horticultura, así como actividades artesanales, comerciales y de servicios. Como comentado, la existencia de una oficina local del CAH en el distrito**,** con infraestructura, conectividad y personal técnico capacitado, sumado a una demanda consolidada de agricultores con perfil agropecuario formalizado, explica por qué San Rafael del Paraná figura entre los municipios con mayor acceso al programa.

## 6.3 FACTORES QUE LIMITAN EL ACCESO AL CAH EN EL DISTRITO DE ESCOBAR (PARAGUARÍ)

Los datos recolectados en Escobar permiten identificar dos perfiles de acceso al crédito del CAH entre los agricultores familiares. El primero, aunque minoritario, corresponde a quienes accedieron en el pasado y representan un caso de acceso discontinuo, que tuvieron contacto con el programa hace más de dos décadas, pero, debido a experiencias negativas como pérdidas productivas, dificultades de pago y falta de acompañamiento, interrumpieron su vínculo con la institución y no retomaron nuevas solicitudes. El segundo perfil, claramente predominante, está compuesto por familias que nunca accedieron al CAH, estas personas enfrentan barreras estructurales persistentes, como la falta de documentación, el desconocimiento de los requisitos, la ausencia de canales de información y asesoría, lo que impide su inclusión en el sistema crediticio formal. No se registraron casos de acceso permanente en el distrito, concluyendo que, en Escobar, el vínculo con el crédito rural es inestable, discontinuo o inexistente. Esta ausencia de una relación sostenida con el CAH

confirma un patrón de exclusión silenciosa, donde el crédito público no alcanza a los sectores más vulnerables. Reconocer esta tipología permite comprender la profundidad de las desigualdades territoriales en el acceso a políticas públicas.

A diferencia del caso de San Rafael del Paraná, el distrito de Escobar presenta un panorama marcado por el acceso extremadamente limitado al CAH. De las 18 familias entrevistadas, la mayoría nunca accedió al crédito, y las pocas que lo hicieron en el pasado actualmente no mantienen ningún vínculo con la institución. Esta situación refleja no solo una débil presencia institucional, sino también condiciones estructurales desfavorables que dificultan la inserción de los agricultores familiares en las políticas públicas de crédito rural.

Uno de los factores más relevantes es la escasa formalización de las unidades productivas. La mayoría de las familias no cuenta con títulos de propiedad o registros oficiales de su actividad, lo que impide cumplir con los requisitos mínimos exigidos por el CAH. A esto se suma un bajo nivel educativo entre los entrevistados y una casi total ausencia de formación técnica agropecuaria, lo cual limita tanto la capacidad de gestión como la elegibilidad ante los programas institucionales. Además, con unidades productivas de menor extensión y con una lógica de producción predominantemente orientada al autoconsumo. No se identificaron cooperativas u asociaciones, pocas familias vinculadas a organizaciones campesinas, lo que reduce las posibilidades de acceso colectivo, intermediación institucional y difusión de información relevante. Conforme los entrevistados:

> Nosotros estamos hace más de 25 años en la misma tierra, pero nunca conseguimos el título, no pudimos gestionar antes porque eso requiere tiempo y plata. Por eso antes cuando venían de la política y preguntábamos por el crédito, nos dijeron que sin documentos de la tierra no se puede. Y así estamos, trabajando con lo poco que tenemos, pero sin acceso a nada del gobierno (Escobar, Entrevistado 12, 2025).

> Yo apenas terminé el tercer grado, y nunca tuve formación en agricultura, pero tengo conocimiento por lo que mis padres me enseñaron. Me hablaron una vez del RUC y de facturar mis productos porque suelo vender a los intermediarios en gran cantidad como la mandioca, pero no sé ni por dónde empezar para hacer eso, muchas veces tenemos ganas de mejorar, pero si no entendemos bien cómo hacer algunos trámites para conseguir alguna cosa es mejor dejar así nomás (Escobar, Entrevistado 16, 2025).

> Acá no estamos en cooperativas ni asociaciones, solo escuchamos que hay comités, pero yo no estoy en ninguno. Cada uno trabaja por su cuenta nomas, y cuando llega algún programa, nadie avisa, y tampoco hay quién haga el trámite o explique. Pero yo sé si estuviéramos organizados, capaz sería más fácil conseguir crédito o apoyo (Escobar, Entrevistado 8, 2025).

Otra causa importante, es la ausencia de infraestructura pública y conectividad digital adecuada, lo que dificulta el funcionamiento permanente de oficinas del CAH, la cual limita la realización de operativos de atención o jornadas de desembolso en el territorio. En este sentido, la

debilidad institucional del Estado en la zona se manifiesta no solo por la falta de una oficina física del CAH, sino también por la falta de articulación con otras políticas complementarias, como asistencia técnica, comercialización o programas de formación. Las informaciones recopiladas también evidencian una percepción generalizada de desconexión entre las necesidades locales y la oferta institucional. Las familias manifestaron desconocimiento sobre las condiciones y beneficios del crédito, además de una desconfianza respecto a su utilidad, dado que nunca recibieron acompañamiento en procesos formativos o técnicos que les permitieran aprovecharlo de manera segura. Además, la dependencia casi absoluta de la producción agropecuaria, sin otras fuentes de ingreso, acentúa la vulnerabilidad económica de las familias, haciendo que el endeudamiento sin respaldo técnico o de mercado represente un riesgo difícil de asumir. Conforme las informaciones recolectadas:

> Acá donde yo vivo no vemos a nadie del CAH que venga a explicar bien cómo funciona el crédito, cuáles son los requisitos, o qué pasa si no podes pagar. Muchos no saben ni que el CAH todavía existe, nosotros vivimos de la chacra, y si hay una sequía o el precio baja, ya no alcanzaría para pagar. No tenemos otro ingreso y tampoco ayuda para vender. El que se anima a pedir crédito lo hace por necesidad, pero sin garantías de que vas a poder devolver. Y si no cumplís, después ya no podes volver a pedir, además de que no hay oficina del CAH cerca para poder pedir informaciones (Escobar, Entrevistado 1, 2025).

Con todo, el acceso al CAH en esta zona se encuentra restringido no por falta de demanda, sino por la ausencia de condiciones estructurales, tanto a nivel de los productores como de la capacidad operativa del Estado. Este escenario reproduce un patrón de exclusión silenciosa, donde los sectores más necesitados de apoyo productivo y financiero son precisamente los que menos logran acceder a las políticas disponibles.

Las entrevistas realizadas también mencionaron que los agricultores que accedieron al CAH en el pasado, cerca de los años 2000, atravesaron experiencias marcadas por altas expectativas iniciales, seguidas de resultados frustrantes.

> Nosotros accedimos al crédito allá por el año 2000, nos ayudó para comprar semillas, abono y preparar la tierra, pensábamos que con eso iba a mejorar la producción, que íbamos a salir un poco adelante. Pero en ese tiempo vino mal el clima, y lo poco que cosechamos ni siquiera alcanzó para cubrir lo que debíamos. Después subió el interés y sin apoyo se nos hizo imposible pagar. Desde entonces no volvimos a pedir, porque ¿de qué sirve endeudarse si uno no tiene garantías de que va a poder producir? Además, nunca más vinieron a vernos o a ofrecernos ayuda. Así que muchos acá ya ni se arriesgan, prefieren seguir como están, aunque sea con poco (Escobar, Entrevistado 10, 2025).

> Yo saqué crédito hace mucho tiempo. Lo usé para comprar herramientas y empezar con unas hortalizas. Al principio todo iba bien, pero después vinieron muchas lluvias con granizos, se perdió casi todo, intentamos pagar como pudimos, pero ya no alcanzaba. Lo peor fue que nadie vino a mirar qué pasó, ni a dar una solución, nos quedamos muy mal porque quedamos con la deuda encima. Desde ahí, ya no queríamos pedir y no es que no queramos, es que, si te va mal, quedas solo (Escobar, Entrevistado 15, 2025).

