Artículo Original - Artigo Original - Original Article

Revista MERCOSUR de Políticas Sociales

Compras públicas, MIPYMES y desarrollo local vía alimentación escolar en Paraguay (2024–2025)

Compras públicas, MPMEs e desenvolvimento local por meio da alimentação escolar no Paraguai (2024–2025)

José Antonio Rojas Caballero
Universidad Americana. Asunción, Paraguay.
jose.rojas@americana.edu.py

Marcelo Echagüe Pastore
Universidad Americana. Asunción, Paraguay.
https://doi.org/10.28917/ism.2026-v7-id193

Recibido: 03/08/2026. Aceptado: 03/11/2026.

Resumen: Este artículo analiza, la experiencia de implementación, durante el período agosto 2024–diciembre 2025, de la Estrategia de Vinculación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), a la cadena de valor generada por el Programa de Alimentación Escolar – Hambre Cero (PAE-H0) en Paraguay (2024–2027), como instrumento de compras públicas que articula la política de protección social con los objetivos de inclusión socioeconómica y desarrollo productivo local. Los objetivos consisten en comparar los esquemas de la Política de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP), implementada durante el período 2014-2023, y el PAE-H0, implementado durante el período 2024-2027, en sus dimensiones de gobernanza, financiamiento e instrumentos de inclusión. Asimismo, se busca documentar los primeros resultados de encadenamiento productivo del segmento MIPYMES a la cadena de valor generada. La metodología es no experimental, de alcance descriptivo-exploratorio y con enfoque mixto, combinando el análisis de registros administrativos, la revisión normativa y bibliográfica, y la realización de entrevistas a especialistas calificados. Los resultados evidencian una participación importante tanto en cantidad de MIPYMES encadenadas (521 unidades) como en volumen de facturación (US$ 21,3 millones), aunque con una concentración marcada: 14 MIPYMES reúnen el 51% del monto facturado. La discusión subraya la necesidad de fortalecer el ecosistema político-institucional de compras públicas, mejorar la trazabilidad de datos y profundizar la gobernanza de estos programas. Se concluye que el éxito de la Estrategia de Vinculación depende del rol articulador del Estado y del acompañamiento técnico-financiero diferenciado a actores de menor escala.

Palabras clave: compras públicas; MIPYMES; alimentación escolar; desarrollo local; Paraguay.

Resumo: Este artigo analisa a experiência de implementação, durante o período de agosto de 2024 a dezembro de 2025, da Estratégia para conectar Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs) à cadeia de valor gerada pelo Programa de Alimentação Escolar – Fome Zero (PAE – H0) no Paraguai (2024 – 2027), como um instrumento de aquisição pública que articula a política de proteção social com os objetivos de inclusão

Revista MERCOSUR de políticas sociales
Revista MERCOSUL de políticas sociais
Vol. 7 - 2026

ISSN 2523-0891 (impreso)
ISSN: 2663-2047 (online)

Publicado en acceso abierto bajo la Licencia Creative Commons.

socioeconômica e desenvolvimento produtivo local. Os objetivos consistem em comparar os esquemas da Política de Alimentação Escolar do Paraguai (PAEP) implementada no período de 2014-2023, e o PAE-H0 implementado no período de 2024-2027, em suas dimensões de governança, financiamento e instrumentos de inclusão. Também busca documentar os primeiros resultados do encadeamento produtivo do segmento de MPMEs na cadeia de valor gerada. A metodologia é não experimental, descritivo-exploratória em escopo e com abordagem mista, combinando análise de registros administrativos, revisão regulatória e bibliográfica, e entrevistas com especialistas qualificados. Os resultados mostram uma participação importante tanto no número de MPMEs encadeadas (521 unidades) quanto no volume de faturamento (US$ 21,3 milhões), embora com uma concentração marcada em 14 MPMEs que reúnem 51% do valor faturado. A discussão ressalta a necessidade de fortalecer o ecossistema político-institucional das compras públicas, melhorar a rastreabilidade dos dados e aprofundar a governança desses programas. Conclui-se que o sucesso da Estratégia de Vinculação depende do papel articulador do Estado e do apoio técnico-financeiro diferenciado a atores de menor escala.

Palavras-chave: compras públicas; MPMEs; alimentação escolar; desenvolvimento local; Paraguai.

1. Introducción

A nivel mundial, los Programas de Alimentación Escolar (PAE) se cuentan entre las políticas de protección social más extendidas, comparables con las transferencias monetarias condicionadas. Entre 2020 y 2025, su cobertura creció cerca de un 20% (80 millones de niños y niñas más, hasta alcanzar los 466 millones), lo que equivale a 2 de cada 3 niños y niñas matriculados en el mundo (World Food Programme [WFP], 2024). Además de garantizar comidas regulares y nutritivas y de prevenir deficiencias nutricionales y otras formas de malnutrición, los PAE pueden operar como instrumento de desarrollo local cuando se vinculan con pequeños productores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).

Esa articulación dinamiza los circuitos cortos de comercialización, fortalece los sistemas agroalimentarios y las economías rurales, y reduce la dependencia de cadenas de suministro largas y vulnerables (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] et al., 2025). Asimismo, las evaluaciones de estos programas de alimentación escolar en América Latina muestran un impacto positivo sobre la tasa de matriculación y un aumento en los rendimientos estudiantiles (Lavado y Barrón, 2019; Tigre y Morales, 2026; Zapata y Caicedo, 2024).