> Recuerdo que cuando vino el tema del CAH parecía una buena oportunidad y la gente se animó en mi comunidad porque decían que era fácil de acceder. Yo usé el crédito para el cultivo de mandioca, pero después el precio bajó muchísimo. Vendimos muy barato y ya no pudimos pagar el préstamo, luego empezaron a cobrar interés y no nos avisaron bien como íbamos a quedar. Así que algunos quedamos con la cuenta pendiente y por más que haya pasado el tiempo nadie quiere volver a endeudarse sin garantías (Escobar, Entrevistado 11, 2025).

Según los relatos arriba, los créditos fueron utilizados principalmente para la adquisición de insumos agrícolas, con el propósito de mejorar la producción y garantizar el sustento familiar. Sin embargo, situaciones adversas, como la escasez productiva y el aumento de las tasas de interés dificultaron el cumplimiento de los pagos, lo que derivó en el abandono progresivo de la política crediticia, donde la mayoría de los entrevistados no volvió a solicitar crédito al CAH, ni lo considera actualmente una opción viable. Los motivos más frecuentes son la falta de producción para respaldar el endeudamiento, la ausencia de apoyo técnico y el desinterés institucional percibido. Esto confirma el fenómeno del no-recurso conforme Warin (2010), por desmotivación y exclusión progresiva, donde una experiencia negativa inicial puede llevar al abandono completo de la política pública, aun cuando la necesidad de apoyo financiero siga presente.

Además, los datos muestran una percepción extendida de que el CAH beneficia solo a ciertos perfiles de productores, aquellos con buena producción, infraestructura instalada y condiciones previas más favorables. Esto genera una sensación de exclusión estructural, donde el crédito está disponible solo para quienes ya están en mejores condiciones. La falta de equidad territorial también fue mencionada, con agricultores señalando que hay zonas del país que reciben más apoyo del CAH que otras, dependiendo del modelo institucional y de las condiciones locales. Así como indican los propios agricultores entrevistados:

> Parece que el crédito es para los que ya tienen todo armado, acá no hay oficina, no vienen a hacer operativo, y nadie te orienta. Pero en otros distritos que están más cerca de la capital o donde hay más gente organizada, sí tienen apoyo, técnicos, todo. Y, ¿por qué allá sí y acá no? parece que el Estado solo llega a donde ya está todo más fácil, y a nosotros nos dejan de lado, somos pueblo olvidado (Escobar, Entrevistado 1, 2025).

> Yo escuché que en otros distritos hay técnicos que van a visitar a los productores, explican y ayudan. Acá nadie viene y entonces no es lo mismo vivir allá que acá, yo pienso que el campo no debería ser tan diferente, pero se nota que hay zonas que el gobierno prioriza y otras que no les interesan (Escobar, Entrevistado 3, 2025).

> Nosotros vemos que, en otros pueblos, la gente consigue crédito más fácil, porque hay buena señal, hay caminos buenos y acá no tenemos eso, creo que para conseguir apoyo hay que estar en un lugar bien ubicado o ser conocido, pero en Escobar todo cuesta más, y por eso casi nadie accede creo yo (Escobar, Entrevistado 17, 2025).

En resumen, los resultados reflejan con claridad cómo el acceso al crédito, sin políticas complementarias como asistencia técnica, seguro agrícola, orientación productiva y seguimiento institucional, puede convertirse en una experiencia negativa, generando endeudamiento, frustración e indiferencia con el Estado. En este sentido, llama la atención que el modelo operativo del Crédito Agrícola de Habilitación no contemple de forma estructural mecanismos de protección, particularmente en lo que respecta al seguro agrícola conforme indicado anteriormente. Según el Manual de Crédito del CAH (2017) la exigencia de póliza de seguro agropecuario solo se aplica "en caso de que se requiera", lo que evidencia que el aseguramiento no está integrado como componente regular del acceso al crédito agrícola – diferente de lo que ocurre en otras experiencias, como el Pronaf en Brasil (Wesz Jr., 2021). En la práctica, significa que la mayoría de los productores accede al crédito sin respaldo ante eventos adversos, lo que incrementa la vulnerabilidad financiera de las familias rurales y puede llevar al abandono definitivo de la política pública, aun cuando la necesidad de apoyo siga presente. Por tanto, la mayoría de los agricultores accede al crédito sin ninguna cobertura formal ante pérdidas climáticas o productivas.

Otro aspecto que debe ser considerado es el carácter selectivo de la política crediticia, percibido por algunos agricultores entrevistados como un sistema que favorece únicamente a ciertos perfiles con conexiones personales o políticas. Esta percepción de exclusión relacional fue recurrente durante el trabajo de campo, donde los agricultores señalaron que acceder al CAH no depende solo de cumplir los requisitos, sino también de "tener conocidos o familiares" dentro del sistema. Como expresaron los entrevistados:

> Acá se escucha siempre lo mismo, que los créditos son para los amigos del intendente o para los que están en alguna asociación ligada a la política, si uno no tiene a quién pedirle el favor, ni se molesta en ir. Yo ni intenté, porque ya sabía que me iban a decir que no puedo, como pasó a un vecino (Escobar, Entrevistado 16, 2025).

> Me acuerdo hace años atrás, quisimos hacer el trámite del préstamo, pero nos dijeron que 'teníamos que hablar con fulano' primero. Entonces, si no tenes padrino político, no te toman en serio y eso desalienta mucho. Muchos preferimos no perder tiempo ni exponernos a un maltrato o a quedar endeudados por algo que no entendemos bien (Escobar, Entrevistado 14, 2025).

Esta afirmación revela un componente central de lo que Setrini et al. (2025) denomina "mecanismos de acceso informal", es decir, una lógica institucional en la que las redes personales, las afinidades partidarias o el capital social sustituyen los criterios técnicos e igualitarios de acceso. En este sentido, el "buen cliente" para el CAH no solo es aquel que tiene documentos, perfil productivo y viabilidad económica, sino también aquel que se inscribe en una red de relaciones

sociales e institucionales reconocidas por el sistema. En territorios como Escobar, donde estas redes son más frágiles o están ausentes, los agricultores se autoseleccionan fuera del sistema, desmotivados por experiencias anteriores o por el conocimiento compartido de que "no es para ellos". Esta situación de exclusión tácita se ve reforzado cuando algunos actores están vinculados a movimientos sociales u organizaciones con posicionamientos políticos divergentes, lo que puede generar tensiones con las estructuras de poder local. Este fenómeno reproduce lo que la literatura llama *non-take-up* relacional, una forma de exclusión estructural no explícita, pero profundamente arraigada en las dinámicas de implementación local de las políticas públicas.

Otro elemento que contribuye a limitar el acceso al CAH en el distrito de Escobar es el perfil productivo diversificado y de subsistencia que caracteriza a la mayoría de los agricultores familiares locales. A diferencia de lo que suele exigirse en el diseño de productos financieros convencionales en los que se privilegia la especialización, el monocultivo y la proyección comercial, la economía campesina en Escobar se basa en la diversificación de actividades como estrategia de reproducción social. Las familias combinan pequeños cultivos alimentarios (como mandioca, maíz, hortalizas), crianza de animales menores y otras actividades de bajo volumen orientadas al autoconsumo. Esta diversidad productiva, aunque funcional para enfrentar los riesgos y sostener la vida cotidiana, no se ajusta al perfil de "cliente ideal" que el CAH parece priorizar, es decir, aquel productor con una única actividad definida, escala mínima rentable, proyección clara de retorno financiero y documentos que respalden formalmente su economía.

En este contexto, el hecho de tener actividades diversificadas representa un obstáculo adicional para acceder al crédito, ya que las líneas ofrecidas por el CAH tienen un enfoque más bien comercial, orientado a emprendimientos con planificación técnica, especialización y articulación con cadenas de valor. Esta distancia se agrava aún más si se considera el perfil de los agricultores de Escobar, caracterizado por superficies pequeñas, baja inserción en mercados formales y énfasis en la autosuficiencia alimentaria. Al no estar integrados en circuitos de comercialización más estructurados, ni contar con registros económicos estandarizados, muchos agricultores no logran cumplir los requisitos institucionales mínimos ni demostrar la "viabilidad" esperada. Esta desconexión entre la lógica de las políticas crediticias y las prácticas reales del campesinado reproduce una exclusión silenciosa de quienes justamente más necesitan apoyo para sostener sus modos de vida rurales.