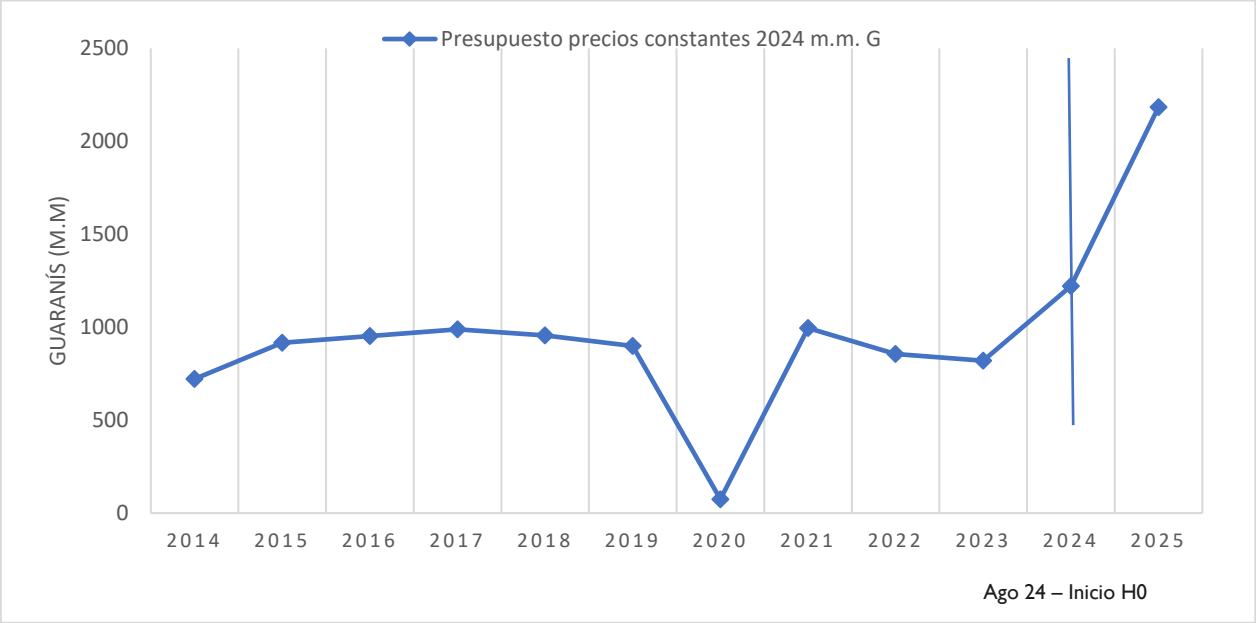
Analizando el caso paraguayo, la trayectoria en materia de alimentación escolar evidencia un proceso gradual de consolidación institucional, con antecedentes que se remontan a 1995 (Ley N.° 806/1995) y a 2010 (Ley N.° 4098/2010).

Para los fines del presente estudio, sin embargo, se adopta como punto de partida la promulgación de la Ley N.° 5210/2014 "De Alimentación Escolar y Control Sanitario", ya que esta normativa representa un hito en la institucionalización definitiva del servicio de alimentación escolar y en la regulación de los procesos de contratación para su provisión (Rojas, 2018). Asimismo, dicha ley estableció un marco normativo más sólido para la implementación interinstitucional y el control de estas acciones en el sistema educativo paraguayo.

Posteriormente, el advenimiento del Programa de Alimentación Escolar – Hambre Cero (PAE-H0) para el periodo 2024-2027 en Paraguay representa un salto significativo tanto en la cobertura geográfica como en la cantidad de comensales (más de 1.000.000 de niños y niñas de 1.° a 9.° grado) y los meses de provisión (garantizada desde febrero a noviembre de cada año, en coincidencia con el calendario lectivo oficial), ofreciendo dos tipos de raciones (desayuno/almuerzo, merienda/cena) según el turno lectivo al cual asisten los educandos (La Nación, 2026).

En ese mismo marco, la inyección de recursos presupuestarios ha acompañado notablemente este escalamiento conforme a los datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2025a), que se ilustran en la Figura 1:

Figura 1. *Evolución presupuestaria del Programa de Alimentación Escolar en Paraguay (2014-2025).*



Fuente: MEF (2025a).

En la Figura 1 se aprecia el incremento sostenido y en niveles no antes vistos respecto a la inversión en alimentación escolar tras la promulgación de la Ley N.° 7264/2024 "Hambre Cero en Nuestras Escuelas y Sistema Educativo".

No obstante, pese a la relevancia de estas transformaciones institucionales, la evidencia empírica disponible sobre sus efectos concretos en términos de inclusión socioeconómica de MIPYMES es aún incipiente. En particular, persisten interrogantes sobre la magnitud y distribución del encadenamiento productivo generado, la efectividad de los mecanismos de articulación oferta-demanda, y las condiciones institucionales que determinan quiénes acceden efectivamente a los beneficios del programa. El presente artículo busca contribuir a cubrir ese vacío, aportando evidencia empírica de los primeros dos años de implementación de la Estrategia de Vinculación.

En ese marco, el presente artículo tiene como objetivo general analizar la implementación de la Estrategia de Vinculación de MIPYMES a la cadena de valor generada por el PAE-H0 en Paraguay durante el período 2024-2025, desde la óptica de la inclusión económica y la innovación institucional pública.

Para ello, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Comparar los esquemas de gobernanza, financiamiento e instrumentos de inclusión del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP, 2014-2023) y el PAE-H0 (2024-2027), identificando las innovaciones institucionales introducidas en favor de la inclusión de MIPYMES.
- Documentar y analizar los primeros resultados cuantitativos del encadenamiento productivo de las MIPYMES en la cadena de valor del PAE-H0 durante el período agosto 2024–diciembre 2025.

El artículo se estructura de la siguiente manera: tras este apartado introductorio y la presentación del marco teórico y metodológico, la sección 4 desarrolla la comparación normativa-programática PAEP/PAE-H0; la sección 5 analiza los resultados del encadenamiento productivo; la sección 6 presenta la discusión, y la sección 7, las conclusiones y recomendaciones de política.

2. Marco teórico

2.1. Promoción social y asistencia social

La literatura especializada en protección social distingue entre las intervenciones orientadas a atender necesidades inmediatas de la población y aquellas destinadas a fortalecer capacidades para una inserción autónoma y sostenible en la vida económica y social. En este sentido, la asistencia social se vincula tradicionalmente con mecanismos

de transferencia de recursos, bienes o servicios dirigidos a reducir situaciones de vulnerabilidad y garantizar niveles mínimos de bienestar, mientras que la promoción social busca ampliar las oportunidades de las personas y colectivos para generar ingresos, desarrollar capacidades productivas y participar plenamente en la sociedad (Cecchini y Martínez, 2011).

Desde una perspectiva de derechos, la protección social no debe limitarse a respuestas compensatorias frente a la pobreza, sino que debe integrar componentes de protección, prevención, promoción e inclusión. Cecchini y Martínez (2011) sostienen así que los sistemas de protección social inclusiva requieren combinar medidas que aseguren condiciones básicas de bienestar con instrumentos orientados a fortalecer la autonomía económica de los individuos. Esta visión supera la dicotomía entre asistencia y desarrollo productivo, proponiendo entonces una articulación entre ambas dimensiones.

Posteriormente, Cecchini et al. (2015) profundizan tal enfoque al plantear que los sistemas de protección social latinoamericanos deben concebirse como entramados institucionales integrados, donde las políticas de asistencia, seguridad social e inclusión laboral actúan de manera complementaria. Desde esta perspectiva, la promoción social constituye un componente estratégico para avanzar hacia la universalización de derechos, al facilitar que las personas transiten desde situaciones de dependencia hacia mayores niveles de autonomía y participación económica.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017) fortalece esta discusión al destacar la necesidad de construir vínculos efectivos entre las políticas sociales y las políticas productivas. Según dicho organismo, la superación de las desigualdades estructurales en América Latina requiere que los programas sociales incorporen mecanismos que favorezcan la generación de empleo, la productividad y la inclusión económica. En consecuencia, la promoción social puede entenderse como un conjunto de acciones que, además de garantizar protección, contribuyen al desarrollo de capacidades productivas y a la integración de sectores históricamente excluidos en los circuitos económicos formales.

2.2. Inclusión socioeconómica y compras públicas

En las últimas décadas, las compras públicas han sido reconocidas como una herramienta de política pública capaz de generar impactos que trascienden la mera adquisición de bienes y servicios (Valle y Bitencourt, 2025; Victorio et al., 2026). McCrudden (2007) de hecho señala que los gobiernos pueden utilizar su poder de compra para promover objetivos sociales más amplios, incluyendo la generación de empleo, la reducción de desigualdades y el fortalecimiento de grupos con dificultades de acceso al mercado. Bajo esta lógica, la contratación pública deja de ser un mecanismo exclusivamente administrativo para convertirse entonces en un instrumento de transformación social y fortalecimiento de cadenas de valor, tanto a nivel productivo como comercial (Encina y Boza, 2014; Zúñiga-Escobar et al., 2021).

Dicho enfoque resulta particularmente relevante en contextos y situaciones donde el Estado constituye un actor económico de gran magnitud. A través de criterios de adjudicación, preferencias o cuotas de participación, las compras públicas pueden contribuir a ampliar las oportunidades económicas de determinados sectores productivos, favoreciendo procesos de inclusión socioeconómica y el desarrollo local. En este sentido, la provisión de alimentación escolar representa un ámbito especialmente propicio para vincular objetivos sociales y productivos, debido a su capacidad para movilizar cadenas de valor relacionadas con la producción, distribución y prestación de servicios alimentarios.

De manera específica, Guliwe y Maphela (2023) identifican para el contexto africano que los programas de contratación con objetivos de empoderamiento económico han permitido incrementar la participación de grupos históricamente excluidos, particularmente cuando las medidas de preferencia se encuentran respaldadas por mecanismos efectivos de monitoreo y evaluación. Al mismo tiempo, estudios tales como Soares (2017) y Ramos-Truchero (2023) ponen de manifiesto las dificultades de sostener este tipo de programas en el largo plazo, como así también el riesgo de concentración que existe en tales compras públicas por parte de unas pocas empresas proveedoras.

La Organización Internacional del Trabajo (International Labour Organization [ILO], 2025)

destaca que las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) constituyen una fuente fundamental de empleo y generación de ingresos en América Latina. Sin embargo, tales unidades económicas enfrentan múltiples barreras para acceder a mercados estables y oportunidades de crecimiento. Por ello, las políticas públicas orientadas a facilitar su participación en contrataciones estatales pueden contribuir simultáneamente a la creación de empleo decente, al fortalecimiento empresarial y a la dinamización de las economías locales.

Asimismo, los estudios de Ocampo de Arenas (2025) y Rojas (2023) evidencian para el caso paraguayo que la incorporación de mecanismos diferenciales dentro de los procedimientos de contratación pública puede contribuir significativamente a reducir las barreras estructurales que limitan la participación de sectores vulnerables, como los pequeños productores y/o MIPYMES en los mercados de compras públicas. Ambos autores sostienen que los requisitos administrativos complejos, las elevadas exigencias financieras y la concentración de grandes contratos en pocos operadores económicos suelen generar escenarios de exclusión indirecta para las empresas de menor porte en este tipo de mercados.

2.3. MERCOSUR y la dimensión social del desarrollo

La discusión sobre protección social e inclusión productiva adquiere particular relevancia en el contexto regional latinoamericano. Gómez Leyton (2010) identifica, por ejemplo, una tensión histórica entre enfoques de focalización y universalización de las políticas sociales, señalando que los países de la región han buscado progresivamente mecanismos que permitan combinar la atención de grupos vulnerables con estrategias de integración económica y social más amplias.

En el ámbito del MERCOSUR, esta preocupación se ha traducido en el fortalecimiento de una agenda orientada a incorporar la dimensión social dentro de los procesos de integración regional. Los informes del Instituto Social del MERCOSUR (ISM, 2017a, 2017b, 2019) destacan desde diferentes perspectivas que la integración regional no debe circunscribirse al intercambio comercial, sino que debe promover la reducción de desigualdades, la ampliación de derechos y la generación de oportunidades de desarrollo para los sectores productivos de menor escala. Desde esta perspectiva, las políticas que articulan objetivos sociales y económicos, como las compras públicas con enfoque inclusivo, constituyen herramientas relevantes para avanzar hacia modelos de desarrollo con mayor cohesión social.

La experiencia paraguaya del PAE-H0 ofrece en ese sentido una contribución relevante al debate regional sobre la articulación entre protección social y desarrollo productivo. A diferencia del modelo brasileño —donde el PNAE reserva el 30% de los recursos para la Agricultura Familiar (AF) con compra directa como mecanismo principal (FAO et al., 2025)— el esquema paraguayo privilegia el encadenamiento productivo indirecto a través de empresas ancla (empresas adjudicadas para proveer el servicio) como intermediarias entre la demanda pública y la oferta de MIPYMES y pequeños productores. Esta diferencia de arquitectura institucional tiene implicancias para la distribución de beneficios, en el sentido de que el modelo brasileño garantiza un piso de ingresos directos para la AF, mientras que el modelo paraguayo genera una mayor cobertura y escala de demanda, pero con riesgo de concentración en pocos operadores de gran capacidad. Ambos modelos operan de hecho en el marco de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF-MERCOSUR), cuya Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) N.° 25/2007 (MERCOSUR, 2007) establece directrices comunes para el reconocimiento de la Agricultura Familiar en la región del Cono Sur. La sistematización de estas diferencias y sus resultados constituye así una agenda de investigación comparada relevante para el fortalecimiento de las políticas de promoción social en el bloque.

2.4. Formalización como proceso de inclusión social

La formalización empresarial puede entenderse no solamente como un requisito regulatorio, sino también como un mecanismo de inclusión económica y social. En ese sentido, Perry et al. (2007) argumentan que la informalidad en América Latina responde tanto a procesos de exclusión del mercado formal como a decisiones de escape frente a instituciones percibidas como poco accesibles o poco beneficiosas. En consecuencia, las estrategias de formalización deben contemplar incentivos que hagan atractiva la incorporación de los actores económicos al sector formal.