Desde el punto de vista institucional, esta situación dificulta la aprobación del crédito. Las unidades productivas diversificadas no presentan planes de inversión claros, no manejan registros contables ni proyectan ingresos regulares. Como consecuencia, los técnicos no pueden estimar la viabilidad financiera con los parámetros tradicionales, lo que lleva a la descalificación del solicitante.

En lugar de adaptar los instrumentos financieros a la realidad social del agricultor familiar, el sistema opera con criterios homogéneos que terminan excluyendo a quienes tienen prácticas económicas legítimas, pero distintas a las esperadas por el modelo bancarizado.

Este fenómeno fue mencionado durante el trabajo de campo. Por ejemplo, el Entrevistado 11 señala: “nosotros acá trabajamos de todo un poco: gallinas, mandioca, algo de frutas. Cada mes es distinto, vendemos si hay y comemos de lo que sembramos. Y cuando se habla de crédito, hay que tener producción fija por lo que sabemos y no se adapta a lo que nosotros hacemos”. En el mismo sentido, otro entrevistado comentó: “me preguntaron cuánto iba a ganar con la inversión, pero yo no sé. Sembramos para comer, y si sobra vendemos, nosotros no hacemos cuentas como en una empresa” (Entrevistado 13, Escobar, 2025).

Estos relatos revelan una desconexión profunda entre el diseño institucional del CAH y la lógica organizativa de la agricultura familiar en territorios con menor integración al mercado. Mientras el crédito opera bajo parámetros de eficiencia económica y proyección de rentabilidad, la economía campesina prioriza la resiliencia, el autoconsumo y la estabilidad del hogar. Esta incompatibilidad no solo restringe el acceso formal al financiamiento, sino que reproduce un patrón de invisibilización del agricultor familiar como sujeto legítimo de política crediticia. Por ello, repensar el diseño de los productos financieros desde una perspectiva territorial, cultural y económica más sensible a las realidades locales se torna un desafío urgente para democratizar el acceso al crédito rural.

Esto hace eco en el presente análisis, al mostrar cómo Escobar representa no una excepción, sino un patrón silencioso de exclusión persistente en las políticas rurales paraguayas. También, refuerza la necesidad de repensar el modelo de crédito rural desde una perspectiva territorial, participativa y articulada, más cercana a la racionalidad campesina, que contemple no solo la entrega de recursos, sino el acompañamiento integral del proceso productivo.

## 6.4 ENTRE EL ACCESO Y EL NO ACCESO: DESAFÍOS DEL CAH

Con base en los aportes teóricos de Warin (2010) y la categoría del *non-take-up* o no-recurso, es posible interpretar los resultados del trabajo de campo a partir de tres formas diferenciadas mediante las cuales los agricultores familiares no acceden al CAH. Estas formas de exclusión - el desconocimiento, la no demanda y la no recepción - se manifiestan de manera simultánea o secuencial en distintos contextos y expresan tanto fallas informativas como estructurales, relacionales e institucionales. El siguiente cuadro resume estas categorías adaptadas al contexto paraguayo,

ilustrándolas con fragmentos de entrevistas realizadas en los distritos de Escobar y San Rafael del Paraná.

**Cuadro 4** – Razones del no acceso al CAH en Escobar y San Rafael del Paraná

| Categoría | Razones observadas en el estudio |
|---|---|
| No conocimiento | **Una persona elegible no tiene recurso por:**<br>- Los agricultores desconocen la existencia del CAH<br>- Falta de información clara sobre requisitos y funcionamiento.<br>- Falta de presencia institucional activa o de estrategias informativas en zonas periféricas. |
| No demanda | **Una persona elegible e informada no tiene recurso porque no lo solicitó por elección propia, debido a:**<br>- Experiencias negativas anteriores con endeudamiento.<br>- Inseguridad para asumir deudas por riesgo climático, caída de precios o informalidad.<br>- Decisión de no endeudarse por producción destinada al autoconsumo o por falta de mercado.<br>- Conocimiento parcial de las normas.<br>- Percepción de exclusión política o falta de relaciones. |
| No recepción | **Una persona elegible solicita, pero no recibe debido a:**<br>- Solicitudes rechazadas por falta de documentación (título de tierra, RUC, facturas, etc.).<br>- Perfil productivo diversificado o informal, no compatible con el enfoque técnico-comercial del crédito.<br>- Falta de acompañamiento o asesoría institucional.<br>- Criterios informales en la selección de beneficiarios (preferencia por perfiles "más formales" o por quien es vinculado con determinados grupos políticos).<br>- Prejuicio institucional sobre pequeños productores no organizados. |

Fuente: Elaboración propia a partir de Warin (2010).

Como evidencia el cuadro anterior, el no acceso al CAH en territorios como Escobar no puede atribuirse únicamente a la falta de interés o documentación por parte de los agricultores, sino que

obedece a un conjunto de factores estructurales, institucionales y simbólicos que configuran lo que la literatura denomina no-recurso. Estos factores abarcan desde el desconocimiento del servicio, pasando por decisiones individuales influenciadas por experiencias negativas o percepciones de exclusión, hasta el rechazo institucional explícito o implícito de ciertos perfiles productivos, económicos, políticos y sociales. Esta clasificación permite visibilizar las múltiples formas mediante las cuales los sujetos rurales son excluidos del crédito público. Por ello, comprender el fenómeno del no acceso desde una perspectiva ampliada y territorializada resulta fundamental para el rediseño de políticas públicas más inclusivas a la diversidad de la agricultura familiar paraguaya.

Los resultados observados en los distritos de San Rafael del Paraná y Escobar permiten analizar una dimensión clave del CAH: los límites entre el acceso formal y el acceso real al crédito rural. Si bien el programa figura como una política pública orientada a fortalecer a la agricultura familiar, su implementación concreta revela desigualdades territoriales significativas y diversas formas de exclusión, tanto visibles como silenciosas.

En San Rafael del Paraná, aunque se registra un número importante de familias con acceso continuo al CAH porque disponen de documentación formal, perfil productivo claro y experiencia previa en el uso del crédito, también es notable la cantidad de casos en que el acceso fue interrumpido o se perdió a lo largo del tiempo. Esto señala no sólo desafíos relacionados con la permanencia, sino también con la adecuación de las condiciones de crédito, la disponibilidad de acompañamiento técnico, la burocratización de procesos y las dinámicas de intermediación local. Igualmente, se observa una limitación importante relacionada con la concentración del financiamiento institucional. Según datos del propio CAH, el 80% del monto total desembolsado en 2024 se concentró en tres líneas principales de crédito (Proagro-CAH, Inversión Productiva y Po Joasa), lo que revela que, aunque existan alrededor de 20 líneas de crédito, hay una escasa diversificación efectiva del portafolio institucional. Esta concentración limita la capacidad del programa de adaptarse a distintos perfiles productivos y reduce las posibilidades de inclusión de agricultores con trayectorias no convencionales o actividades emergentes.

En San Rafael del Paraná el programa se muestra activo, pero frágil, dependiendo en gran medida de relaciones personales con los gestores y de la capacidad de las familias para mantenerse informadas y organizadas. En el caso de Escobar, el acceso al CAH es prácticamente inexistente, la mayoría de las familias nunca accedió, y aquellas que lo hicieron en el pasado ya no mantienen ningún vínculo con el programa. Esto, no se trata de una simple cuestión de demanda insuficiente, sino de una débil presencia institucional y de barreras estructurales que limitan el ejercicio efectivo de este derecho.

Además de las desigualdades territoriales identificadas en los casos de San Rafael del Paraná y Escobar, los desafíos enfrentados por el CAH, según la entrevista realizada a nivel nacional, están reconocidos en su propio Plan Estratégico Institucional (PEI) 2024–2028. En este documento, la institución plantea una serie de obstáculos que limitan su capacidad de inclusión financiera en todo el país, tales como la insuficiente infraestructura y conectividad en zonas rurales, la baja digitalización de servicios, la escasa educación financiera de los beneficiarios y la falta de formalización de organizaciones campesinas. También está la limitación de recursos humanos capacitados para realizar un acompañamiento técnico adecuado. Si bien el PEI establece estrategias como la mejora tecnológica, la promoción de la educación financiera y el fortalecimiento de alianzas estratégicas, la evidencia empírica en Escobar muestra que estas directrices aún no se han traducido en impactos concretos ni sostenidos. Las condiciones estructurales que limitan el acceso como la informalidad productiva, el aislamiento institucional, la falta de organización colectiva y la debilidad en los canales de comercialización requieren intervenciones integradas y adaptadas territorialmente. Además, cabe preguntarse si esas medidas, aunque técnicamente adecuadas, son suficientes para revertir un patrón histórico de exclusión estructural y desigualdad territorial. La mejora tecnológica o la educación financiera no logran por sí solas garantizar inclusión si no van acompañadas de cambios en el modelo de atención, flexibilización de criterios, acompañamiento personalizado y, sobre todo, reconocimiento del perfil real de la agricultura familiar diversificada y de subsistencia. En ese sentido, se requiere no solo implementar estrategias ya formuladas, sino repensar el enfoque institucional del crédito rural desde una lógica más inclusiva, participativa y sensible a las realidades sociales del campo paraguayo.

A estos elementos se suma una problemática estructural señalada en distintas entrevistas: la fragmentación del sistema de crédito rural en Paraguay. Como se evidenció en el estudio, el CAH ha atravesado múltiples reformas institucionales, cambios en sus líneas de crédito y adaptaciones políticas a lo largo del tiempo, lo que ha derivado en un sistema poco estable y difícil de acompañar, tanto para los productores como para los propios funcionarios. Esta fragmentación debilita la capacidad del Estado de ofrecer un acompañamiento integral, dificultando el seguimiento adecuado del uso de los créditos y su efectividad como herramienta de desarrollo.

Además, la escasa articulación entre el CAH y otras políticas públicas, como asistencia técnica, seguro agrícola, comercialización, infraestructura rural y protección social refleja un enfoque sectorial que, si bien apunta a resolver un aspecto clave del desarrollo rural, no aborda las múltiples dimensiones que determinan el éxito o fracaso de una experiencia productiva. El resultado es que el crédito, en lugar de impulsar transformaciones sostenibles, se convierte muchas veces en un recurso

aislado, consumido en condiciones de emergencia o necesidad inmediata, sin garantizar retorno económico o sostenibilidad productiva, como señalaron algunos gestores entrevistados.

Por último, debe destacarse que el modelo operativo actual del CAH tiende a reproducir desigualdades preexistentes: quienes ya están organizados, formalizados y cuentan con redes de apoyo local, acceden más fácilmente, mientras que las familias más vulnerables enfrentan múltiples barreras. Esta discrepancia revela un desafío profundo de la política pública, o sea, transformar las reglas de acceso sin flexibilizarlas de manera arbitraria, sino diseñando criterios que reconozcan la diversidad de trayectorias y la racionalidad y capacidad del campesinado paraguayo. Esto exige avanzar hacia un modelo más territorializado, basado en el diálogo de saberes, reforzando un enfoque de derechos, no solo como beneficiarios, para ello, es fundamental incorporar el conocimiento local en el diseño e implementación de la política de crédito.

## 7 CONSIDERACIONES FINALES

El presente estudio tuvo como objetivo analizar los resultados alcanzados por el CAH en Paraguay, destacando los factores que potencializan o limitan su acceso en dos municipios con realidades contrastantes: San Rafael del Paraná (Itapúa) y Escobar (Paraguarí). A partir de una metodología cualitativa, complementada con elementos cuantitativos y entrevistas semiestructuradas a agricultores familiares y gestores, fue posible evidenciar una serie de hallazgos relevantes sobre el funcionamiento de esta política pública en el territorio.

Los resultados revelan que, si bien el CAH mantiene un marco normativo que prioriza a la agricultura familiar, en la práctica su alcance es profundamente desigual. En San Rafael del Paraná, el acceso al crédito se encuentra más institucionalizado, con una estructura operativa consolidada, presencia física de la oficina, infraestructura y una demanda activa por parte de los agricultores. Esto ha permitido que una proporción significativa de las familias rurales accedan de forma continua o intermitente al crédito, aunque enfrentando obstáculos importantes relacionados con la informalidad, la falta de asistencia técnica estructurada y la ausencia de articulación con otras políticas complementarias.

En contraste, Escobar presenta un panorama marcado por la exclusión silenciosa. La mayoría de los productores nunca accedió al CAH o lo hizo en el pasado bajo condiciones desfavorables que derivaron en experiencias negativas. La falta de presencia institucional, la escasa formalización de las unidades productivas, la débil articulación organizativa y las barreras informativas explican, en gran medida, esta situación de no acceso. Como plantea el enfoque del *non-take-up* por Hamel (2014) y Warin (2016), muchas políticas públicas fracasan no por ausencia de beneficiarios potenciales, sino por condiciones estructurales que impiden que esos sujetos accedan efectivamente a los derechos formales que les corresponden.

Además, este trabajo reafirma el papel crucial del territorio como unidad de análisis. La geografía del acceso al CAH no es neutra ni responde únicamente a criterios técnicos, estando fuertemente mediada por factores políticos, institucionales e históricos. Como lo señalan autores como Setrini (2025) y a Setrini et al. (2020), la acción estatal en el medio rural combina desigualdades territoriales con vínculos clientelares, lo que puede afectar la asignación de recursos, incluido el crédito agrícola y reproducir relaciones de dependencia. En este sentido, la mayor presencia institucional del CAH en zonas afines al partido gobernante, frente a su casi inexistencia en otros territorios, plantea serios cuestionamientos sobre la equidad en la distribución de los recursos públicos.

Desde el punto de vista de los propios agricultores, la falta de acompañamiento técnico continuo, la fragmentación de la política y el uso del crédito sin orientación ni respaldo adecuado

generan una experiencia ambivalente. A pesar de que muchos reconocen el potencial del CAH como una herramienta útil, también lo perciben como un mecanismo que, sin protección institucional, puede acentuar su vulnerabilidad. Esta percepción fue particularmente clara en los relatos de quienes accedieron al crédito en el pasado y hoy están endeudados o desmotivados.

Metodológicamente, se enfrentó la escasez de registros históricos organizados y digitalizados del CAH, especialmente previos a la última década, impidiendo comparaciones consistentes a lo largo del tiempo. El estudio de caso en dos distritos (San Rafael del Paraná y Escobar) no permite generalizaciones estadísticas a todo el país, aunque aporta hallazgos cualitativos como referencia. El muestreo por bola de nieve, útil para acceder a poblaciones de difícil contacto, introduce sesgos potenciales de red. Parte de la evidencia proviene de entrevistas con las limitaciones inherentes a la memoria y percepción de las personas informantes. También, la ausencia de evaluaciones públicas sistemáticas sobre la efectividad del acompañamiento técnico limita la triangulación de resultados.

Los datos analizados se alinean también con los resultados del CAN (2022), que muestran una elevada concentración de pequeños productores sin acceso efectivo a políticas de crédito, especialmente en zonas de menor densidad institucional y alto índice de pobreza rural. Esto refuerza la necesidad de repensar el modelo de intervención del CAH no solo en términos financieros, sino como parte de una estrategia de desarrollo rural integral, articulada con políticas de seguro agrícola, comercialización, formación técnica, acceso a mercados y valorización de los saberes campesinos (GRISA Y SCHNEIDER, 2014).

Para avanzar, proponemos que el CAH trabaje con y desde los territorios, realizar diagnósticos participativos para entender cada realidad, fijar metas de cobertura por distrito con foco en quienes hoy están más rezagados e instalar presencia operativa donde no hay sede mediante oficinas móviles y ventanillas itinerantes. Al mismo tiempo, es clave flexibilizar requisitos, aceptando garantías alternativas, simplificando trámites y permitiendo que las unidades productivas que aún son informales construyan su historial de manera gradual. Todo esto debe ir acompañado de apoyo técnico continuo mediante convenios con la DEAG y los gobiernos locales, con asistencia antes, durante y después del crédito, sumando educación financiera y prevención del sobreendeudamiento. Además, el CAH debe articularse con otras políticas; seguro agrícola, compras públicas y programas de comercialización para reducir riesgos y asegurar mejores retornos. Para garantizar justicia y confianza, se requieren criterios públicos de asignación territorial, monitoreo independiente y tableros de datos abiertos que ayuden a evitar sesgos políticos. Finalmente, proponemos probar estas mejoras con pilotos en territorios hoy excluidos, como Escobar, fortaleciendo la banca comunal, creando

promotorías de crédito y haciendo alianzas con organizaciones locales, con evaluación externa para aprender y escalar lo que funcione.