Desde esta perspectiva, la participación de las MIPYMES en programas públicos de adquisición de bienes y servicios puede constituir un incentivo relevante para promover la formalización. El acceso a mercados institucionales relativamente estables no solo favorece la generación de ingresos, sino que también estimula el cumplimiento de requisitos legales, tributarios y laborales. Así, la formalización deja de ser concebida exclusivamente como una obligación administrativa para convertirse en una vía de acceso a oportunidades económicas, protección social y reconocimiento institucional.

En consecuencia, la articulación entre protección social, inclusión socioeconómica y compras públicas permite analizar programas como la alimentación escolar no solo como mecanismos de asistencia alimentaria, sino también como instrumentos capaces de promover el desarrollo económico local, fortalecer a las MIPYMES y contribuir a procesos más amplios de inclusión social y productiva.

3. Metodología

Esta investigación adopta un diseño no experimental de alcance descriptivo-exploratorio, con un enfoque mixto, a fin de documentar y evaluar los primeros resultados de la Estrategia de Vinculación del PAE-H0 en Paraguay durante el período agosto 2024–diciembre 2025[1].

El componente cuantitativo del estudio se sustenta en el procesamiento de registros administrativos generados por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), a través de sus cuatro informes técnicos de seguimiento de la Estrategia de Vinculación (cortes a febrero, junio, septiembre y diciembre de 2025). Dichos registros incluyen datos de facturación desagregados por unidad económica (MIPYMES), entidad ejecutora y período de tiempo.

Los datos e información fueron sistematizados y analizados mediante estadística descriptiva, calculando concentración relativa, evolución acumulativa y perfiles promedio de participación. Los datos son de carácter administrativo, sujetos a validación progresiva con las entidades ejecutoras, debiendo considerarse como preliminares a la evaluación final que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) debe realizar una vez culminados los contratos (previsto para julio de 2027).

El componente cualitativo comprende una revisión normativa de los instrumentos legales del PAE-H0 y del PAEP (leyes, decretos y resoluciones), una revisión de literatura nacional e internacional, y dos entrevistas semiestructuradas a consultores especialistas en inclusión socioeconómica (S. Zevaco, comunicación personal, septiembre de 2025; B. Cristaldo Moniz, comunicación personal, diciembre de 2025), seleccionados por su conocimiento profesional y su experiencia operativa no publicada. Las limitaciones del estudio se detallan en la sección 6.3.

4. Comparación normativa-programática PAEP/PAE-H0

Analizar la transición del PAEP al PAE-H0 desde la óptica de la inclusión socioeconómica implica interrogar en qué medida los cambios institucionales favorecen trayectorias sostenidas de autonomía económica para las MIPYMES y la AF, más allá de la transferencia puntual de recursos. La Estrategia de Vinculación puede leerse, en ese sentido, como un puente entre la protección social alimentaria y la promoción socioeconómica de actores de la economía territorial (Cecchini y Martínez, 2011).

Mientras el PAEP se caracterizó por una gobernanza descentralizada y el ensayo pionero de compras públicas a la AF[2], el PAE-H0 introdujo una gestión centralizada, un esquema financiero unificado y una estrategia formal de encadenamiento productivo. Las secciones siguientes comparan ambos programas en gobernanza, financiamiento, instrumentos de inclusión y articulación entre oferta y demanda; la Tabla 1 sintetiza la comparación.

4.1. Gobernanza

4.1.1. Ente rector

Una de las transformaciones más significativas entre ambos programas radica en la definición de la autoridad rectora. Así, durante el período de ejecución del PAEP (2014-2023), la rectoría de dicho programa correspondía al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), conforme a la Ley N.° 5210/2014 y su Decreto Reglamentario N.° 2366/2014. Paralelamente, la vinculación de las

[1]Se aclara, en ese sentido, que este período corresponde en realidad a 14 meses de provisión efectiva de alimentos escolares, ya que no hay clases en Paraguay durante los meses de diciembre y enero.

[2]Decreto 1056/2013 "Que establece la modalidad complementaria de contratación denominada Proceso simplificado para la adquisición de productos de la Agricultura Familiar".

Compras Públicas de la Agricultura Familiar (CPAF) con el PAEP tuvo un liderazgo inicial por parte de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), mediante el Decreto N.° 1056/2013. Posteriormente, esa función recayó en el MEC durante la vigencia del Decreto N.° 3000/2015, siendo finalmente el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) el líder de dicho espacio de coordinación interinstitucional vía Decreto N.° 9270/2018. Ello configuró una gobernanza fragmentada entre los diversos actores sectoriales del ecosistema de política pública (planificación, educación y sector productivo).

Con la promulgación de la Ley N.° 7264/2024, sin embargo, el nuevo PAE-H0 trasladó su rectoría al Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que pasa a liderar la política alimentaria escolar desde una perspectiva de protección social. El mismo órgano preside además el denominado Consejo Nacional de Alimentación Escolar (CONAE), órgano colegiado integrado por otras entidades tales como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el Gabinete Civil, el Consejo de Gobernadores y la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI).

Este cambio representa entonces una reconfiguración conceptual importante al ubicar la alimentación escolar dentro de la arquitectura de las políticas sociales: refuerza su peso como programa de protección social que complementa al segmento educativo público.

4.1.2. Mecanismo de inclusión de la AF y MIPYMES

En el PAEP (2014-2023), la inclusión productiva dependía de una Mesa Técnica Interinstitucional (MTI) integrada por el MEC, MAG, Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) —a través del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN)—, así como otras instituciones involucradas. Esta Mesa coordinaba los instrumentos dirigidos a la Agricultura Familiar (no contemplaba al sector MIPYMES), pero carecía de una estructura permanente robusta y de recursos suficientes para su seguimiento y control efectivos (Rojas, 2023).

El PAE-H0 (2024-2027) sustituye dicho esquema por una gobernanza más institucionalizada a través del CONAE y de la denominada "Estrategia de Vinculación a la cadena de valor generada por el PAE-H0 para MIPYMES y AF local", establecida por la Res. CONAE N.° 027/2024 (Consejo Nacional de Alimentación Escolar [CONAE], 2024b). Tal resolución incorpora de manera explícita al MAG, MIC, DNCP, MDS y los Gobiernos Departamentales para gestionar el encadenamiento productivo entre empresas adjudicadas, los segmentos económicos de la Agricultura Familiar y las MIPYMES locales.

La principal diferencia aquí reside en que el PAEP concebía a la inclusión productiva como una política complementaria, mientras que el PAE-H0 la incorpora como un componente formal de su misión programática, refrendado por decretos presidenciales. Primero, el Decreto N.° 3899/2025 "Por el cual se establece la adquisición obligatoria de productos frutihortícolas e insumos de la Agricultura familiar y bienes y/o servicios de las Micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en el marco del Programa de Alimentación Escolar - Hambre Cero en las escuelas" elevó a rango de decreto la obligación de compra estipulada en las resoluciones del CONAE de lineamientos operativos y administrativos (CONAE, 2024a, 2024c). Posteriormente, la Presidencia de la República sanciona el Decreto N.° 5601/2026 que eleva del 5 al 10% las compras obligatorias para las MIPYMES.

4.2. Entidades ejecutoras

Como se indicó anteriormente, el modelo de ejecución del PAEP se caracterizó por una fuerte descentralización durante el periodo 2014-2023. Así, el MEC ejecutaba directamente el programa en la capital Asunción, mientras que las 17 gobernaciones y aproximadamente 259 municipios implementaban la alimentación escolar en sus respectivos territorios. Este esquema suponía entonces más de 280 entidades convocantes realizando procesos licitatorios independientes, los cuales tenían diferentes importes y duraciones de contratos (podían ser de meses o hasta un máximo del plazo plurianual de 2 años o veinte meses corridos).

Por el contrario, el PAE-H0 (2024-2027) concentró la ejecución para reducir el número de ejecutores y llamados licitatorios, buscando así agilizar los procesos y disminuir los costos de implementación del programa. El MDS asume así su ejecución en Asunción, Central y Presidente Hayes, mientras las restantes 15 gobernaciones deben

ejecutarlo en todos los distritos correspondientes a sus respectivos departamentos. Con ello, se totalizan únicamente 16 entidades responsables/ejecutoras, cuyo plazo de duración de los contratos se ve ampliado de 30 a 36 meses según la fecha de inicio del llamado.

Desde la perspectiva de inclusión económica, este cambio genera efectos ambivalentes. Por un lado, se mejoran la capacidad administrativa y se homogeneizan precios, menús y calidades; pero por el otro, se incrementan las barreras de entrada para proveedores locales al exigir mayor volumen, capacidad técnica y solvencia financiera (ILO, 2025).

4.3. Financiamiento

4.3.1. Mecanismo principal de financiamiento

Durante el periodo 2014-2023, el PAEP se financiaba principalmente mediante =el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), con recursos distribuidos geográficamente según criterios de regalías, lo cual profundizaba inequidades territoriales al no considerar la matrícula ni los niveles de pobreza (Imas y Ávila, 2017).

El PAE-H0 (2024-2027) por su parte crea el Fondo Nacional de Alimentación Escolar (FONAE) administrado por el CONAE, donde el 80% de recursos se distribuyen entre los propios organismos de ejecución (MDS y 15 Gobernaciones) con el propósito de financiar la alimentación escolar, mientras que un 20% de los fondos se destinan a las municipalidades para proveer la infraestructura pública necesaria para los servicios de alimentación escolar (Ley N.° 7264/2024, Art. 2).

4.3.2. Criterios de distribución

El PAEP (2014-2023) se regía por criterios territoriales heredados del sistema de royalties, donde se asignaban más recursos a las áreas mayormente afectadas por la construcción de las hidroeléctricas (Itaipú y Yacyretá), con independencia de su nivel de matrícula o de incidencia de pobreza, exacerbando así inequidades territoriales de carácter estructural. Esto generó brechas en la periodicidad de la provisión de alimentos como así también en la cobertura, ya que se priorizaba la alimentación de estudiantes matriculados en escuelas públicas (educación escolar básica del 1.° al 6.° grado), pero se excluían aquellas escuelas con financiamiento mixto, denominadas subvencionadas.

En contrapartida, el PAE-H0 (2024-2027) plantea un modelo orientado a la cobertura universal, denominado en la Ley N.° 7264/2024 como principio de la "Universalidad en la equidad" (Art. 9, inciso a), con el fin de lograr la reducción de brechas de acceso al servicio alimentario. Se llevó adelante entonces un primer llamado (agosto de 2024) en los 90 distritos "priorizados" por el nivel de pobreza y universalizando los 3 departamentos del Chaco, Central, Asunción y Ñeembucú, para posteriormente realizarse un segundo llamado (febrero de 2025) con los 173 distritos restantes.

4.4. Instrumentos de inclusión

4.4.1. Instrumentos de inclusión de segmentos socioeconómicos a la cadena de valor

Compra directa

La Compra Directa para productos provenientes de la agricultura familiar constituye el principal instrumento innovador desarrollado durante el PAEP (2014-2023). Esto surgió a partir del Decreto N.° 1056/2013 que posteriormente fue modificado mediante los Decretos N.° 3000/2015 y N.° 9270/2018. En aquel entonces no se contempló un mecanismo equivalente para el sector MIPYMES.

Bajo este mecanismo, las entidades públicas podían adquirir productos agropecuarios directamente de productores familiares individuales u organizaciones de productores mediante un procedimiento simplificado (FAO, 2018). Entre 2014 y 2017 se registraron once procesos de compra directa que movilizaron aproximadamente Gs. 6.602 millones. La evidencia disponible mostró además reducciones en los costos del plato de comida y efectos positivos sobre el empleo local, el transporte y la contratación de servicios complementarios (Rojas, 2023).

No obstante, la modalidad de compra directa enfrentó limitaciones significativas relacionadas con la certificación efectiva de productores, actualización de precios de referencia, mecanismos de control y sincronización entre ciclos agrícolas y ciclos fiscales (Ocampo de Arenas, 2025).

,—El PAE-H0 (2024-2027) no profundizó la experiencia de implementar el mecanismo de compra directa para alimentación escolar, sino que la provisión se estructura mediante grandes

contratos adjudicados a empresas denominadas "ancla".

Compra indirecta

Este esquema se implementa desde 2015; fue establecido mediante el Decreto N.° 3000/2015 y reglamentado operativamente por la Res. DNCP N.° 2915/2015.

Este mecanismo obliga de hecho a las empresas adjudicatarias de alimentación escolar a adquirir un porcentaje mínimo de productos provenientes de la Agricultura Familiar como requisito contractual. Durante el PAEP (2014-2023), esta herramienta enfrentó serios problemas de trazabilidad y control, siendo difícil verificar el cumplimiento efectivo de las compras reportadas según la Contraloría General de la República (CGR, 2022).