Por tanto, la inclusión financiera de la agricultura familiar no se logrará sólo ampliando la oferta de crédito. Sin territorialización real, flexibilidad institucional y búsqueda activa de los más excluidos, el crédito rural seguirá operando como recurso selectivo, más accesible para quienes ya poseen ventajas estructurales. Para que el CAH sea una palanca de inclusión y transformación, las políticas públicas deben trascender el diseño normativo y asegurar presencia efectiva, articulación interinstitucional, participación social y compromiso con la equidad territorial. Sólo así el crédito podrá convertirse en una herramienta concreta de desarrollo para la agricultura familiar paraguaya.

## REFERENCIAS


ARIAS, Barrios Pascual. **Supervisión y administración: origen del Crédito Agrícola de Habilitación.** En el Boletín de informaciones. Año 3 No. (9 y 10), 1955.

ABC. **El chaco productivo: como las cooperativas menonitas impulsan un modelo integral.** 2025. Disponible en: https://www.abc.com.py/negocios/2025/05/24/el-chaco-productivo-como-las-cooperativas-menonitas-impulsan-un-modelo-integral/**.** Acceso el: 10 jun. 2025.

ALLOATTI, Magali Natalia. **Una discusión sobre la técnica de bola de nieve a partir de la experiencia de investigación en migraciones internacionales.** 2014.

ALDERETE, Mauricio. **Estudio de Impacto Ambiental Preliminar,** 2020.

ARGUMEDO, Pedro. **Inclusión financiera de pequeños productores rurales: estudio de caso en El Salvador.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

BANCO MUNDIAL. **De una tierra sin litoral a una tierra de oportunidades reporte de crecimiento de Paraguay**, 2023.

BLANDFORD, David. **Information Deficiencies in Agricultural Policy Design, Implementation and Monitoring**. *OECD Papers*, 2007.

BCP. **Informe de tasas de interés activas**. Asunción, 2024.

BUAINAIN, Antônio Márcio, et al. **Alternativas de financiamento agropecuário. Experiências no Brasil e na América Latina.** Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CÓDIGO POSTAL SAN RAFAEL DEL PARANÁ, ITAPÚA - PARAGUAY. Disponible en: https://codigo-postal.org/paraguay/itapua/san-rafael-del-parana/. Acceso el: 29 oct. 2023.

CAMPOS CORREIO, Paulo Tiago Cardoso. **Resenha: BACHA, Carlos José Caetano. Economia e política agrícola no Brasil**. Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 25, n. 2(46), p. 151–154, jul./dez. 2014.

CAN. VI Censo Agropecuario Nacional, 2022. Disponible en: https://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/ess_test_folder/World_Census_Agriculture/WCA_2020/WCA_2020_new_doc/WCA_2020_doc2/PGY_SPA_REP_2022.pdf. Acceso el: 10 de sep. 2024.

CAN. **Cantidad y superficie de fincas agropecuarias según departamento y distrito Censos (2008 y 2022).** vol3, 2022. Disponible en: https://portal.gis.mag.gov.py/arcgis/apps/sites/#/geoportal/pages/volumen3**.** Acceso el: 10 sep. 2024.

CAN. Censo Agropecuario Nacional. v.5, 2008. Disponible en: https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1966072-Volumen5pdf-Volumen5.pdf. Acceso el: 20 agosto. 2024.

CAN. Censo Agropecuario Nacional. v.1, 2008. Disponible en: https://www.arp.org.py/images/files/CENSO%20AGROPECUARIO%202008.pdf. Acceso el: 20 sep. 2024.

CAH. **Productos Financieros.** Disponible en: https://www.cah.gov.py/productos. Acceso el: 15 agosto. 2024.

CAH. **80 años del Crédito Agrícola de Habilitación y Rendición de Cuentas al Ciudadano**, 2023.

CAH. **Balance Anual de Gestión Pública**, 2023.

CAH. **Balance Anual de Gestión Pública**, 2024**.**

CAH . **Manual de Crédito**, 2017.

CAH. **Política de Control Interno**, 2023.

CAZELLA, Ademir Antonio; CAPELLESSO, Adinor José; SCHNEIDER, Sergio. **A abordagem do não recurso a políticas públicas: o caso do crédito rural para a agricultura familiar.** Revista Política e Planejamento Regional, 2020.

CADENA SER. **El proyecto IGUALDER en Mágina presenta las conclusiones y propuestas de actuación desde una perspectiva de género**, 2025. Disponible en:https://cadenaser.com/andalucia/2025/03/31/el-proyecto-igualder-en-magina-presenta-las-conclusiones-y-propuestas-de-actuacion-desde-una-perspectiva-de-genero-en-busca-de-la-igualdad-entre-hombres-y-mujeres-y-la-participacion-de-los-jovenes-en-el-desarrollo-rural-radio-jodar/ . Acceso el: 1 abril. 2025.

CEPAL. **Políticas sociales e institucionales para la igualdad: Desigualdad territorial**. Disponible en: https://igualdad.cepal.org/es. Acceso el: 15 may. 2025.

CÓDIGO POSTAL ESCOBAR, PARAGUARÍ - PARAGUAY. Disponible en: https://codigo-postal.org/paraguay/paraguari/escobar/. Acceso el: 2 oct. 2023.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

DE SOUSA, Angélica Silva; DE OLIVEIRA, Guilherme Saramago; ALVES, Laís Hilário. **A pesquisa bibliográfica:** princípios e fundamentos. Cadernos da FUCAMP, 2021.

DEL PARANÁ, DISTRITO SAN RAFAEL**. Relatorio del estudio de impacto ambiental (rima) ley 294/93 proyecto: silo centro de acopio de granos propietario: agro alianza santa catalina sa,** 2022.

Dubois, V. **La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère**. Paris: Economía, 2015.

ECONOMÍA VIRTUAL. **Aumentar el acceso a créditos es fundamental para el desarrollo productivo**. 2023. Disponible en: https://economiavirtual.com.py/web/pagina-general.php?codigo=36706.Acceso el: 05 mayo. 2024.

ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL PRELIMINAR. **Comisión vecinal francia del distrito de Escobar,** 2020.

EL PAÍS. C**onocer al máximo qué necesitan las empresas y el perfil de cada parado": cómo mejorar las ineficaces políticas activas de empleo**. 2025. Disponible en:https://elpais.com/economia/2025-03-31/conocer-al-maximo-que-necesitan-las-empresas-y-el-

perfil-de-cada-parado-como-mejorar-las-ineficaces-politicas-activas-de-empleo.html. Acceso el: 1 abril. 2025.

FAO. **Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios**, 2004.

FAO. **FAOSTAT. Food and agriculture data.** Disponible en: https://www.fao.org/faostat/en/#home. Acceso el: 10 jun. 2025.

FAO. **La financiación de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe: situación actual y desafíos para su inclusión**, 2021.

FAO. F**OOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS.** *Price volatility in food and agricultural markets: policy responses*, 2011.

FAO. **Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en agricultura familiar en América Latina y el Caribe 2012-2015**, 2012.

FIDA. **Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.** Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável no Paraguai. Roma: IFAD, 2023.

FOGEL, Ramón B.; HEIKEL, María Victoria; PALAU VILADESAU, Tomás. **Cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales.** Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1986.

GÓMEZ, Paula Andrea Urbano. **Análisis de datos cualitativos**. Fedumar Pedagogía y Educación, 2016, vol. 3, no 1, p. 113-126.

GUTIÉRREZ, Alejandro. **Microfinanzas rurales: experiencias y lecciones para América Latina**. CEPAL, 2004.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Brasil: dos décadas de políticas públicas para la agricultura familiar**. Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe - balance, desafíos y perspectivas. CEPAL/IICA/FAO/CIRAD. Santiago, Chile, 2014. p. 75- 101.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). **Políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina: uma análise comparada.** Porto Alegre: UFRGS Editora, 2015.