Si bien el PAE-H0 (2024-2027) mantiene tal lógica iniciada para el segmento de la Agricultura Familiar, incluye a su vez a las MIPYMES. Este programa introduce mayores capacidades de monitoreo mediante cuotas obligatorias verificables, listas oficiales de rubros habilitados, mecanismos de reporte mensual trazables y el seguimiento institucional dentro del marco de la Estrategia de Vinculación, a través de la presentación de informes técnicos trimestrales.

Por consiguiente, mientras el PAEP (2014-2023) combinó métodos directos e indirectos, el PAE-H0 (2024-2027) consolida un sistema predominantemente indirecto basado en encadenamientos productivos a través de la compra obligatoria en porcentajes específicos, vinculados a los montos de los contratos adjudicados para cada empresa ancla.

4.4.2. Instrumentos de inclusión de las MIPYMES

Como se ha indicado precedentemente, en el marco del PAEP (2014-2023) no existían instrumentos específicos de promoción para MIPYMES, sino que estas unidades de negocio competían en igualdad de condiciones con empresas grandes y consorcios, sin asignarse reservas de mercado, cuotas mínimas ni márgenes de preferencia diferenciados.

Paradójicamente, y pese a la ausencia de políticas afirmativas, el 56% de las empresas adjudicadas entre 2018 y 2023 correspondían a categorías MIPYMES. Esto fue favorecido por contratos más pequeños, procedimientos descentralizados y una escala de operación compatible con proveedores territoriales. Bajo el PAE-H0 (2024-2027), sin embargo, la participación directa disminuyó significativamente, representando únicamente el 18% de las empresas adjudicadas (Rojas, 2026).

No obstante, en el marco actual del PAE-H0 se introduce una estrategia distinta de inclusión, donde las MIPYMES pasan a desempeñar principalmente funciones de proveedoras de insumos, bienes y servicios, o bien de ~~ser~~ subcontratistas de las empresas adjudicatarias principales.

La Estrategia de Vinculación (Res. CONAE 027/24) reconoce así tres modalidades de participación para las MIPYMES:

a) Proveedoras de insumos alimentarios no provenientes de la AF.

b) Proveedoras de componentes específicos de las raciones.

c) Subcontratistas de empresas ancla adjudicadas.

4.5. Mecanismo de articulación entre oferta y demanda

La articulación entre productores y compradores constituye uno de los aspectos donde se observa la evolución más visible entre ambos programas analizados. Durante el PAEP (2014-2023), la MTI impulsó experiencias piloto de ruedas de negocios durante el año 2016, especialmente en el departamento de Cordillera y la capital Asunción[3], permitiendo entonces el acercamiento entre organizaciones de la AF y empresas adjudicatarias. El MAG, por su parte, complementó estos esfuerzos mediante la asistencia técnica territorial a través de la Dirección de Extensión Agraria (DEAg) y sus diversos proyectos. Sin embargo, tales experiencias carecieron de continuidad institucional y de una implementación a escala nacional (Aquino Gaona y Aranda, 2020).

En contraste, el PAE-H0 (2024-2027) desarrolla un mecanismo continuo a través de las Ruedas de Negocio Integrales (RNI), las cuales incorporan no solamente a empresas compradoras y potenciales

[3]Reunión entre el MAG y el MEC sobre compras públicas (https://www.youtube.com/watch?v=bS2gcpv6D7w)

proveedores, sino también a instituciones encargadas de registros sanitarios, formalización empresarial, financiamiento y asistencia técnica. En términos estadísticos, durante el periodo 2024-2025 fueron realizadas 25 ruedas de negocios a nivel nacional, involucrando más de 2.600 unidades económicas y generando aproximadamente 1.700 minutas de negocio por un valor superior a US$ 50 millones (MEF, 2025B).

Otro aspecto interesante del PAE-H0 (2024-2027) es que, por vez primera, el MIC (a través de su Viceministerio de MIPYMES) toma el liderazgo de la articulación oferta-demanda de la cadena de valor generada por la Alimentación Escolar. Esta deja entonces de ser una actividad aislada o puntual para convertirse en una prioridad misional, contando con un instrumento institucionalizado (Res. CONAE 027/24) que vincula a la alimentación escolar con los objetivos de desarrollo económico local.

A modo de síntesis de todo lo expuesto precedentemente, la Tabla 1 presenta una comparación estructurada de ambos programas en las dimensiones analizadas, permitiendo visualizar de manera integrada la evolución institucional en materia de gobernanza, financiamiento e instrumentos de inclusión.

Tabla 1. *Comparación PAEP (2014-2023) vs. PAE-H0 (2024-2027).*

Dimensión	PAEP (2014-2023)	PAE-H0 (2024-2027)
Ente rector	MEC (AE) / STP–MEC–MAG (Compras directas, según período)	MDS preside el CONAE/ MDS, MAG, MIC la estrategia de vinculación
Órgano de coordinación AF/MIPYMES	Mesa Técnica Interinstitucional (MTI) — sin estructura permanente	CONAE + Estrategia de Vinculación (Res. CONAE 027/24) institucionalizada
Entidades ejecutoras	MEC + 17 gobernaciones + 259 municipios (+280 convocantes)	MDS + 15 gobernaciones (16 ejecutoras)
Financiamiento	FONACIDE (criterios de royalties; profundiza inequidad territorial)	FONAE (distribución equitativa; 80% ejecutoras / 20% municipios para infraestructura)
Instrumento AF — compra directa	(Decretos 1056/13, 3000/15, 9270/18); 11 procesos 2014-2017; Gs. 6.602 millones	No implementado en AE; provisión vía empresas ancla
Instrumento AF — compra indirecta	Res. DNCP 2915/2015 10% de compra a la AF; problemas de trazabilidad y control (CGR, 2022)	Mantenida 10% con mejoras: cuotas verificables, reporte mensual, Decreto 3899/2025 (10% AF; 5% → 10% MIPYMES)
Instrumentos MIPYMES	Sin reserva de mercado ni cuota; 56% adjudicadas eran MIPYMES	3 roles formales (proveedoras de insumos, de raciones, subcontratistas); 18% adjudicadas directas y 5-10% compras indirectas
Articulación oferta-demanda	Piloto de 2 ruedas de negocios en 2016 (Cordillera y Capital); sin continuidad	25 Ruedas de Negocio Integrales 2024-2025; +2.600 unidades inscritas; >US$ 50 millones negociados
Duración contratos	Hasta 2 años / 20 meses efectivos; provisión irregular	Hasta 36 meses; mayor previsibilidad para proveedores

Fuente: elaboración propia con base en la normativa vigente, Rojas (2023, 2026) y MIC (2025).

5. Análisis del encadenamiento productivo en el marco del PAE-H0

La Res. CONAE 027/24 es el documento técnico que ordena y genera el marco de trabajo entre el MAG-MIC con las entidades convocantes (MDS y 15 gobernaciones) y las empresas/consorcios adjudicados (27 en total a nivel nacional); esto con el fin de promover el desarrollo local a través de la vinculación de la AF y las MIPYMES en la provisión de la alimentación escolar. Tal resolución hace mención además sobre

las oportunidades de mercado para la Agricultura Familiar (81 rubros agrícolas conforme a la Res. MAG 599/24) y para las MIPYMES, con una estructura de tres modalidades de participación para dicho segmento (descritas en la sección 4.4.2) y estableciendo como metodología de articulación las Ruedas de Negocio Integrales.

En detalle, estas RNI consisten en eventos gratuitos y públicos donde se facilita la interacción entre la demanda del Programa Hambre Cero (empresas adjudicadas denominadas "anclas") y la oferta (a través de las organizaciones de productores de la AF y MIPYMES locales). Asimismo, las RNI sirven como un espacio de acercamiento del Estado a través de sus diferentes instancias sectoriales de formalización (como la Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria [DINAVISA] y el INAN, entre otras) y de acceso a financiamiento (tales como el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y el Banco Nacional de Fomento (BNF)).

El esquema de trabajo coordinado puede apreciarse en la Figura 2 a continuación:

Figura 2. *Esquema RNI.*



Fuente: Presentación RNI (MIC, 2024)

Finalmente, es importante destacar que las RNI, en la práctica, se desarrollan en tres fases:

a) Fase 1 la Pre-rueda (i.e. planificación, convocatoria, capacitación y registro).

El equipo técnico organizador (MAG-MIC-MDS) coordina con las instancias territoriales (Gobiernos departamentales) la fecha, horario y lugar para la capacitación inicial/montaje (día previo) y realización de la Rueda (Fase 2); se establece el cronograma de difusión de la actividad, se difunden los instrumentos de registro (enlaces de inscripción).

b) Fase 2 la Ejecución/Día D (i.e. Presentación de demandas, mesas de negociación mano-a-mano, confección de minutas con intenciones de compra).

En el horario de inicio, los representantes de las empresas adjudicadas se dividen en mesas para negociar de manera separada con las organizaciones y productores de la AF y las MIPYMES, cada mesa acompañada de un sistematizador de la negociación/minutas de intenciones de compra (veedor del MIC/MAG o Gobernación). Por orden de llegada, se asignan turnos para tener encuentros mano a mano entre las partes.

c) Fase 3 la Post-rueda[4] (i.e. procesamiento, generación de reportes, seguimiento y monitoreo de cumplimiento de contratos).

Una vez culminada la jornada, se consolidan las minutas de negociación, se calcula el volumen negociado por rubro, por sector (MIPYMES/AF), la cantidad de inscripciones/participaciones y se genera un reporte que se remite a las partes

[4]https://diariovanguardia.com.py/rueda-de-negocios-de-hambre-cero-genera-mas-de-g-30-mil-millones/

(empresas adjudicadas y Gobernación) para el seguimiento de las intenciones de negocio.

Durante el periodo 2024-2025, entre el MAG, MIC y las entidades ejecutoras fueron realizadas unas 25 RNI a nivel nacional, transfiriendo la metodología RNI a un promedio de 40 técnicos locales/departamentales por evento. A través de ellas, se inscribieron más de 2.600 unidades económicas (MIPYMES y AF), generándose unas 1.700 minutas con intenciones de negocio a través de las 27 empresas/consorcios proveedores de H0, totalizando así negociaciones por un valor superior a US$ 50 millones (MEF, 2025B).

Respecto a los resultados de la implementación de las RNI, S. Zevaco (comunicación personal, septiembre de 2025) reflexiona sobre la tendencia expresada por las empresas ancla respecto al manejo de sus cadenas de valor, explicando que las mismas "*buscan la especialización y concentración de las MIPYMES/AF encadenadas al PAE-H0 (…) las unidades económicas de pequeña escala, ya sea del segmento MIPYMES o de AF, requieren importantes servicios de apoyo para la mejora de sus capacidades técnico-financieras, con vistas a ser actores competitivos, tanto para la cadena de valor del PAE H0, como para insertarse en el mercado en general".*

Seguidamente, la especialista asegura que la mayoría de las compras están concentradas en verduras y frutas (42%), productos de limpieza (25%), alimentos no perecederos (13%), carpintería, gas y fletes (13%). Varias empresas de hecho adquirieron rubros no previstos inicialmente (p. ej., gas, muebles, fletes, uniformes, equipamientos varios) que luego se convirtieron en oportunidades para las propias MIPYMES de estos sectores.

Finalmente, las empresas consideran que la falta de formalización es el principal obstáculo para integrar MIPYMES al PAE-H0 (S. Zevaco, comunicación personal, septiembre de 2025). Entre los requisitos más exigidos figuran el RUC activo (Registro Único del Contribuyente, Dirección Nacional de Ingresos Tributarios [DNIT]), el RE (Registro de Establecimiento – INAN), el RSPA (Registro Sanitario de Productos Alimenticios – INAN) y la Cédula MIPYMES (MIC). De hecho, el 56% de las empresas recomienda a cualquier MIPYME que quiera entrar al mercado ~~la necesidad de~~ "formalizarse *y obtener toda la documentación requerida"* (S. Zevaco, comunicación personal, septiembre de 2025).

Barrientos (2013), por su parte, concibe la formalización como el punto de quiebre entre la asistencia social y el desarrollo de capacidades, siendo esta una condición necesaria pero no siempre abordada por las políticas públicas de este tenor. Montt et al. (2021) lo muestran para las MIPYMES paraguayas, que se debaten en el círculo vicioso de la informalidad a la que están expuestas. Ello se debe a razones de mercado, baja productividad, bajos precios obtenidos y sin margen para el pago de cargas sociales, o al desconocimiento de derechos y obligaciones por parte de los trabajadores y empleadores.

El PAE-H0 (2024-2027) significa entonces una gran oportunidad de negocios para el segmento MIPYMES, excediendo ampliamente los sectores relacionados a la alimentación e incorporando además rubros como el flete, la provisión de gas, textiles, equipamiento y muebles de cocinas-comedores, entre otros que vienen siendo protagonistas de la Estrategia de Vinculación a nivel local.