HAMEL, M.-P.; WARIN, P. **Non-recours (non-take up)**. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.RAVINET, P. (Dir.). Dictionnaire des politiques publiques. 4e ed., Paris: Presses de Sciences Po, p. 383-390, 2014.

HINTZE, Susana. **Políticas sociales en América Latina: prácticas institucionales, desigualdad y acceso a derechos**. Buenos Aires: CLACSO, 2013.

HLPE. **Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición**. La volatilidad de los precios y la seguridad alimentaria, 2011.

HERNÁNDEZ, Jaime Vélez. **Funciones del Crédito rural**. Iica, 1984.

ITAPUA. **Proyecciones de población por sexo y edad. 2022**. Disponible en: https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Proyeciones%20por%20Departamento%202022/07_ITAPUA_2022.pdf. Acceso el: 29 oct. 2023.

INE**. Instituto Nacional de Estadísticas del Paraguay. Resultados finales Estructura de la población por edad y sexo,** 2022**.** Disponible en: https://www.ine.gov.py/publicacion/2/poblacion. Acceso el: 13 oct. 2024.

INE. **Proyecciones de población por sexo y edad.** 2022. Disponible en: https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Proyeciones%20por%20Departamento%202022/07_ITAPUA_2022.pdf. Acceso el: 13 oct. 2024.

**INFORMACIONES GENERALES DEL MUNICIPIO**. Paraguari. 2024. Disponible en: https://www.municipios.gov.py/paraguari/. Acceso el: 4 oct. 2024.

INSTITUTO DE BIOTECNOLOGÍA AGRÍCOLA (INBIO). **Zafra 2023/2024: superficie de cultivo de soja se redujo en 5%, sin embargo, se llegó a las 10 millones de toneladas de producción**. Asunción: INBIO, 2024.

INSTITUTO DE BIOTECNOLOGÍA AGRÍCOLA (INBIO). **Superficies de siembra: soja, maíz y arroz – Zafra 2023/2024**. Asunción: INBIO, 2024.

IICA. P**rograma Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).** OPSAA - Observatorio de Políticas Públicas para Sistemas Agroalimentarios Sostenibles, 2021.

IICA. **Inclusión financiera de la agricultura familiar: experiencias de América Latina.** San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2022.

PARAGUARI. **Proyecciones de población por sexo y edad.** 2022. https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Proyeciones%20por%20Departamento%202022/09_PARAGUARI_2022.pdf. Acceso el: 29 oct. 2023.

PAUTASSI, Laura. **Los derechos sociales y su exigibilidad: tensiones y desafíos para las políticas públicas en América Latina.** Santiago: CEPAL, 2007.

PITANGA, Ângelo Francklin. **Pesquisa qualitativa ou pesquisa quantitativa: refletindo sobre as decisões na seleção de determinada abordagem**. Revista pesquisa qualitativa, vol. 8, no 17, p. 184-201, 2020.

PMDS. **Plan Municipal de Desarrollo Sustentable (2016-2020)**. Disponible en:https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/576615-21SANRAFAELDELPARANApdf-21SANRAFAELDELPARANA.pdf. Acceso el: 10 oct. 2024.

Lakatos, Eva Maria. **Fundamentos de metodología científica.** / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. – 8. ed. – São Paulo : Atlas, 2017.

LANDINI, Fernando Pablo; BIANQUI, Vanina Paola. **Construcción de estándares de calidad para el servicio de extensión del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay,** 2018.

LA NACIÓN. **Tasas de interés en bancos registran leve aumento en septiembre, según el BCP**. 04 nov, 2024.

LA NACIÓN. **Crédito Agrícola otorgó préstamos por más de G. 495 mil millones**, 2024.

LA TRIBUNA. **BCP ajusta los límites de tasas de interés,** 2024.

LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre a implantação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019.

LÓPEZ, Flor Mireya. **El análisis del espacio local como paradigma metodológico de la periferia metropolitana**. Diseño y Sociedad, 2007.

PRODUCEPAY. **Guía básica para entender los créditos agrícolas. 2023.** Disponible en: https://producepay.com/es/el-blog/guia-basica-para-entender-los-creditos-agricolas/. Acceso el: 15 mar. 2025.

RAMIREZ, Justino. **En Alternativas de crédito a grupos marginados**. Asunción : CAH 1981.

RENGIFO, Lynda Mayerli Ospina; BOGADO, Leticia Molinas. **Análisis comparado de la,s fuentes de renta de dos comunidades rurales en Paraguay y Colombia.** *Retratos de Assentamentos*, 2022, vol. 25, no 2, p. 167-184.

MAP. Ministerio de Administraciones Públicas. **Evaluación de políticas públicas.** 2022. Disponible en: https://funcionpublica.digital.gob.es/evaluacion-politicas-publicas.html. Acceso el: 01 agosto. 2024.

MAG. **Misión de la Dirección de Extensión Agraria**. 2018. Disponible en: https://www.mag.gov.py/index-b.php?pag=mision-deag.html. Acceso el: 30 julio. 2025.

MARTINS DE CARVALHO, Horacio. **Agricultura familiar y campesinado en América Latina**. Extensión Libros, 2013.

MEJIA, Daniela, et al. **El crédito agropecuario como motor del desarrollo rural: desafíos y oportunidades del caso colombiano ,**2024

MOJICA CASTILLO, Marleni, et al. **La evaluación de las políticas agropecuarias en Panamá: una perspectiva comparada internacional**, 2019.

MULLER, P. **La producción de las políticas públicas**. INNOVAR, Revista de ciencias administrativas y sociales, Colombia, n. 12, p. 65-75, 1998.

NICOLÁS, M. A. ZIMMERMANN, S. A. **O desmonte (policy dismantling) no campo da análise das políticas públicas**. IN: NICOLÁS, M. A.; GAITAN, F.; (orgs). Desmonte do Estado e Retração da Cidadania: Pensando alternativas de proteção social. Rio de Janeiro: INCT/PPED, 2021 p.152-188.

PARAGUAY. **Ley n.º 6286/2019. Que regula el fortalecimiento de la agricultura familiar campesina**, 2019.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. **Informe final del examen especial Crédito Agrícola de Habilitación cartera de préstamos en morosidad**, 2005.

PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2019 - 2023. **Crédito Agrícola de Habilitación**. Asunción, Paraguay, 2019.

RAHI, Arturo. **Creación de bancos : 1887 - Banco Agrícola del Paraguay.** 1997. Disponible en:https://www.portalguarani.com/881_arturo_rahi__/13414_creacion_de_bancos__1887__banco_agricola_del_paraguay_por_arturo_rahi_. Acceso el: 10 mar. 2025.

RIQUELME, Quintín; RUIZ, Víctor Julio Imas. **Políticas Públicas en la agricultura familiar**.Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, 2014.

SAMANIEGO, Cayo. **Crédito Agrícola de Habilitación-CAH. Experiencias Regionales en Transferencias Tecnológicas, Vinculadas al Financiamiento**. Santiago de Chile: PROCODER-IICA. p. 9- 24, 1996.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 1. ed. -- São Paulo : Cortez, 2013.

SCHNEIDER, Sergio. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate**, 2010.

SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Adriana; MARTINS, Rafael. **Comercialización y circuitos cortos en la agricultura familiar: un análisis a partir de la experiencia brasileña**. Revista de Economía y Sociología Rural, v. 48, n. 3, p. 565–588, 2010.

SCHNEIDER, S., CAZELLA, A. e MATTEI, L. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. In: SCHNEIDER, S., SECCHI, L. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Adriana. Crédito rural e agricultura familiar no Brasil: avanços e limites da atuação do Estado. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Gestão Educacional, Santa Maria, v. 4, n. 1, p. 117–138, 2014.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SETRINI, Gustavo. **Regime Change and Alternancia Clientelar: From Monopolistic to Pluralistic Clientelism in Post-Stroessner Paraguay.** 2025.

SETRINI, Gustavo; BORDA, Dionisio; GONZÁLEZ, Cynthia; SERVÍN, Belén. **Transición agraria en Paraguay: evidencias empíricas y explicaciones teóricas**. Asunción: CADEP, 2020.

SOUZA, Y. H. SECCHI, L. **Extinção de políticas públicas: síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 20, n. 66, 2015.

SOTO BAQUERO, Fernando; FALCONI, Carlos; KLEIN, Alfredo. **Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas**. Santiago: FAO, 2007.

TIQUE, Evelyn Johana; FUENTES, Juan Carlos Barrientos. **Determinantes de crédito agropecuario entre productores de leche en Colombia**. Economía agraria y recursos naturales, 2023, vol. 23, no 2, p. 61-90.

UNOPS. ***To grow, eat and sell: modernizing agriculture in Paraguay***. Copenhague: UNOPS, 2023

VARGAS, Carlos Salazar. **La evaluación y el análisis de políticas públicas**. Revista Opera, 2009, no 9, p. 23-51.

VALDEMAR JOÃO WESZ JUNIOR. **O pronaf pós-2014: intensificando a sua seletividade**, 2021.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **Política Pública: Una visión panorâmica. 1ª Edição. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (PNUD - Bolivia), 2012.

VILLALBA, Adrián Morínigo. **Políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar campesina,** 2019.

WARIN, P. **Le non-recours: définition et typologies**. Document de travail, Ordenore, Grenoble, 2010.

WARIN, P. **Le non-recours aux politiques sociales.** Presse Universitaires de Grenoble, 2016.

WESZ JUNIOR, Valdemar João. **As políticas públicas de agroindustrialização na agricultura familiar: análise e avaliação da experiência brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Departamento de Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2009.

WESZ JUNIOR, Valdemar João; GRISA, Catia. **O estado e a soja no Brasil: a atuação do crédito rural de custeio (1999-2015).** Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas [recurso eletrônico]. p. 97-111, 2017.

WESZ JUNIOR, V. J.; ZIMMERMANN, S. A.; CARRERAS RIOS, F. D. **La institucionalización de políticas públicas para la agricultura familiar en Paraguay**. Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, v. 38, n. 1, p. 80-97, 2018.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando procesos**, 2014.

## ANEXOS

## ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA LOS AGRICULTORES

-

### 1) Identificación de la familia

- Nombre: _____ Edad: _____ Sexo: _____
- Escolaridad: _____ Estado civil: _____
- Características de las personas que viven en la finca: _____
- Algún miembro realizo/realiza formación específica sobre el tema agropecuario: ( ) si ( ) no
- Local de vivienda: ( ) unidad productiva ( ) en la sede de la comunidad local ( ) zona urbana ( ) otro
- Cuantas generaciones la familia trabaja en agricultura: ( ) desde siempre ( ) 2ªgeneración ( ) 1ª generación
- Considera la condición de vida de la familia: ( ) óptima ( ) buena ( ) regular ( ) ruin ( ) pésima
- Cuál es el área de la finca: _____ hectáreas - La tierra tiene titulación: ( ) si ( ) no
- Son tierras: ( ) propias ( ) ocupadas ( ) alquiladas ( ) en asociación ( ) otra
- Cuál es la finalidad principal de la producción agropecuaria: ( ) comercialización ( ) consumo de la familia
- El productor está vinculado a: ( ) cooperativa ( ) asociación de productores ( ) sindicato ( ) movim. Sociales
- Tiene acceso a políticas públicas para a agropecuaria: ( ) si ( ) no
- Si es si, para que: ( ) crédito rural ( ) asistencia técnica ( ) mercado ( ) precio ( ) seguro ( ) maquinaria ( ) otro
- Cuáles son las principales actividades desarrolladas en la finca:
- _____

_____

- Que otras fuentes de ingreso tiene además de la finca: _____

_____

- Cuál es el porcentaje de la renta familiar que viene de las actividades agroganaderas de la finca: _____%
- La familia tendría condiciones de sostenerse solamente con los ingresos de la propiedad rural: ( ) si ( ) no
- Usted conoce el Crédito Agrícola Habilitación (CAH): ( ) si ( ) no
- La familia, en algún momento, accedió el (CAH): ( ) si ( ) no

  Si es si: ( ) accedió en el pasado y no accede más ( ) accede de manera continua aún hoy

## 2) Agricultores que nunca accedieron el CAH

- ¿Por qué nunca ha accedido al CAH para su negocio familiar?
- ¿Llegó a intentar acceder al CAH? ¿Por qué no tuvo éxito? ¿Si no intentó acceder, fue por qué razón?
- ¿Accede a algún financiamiento de otra fuente para actividades agrícolas o ganaderas de la finca? Si si, ¿Qué financiación (instituciones financieras privadas, cooperativas, etc.) y para qué actividad?
- ¿Cuál te parece mejor opción: el CAH o las otras fuentes? ¿Por qué?
- En tu opinión, ¿Cuáles son las razones por las que los agricultores no consiguen acceder a algún crédito rural?
- ¿La falta de información, requisitos burocráticos, falta de garantías, tipos de interés elevados, etc. ¿Cuáles son los elementos que pueden limitar el acceso al CAH?
- ¿Usted cree que hay perfiles de productores o de actividades que reciben más o menos apoyo del CAH en el municipio? ¿Por qué?
- ¿Usted cree que, si tuviera acceso, el CAH aportaría beneficio para la familia? ¿Por qué?
- ¿Accede a alguna política social? ¿Cuál?
- ¿Conoce algún agricultor que accede o accedió al CAH? ¿Por qué crees que él consiguió acceder?
- ¿Sería posible pasar el contacto de estos agricultores para hablar con ellos?

## 3) Agricultores que acceden el CAH de manera continua

- ¿Desde cuándo accede el CAH? ¿Accede todo el año? ¿Qué líneas y para qué actividades?
- ¿Puedes hablar sobre cómo funciona para acceder el CAH?
- ¿Con qué fines utiliza el agricultor familiar el crédito?:
- Invertir en propiedad: compra de insumos, maquinaria, equipos, construcción de mejoras, etc.
- Costos de producción: compra de semillas, fertilizantes, pesticidas, etc.
- Comercialización de la producción: transporte, almacenamiento, etc.
- Otras necesidades: diversificación de la producción, pago de deudas, etc.
- ¿Usted accede a más de una línea/modalidad por año? ¿Otros miembros de la familia también acceden?
- ¿Cuáles son las razones por las cuales usted accede de manera continua al CAH?
- ¿Está satisfecho con el CAH? ¿Por qué?
- ¿En tu opinión, cuáles son los aspectos positivos del CAH?
- ¿En tu opinión, cuáles son los aspectos negativos del CAH? ¿Tuve alguna dificultad a lo largo de los años?
- ¿Conoces casos de quien intentó acceder y no consiguió? ¿Por qué cree que no consiguen?
- ¿El CAH te ayudó a mejorar sus ingresos y su calidad de vida? ¿De qué forma?
- ¿Cuáles serían las sugerencias para mejorar el acceso al CAH?
- ¿Existe una percepción común entre los agricultores sobre la eficacia del CAH en términos de apoyo financiero? ¿Por qué?
- ¿El CAH ofrece capacitación o asistencia técnica a los agricultores para aumentar el beneficio

del crédito?

- ¿Existen organizaciones locales o instituciones que jueguen un papel en la promoción y facilitación del acceso al programa CAH en la comunidad?
- ¿Accede a algún financiamiento de otra fuente para actividades agrícolas o ganaderas de la finca? Si si, ¿Qué financiación (instituciones financieras privadas, cooperativas, etc.) y para qué actividad?
- ¿Usted cree que hay áreas/actividades específicas que reciben más o menos apoyo del CAH en el municipio? ¿Por qué?
- ¿Usted cree que hay perfiles de productores que reciben más o menos apoyo del CAH en el municipio? ¿Por qué?
- ¿Usted cree que hay zonas del país que reciben más o menos apoyo del CAH? ¿Por qué?
- ¿Usted percibe cambios en el CAH cuando hay cambios de gobierno? ¿Por qué?
- ¿Conoce algún agricultor que accede o accedió al CAH? ¿Por qué crees que él consiguió acceder?
- ¿Sería posible pasar el contacto de estos agricultores para hablar con ellos?

**4) Agricultores que accedieron el CAH y no acceden más**

- ¿Cuándo accedió el CAH? ¿Durante cuánto tiempo accedió?
- ¿Fueron vía que líneas y para qué actividades?
- ¿Cuáles fueron los principales beneficios que obtuvo con el acceso al CAH?
- ¿Cuáles fueron las principales dificultades que obtuvo con el acceso al CAH?
- ¿Por qué dejó de acceder al CAH? ¿Qué elementos fueron decisivos?
- ¿Usted ha vuelto a intentar acceder al CAH? ¿Por qué?
- ¿Accede a algún financiamiento de otra fuente para actividades agrícolas o ganaderas de la finca? Si si, ¿Qué financiación (instituciones financieras privadas, cooperativas, etc.) y para qué actividad?
- ¿Usted cree que hay áreas/actividades específicas que reciben más o menos apoyo del CAH en el municipio? ¿Por qué?
- ¿Usted cree que hay perfiles de productores que reciben más o menos apoyo del CAH en el municipio? ¿Por qué?
- ¿Usted cree que hay zonas del país que reciben más o menos apoyo del CAH? ¿Por qué?
- ¿Usted percibe cambios en el CAH cuando hay cambios de gobierno? ¿Por qué?
- ¿Conoce algún agricultor que accede o accedió al CAH? ¿Por qué crees que él consiguió acceder?
- ¿Sería posible pasar el contacto de estos agricultores para hablar con ellos?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA LOS GESTORES DEL CAH

## 1) GESTORES A NIVEL NACIONAL ( ASUNCIÓN)

**-Identificación del entrevistado/a:**

- Puede comentar sobre su trayectoria trabajando con el CAH (cuando empezó, en qué sector, actividades)

- Puede hablar sobre los objetivos del CAH?

-En su opinión, ¿cuáles son los principales logros del CAH en cuanto a apoyo al sector agrícola en Paraguay?

-¿Cuáles serían los indicadores fundamentales que supervisan para evaluar la incidencia del CAH en Paraguay?

-¿Existen algunos obstáculos que enfrenta el CAH para llegar a las comunidades? ¿Cuáles y por qué?

-¿Qué elementos crees que han favorecido el acceso de los agricultores al crédito agrícola del CAH en algunos departamentos más que otros?

-¿Qué métodos han implementado para mejorar la cobertura del CAH en áreas rurales alejadas?

- ¿Pensando en las familias rurales, hay un perfil de agricultor que más accede al Programa? ¿Por qué?

- ¿Cuáles son las principales actividades financiadas por el CAH? ¿Por qué?

- ¿Cuáles son las líneas del CAH con mayor acceso? ¿Por qué?

-¿Usted piensa que existen desafíos que limitan el acceso de los agricultores a los servicios financieros del CAH? ¿Cuáles y por qué?

-¿Qué programas o iniciativas han implementado para adaptarse a las necesidades variables de los agricultores en las diferentes localidades del país?

- Cuál es el porcentaje de endeudamiento del CAH y por qué?

-¿Qué tipo de colaboraciones o asociaciones estratégicas han desarrollado con organizaciones locales o internacionales para fortalecer la capacidad del CAH en algunas áreas del país?

-¿Según el Censo Agropecuario de 2022, San Rafael del Paraná (Itapúa) está entre los municipios con mayor acceso al CAH en cuanto en Escobar (Paraguarí) ninguno accedió? En tu percepción, ¿qué explica esto?

-¿Qué medidas han tomado para asegurar que el crédito agrícola no solo sea accesible, sino también sostenible y beneficioso a largo plazo para los beneficiarios?

- ¿En tu percepción, hay cambios importantes en el CAH cuando hay cambio de gobierno?

- Tiene sugerencia de otras personas con quien yo podría hablar para la investigación?

## 2) GESTORES A NIVEL DEPARTAMENTAL ( ITAPÚA- PARAGUARÍ)

**-Identificación del entrevistado/a:**

- Puede comentar sobre su trayectoria trabajando con el CAH (cuando empezó, en qué sector, actividades)

- Puede hablar sobre los objetivos del CAH?

-¿Qué estrategias han implementado para ampliar el acceso al crédito agrícola en estas zonas?

-¿ Usted piensa que existen algunos desafíos que enfrentan los agricultores para acceder a los servicios financieros del CAH?

-¿Cómo han contribuido los servicios financieros del CAH al incremento de la producción agrícola en estas zonas?

-¿Pueden compartir ejemplos concretos de agricultores que han mejorado su productividad gracias al apoyo del CAH?

-¿Qué programas o productos financieros específicos ofrece el CAH para los agricultores en estas áreas?

-¿Qué tipo de colaboraciones tienen establecidas con organizaciones locales para apoyar la implementación de programas del CAH?

-¿Cómo gestionan las relaciones con autoridades locales y líderes comunitarios para mejorar el acceso al crédito agrícola?

-¿Cómo monitorean y evalúan la incidencia de las actividades del CAH en estas localidades? ¿Qué indicadores utilizan para medir el éxito de los programas implementados?

- ¿Pensando en los distritos del Departamento, hay algunos que acceden más que otros? ¿Por qué?

- ¿En términos de las familias rurales del Departamento, hay un perfil de agricultor que más accede al Programa? ¿Por qué?

- ¿Cuáles son las principales actividades financiadas por el CAH en el Departamento? ¿Por qué?

- ¿Cuáles son las líneas del CAH con mayor acceso en el Departamento? ¿Por qué?

- Cuál es el porcentaje de endeudamiento del CAH en el Departamento? ¿Por qué?

-¿Según el Censo Agropecuario de 2022, San Rafael del Paraná (Itapúa) está entre los municipios con mayor acceso al CAH en cuanto en Escobar (Paraguarí) ninguno accedió? En tu percepción, ¿qué explica esto?

- En tu opinión hay gente que quiere acceder al CAH y no consigue? ¿Por qué?

- Hay familias que accedieron al CAH y no acceden más? ¿Por qué?

- ¿En tu percepción, hay cambios importantes en el CAH cuando hay cambio de gobierno?

- Tiene sugerencia de otras personas con quien yo podría hablar para la investigación?

## 3) GESTORES A NIVEL LOCAL ( SAN RAFAEL- ESCOBAR)

**-Identificación del entrevistado/a:**

- Puede comentar sobre su trayectoria trabajando con el CAH (cuando empezó, en qué sector, actividades)

- Puede hablar sobre los objetivos del CAH?

-¿Qué estrategias han implementado para ampliar el acceso al crédito agrícola en estas zonas?

- ¿Qué medidas han implementado para asegurar que los agricultores locales tengan acceso al crédito agrícola ofrecido por el CAH?

- ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrentan los agricultores para acceder al crédito agrícola del CAH?

- ¿Existen obstáculos específicos relacionados a la localidad que limitan el acceso al crédito? ¿Cuáles son y por qué?

- ¿Pueden compartir algunos ejemplos de agricultores o comunidades que hayan mejorado sus condiciones gracias al apoyo financiero del CAH?

- ¿Me podría indicar que tipos de productos financieros ofrece el CAH específicamente para los agricultores de estas zonas específicas?

- ¿Cómo incluyen a las personas del sector en la planificación y ejecución de programas del CAH?

- ¿Qué función desempeñan las organizaciones locales o los líderes comunitarios en la promoción del acceso al crédito agrícola?

- ¿Qué tipos de mejoras han implementado en respuesta a los resultados de las evaluaciones realizadas?

-¿Según el Censo Agropecuario de 2022, San Rafael del Paraná (Itapúa) está entre los municipios con mayor acceso al CAH en cuanto en Escobar (Paraguarí) ninguno accedió? En tu percepción, ¿qué explica esto?

- En tu opinión hay gente que quiere acceder al CAH y no consigue? ¿Por qué?

- Hay familias que accedieron al CAH y no acceden más? ¿Por qué?

- ¿En tu percepción, hay cambios importantes en el CAH cuando hay cambio de gobierno?

- Tiene sugerencia de otras personas con quien yo podría hablar para la investigación?