Por otro lado, la implementación de la Res. CONAE 027/24 ha sido paulatina pero sin pausas, conforme a la incorporación progresiva de entidades (p. ej., administradores de contrato y empresas ancla) al circuito de provisión de datos, según se puede observar en el cuarto Informe Técnico del MIC (2025). Esto ha generado un importante volumen de información y evidencia que permite verificar el funcionamiento del esquema planteado, sumado a cómo se está generando la distribución vertical y horizontal de recursos inyectados por el PAE-H0 en sus diferentes territorios (ver la Tabla 2 a continuación):

Tabla 2. *Comparativo de los informes técnicos primero a cuarto (datos acumulativos, agosto 2024–diciembre 2025).*

Variable/Informe	1er – Feb	2do – Junio	3er – Sept	4to - Dic	Variación**
Organismos y entidades que reportan información	5	16	16	16	0%
Valor total adquirido Gs.	5.475.706.322	66.182.169.875	139.214.516.522	354.805.259.496*	+155%
Cantidad total de Facturas	616	4.229	9.607	26.696*	+177%
Facturas de MIPYMES	50	1.597	3.744	9.527	+154%
Facturas de AF	58	2.639	5.863	14.169	+142%
% de Avance 1er Llamado	1%	8%	14%	27%	+13%
% de Avance 2do Llamado	Sin datos	3%	9%	31%	+22%
% Avance total	1%	6%	12%	29%	+17%

**Montos y valores preliminares, sujeto a validación con las entidades ejecutoras. ** Variación: Expresa el cambio registrado entre el tercer y cuarto informe técnico (septiembre y diciembre).* Fuente: MIC (2025).

El volumen de datos así recibidos permite examinar con mayor detenimiento el movimiento económico generado por el PAE-H0 por cada año de ejecución, que ha ido en aumento mientras se afianza el proceso de implementación de la estrategia de vinculación. Se partió de US$ 832.897 en el primer informe técnico y se superaron los US$[5] 53,9 millones en el cuarto informe técnico.

En tal contexto, a diciembre de 2025 ya son unas 521 MIPYMES que se encuentran encadenadas productivamente y que han emitido al menos una factura en el marco del PAE-H0. De hecho, el perfil promedio de una MIPYME proveedora de insumos/servicios para el PAE-H0 es de 18 facturas emitidas, con una facturación estimada en US$ 40.000 (MIC, 2025).

La Tabla 3 a concentra el procesamiento de las 521 unidades económicas que han emitido facturas en calidad de MIPYMES, sumando así 9.527 facturas individuales.

La Tabla 3 revela que 14 unidades económicas MIPYMES, con solo el 20% de las facturas emitidas, concentran el 51% de los montos totales facturados, mientras que las 507 unidades restantes atomizan el grueso de las facturas y por valores bastante inferiores.

En esa misma línea, B. Cristaldo Moniz (comunicación personal, diciembre de 2025) reflexiona que las empresas ancla "*buscan la especialización y concentración de las MIPYMES/AF encadenadas al PAE-H0 (…) las unidades económicas de pequeña escala, ya sea del segmento MIPYMES o de AF, requieren importantes servicios de apoyo para la mejora de sus capacidades técnico-financieras, con vistas a ser actores competitivos, tanto para la cadena de valor del PAE H0, como para insertarse en el mercado en general*".

Desde el enfoque de capacidades (Sen, 1999), los resultados observados en el PAE-H0 evidencian un avance inicial en la generación de oportunidades económicas reales para sectores históricamente excluidos del mercado público. Sin embargo, la marcada concentración —donde 14 MIPYMES acaparan el 51% del monto total facturado— indica que las trayectorias de autonomía económica no se distribuyen homogéneamente, y que la promoción social requiere no solo apertura de mercado sino también acompañamiento técnico-financiero diferenciado para los segmentos de menor escala.

[5]Tasa de cambio: US$ 1 = PYG 6.575; referencia Banco Central del Paraguay diciembre 2025.

Tabla 3. *MIPYMES que registraron al menos una factura a empresas adjudicadas del PAE H0 (período agosto 2024–diciembre 2025).*

RUC	Razón Social	Monto Facturado PYG	% total	N.° de facturas	% total
3221173-2	BRITEZ VERGARA DIEGO TOMAS	28.528.505.962	20%	161	2%
80095597-8	NUTRE PY SRL	8.628.443.003	6%	393	4%
80080737-5	RED LAKE S.A.	4.686.257.670	3%	53	1%
80136860-0	TOTAL GAS EAS UNIPERSONAL	4.127.410.000	3%	108	1%
80148185-6	JM DISTRIBUIDORA EAS	3.954.473.000	3%	403	4%
3661081-0	CIOTTI SOSA AMILCAR OSVALDO	3.594.463.624	3%	6	0%
5091229-1	GODOY VAZQUEZ MARIA JULIA	2.734.565.550	2%	53	1%
3487193-4	CABALLERO DIAZ JACINTO JEREMIAS	2.658.129.500	2%	54	1%
80097067-5	ALIMENTOS MIMI SOCIEDAD ANONIMA	2.510.068.000	2%	99	1%
3961837-4	BENITEZ REYES CLAUDIO ALCIDES	2.412.408.960	2%	169	2%
80098828-0	GRUPO CARCAP SOCIEDAD ANONIMA	2.034.849.200	1%	152	2%
80150165-2	INSPIRAXION E.A.S. UNIPERSONAL	1.937.150.000	1%	105	1%
80107323-5	AGRO CORDILLERA S.R.L.	1.809.287.482	1%	137	1%
80104750-1	ARTE CULINARIO SOCIEDAD ANONIMA	1.753.387.000	1%	44	0%
Otras 507 MIPYMES	68.719.291.047	49%	7590	80%	
Totales	**140.088.689.998**	**100%**	**9.527**	**100%**	

Fuente: MIC (2025).

6. Discusión

6.1. Concentración de la facturación: causas, equidad y sostenibilidad

Uno de los hallazgos centrales es la marcada concentración de la facturación entre las MIPYMES proveedoras. Sobre los datos de la Tabla 3 (521 unidades; Gs. 140.089 millones), la mayor MIPYME concentra el 20,4% del monto, las tres primeras el 29,9%, las cinco primeras el 35,6% y las catorce primeras el 50,9%. El monto promedio de este último grupo (Gs. 5.098 millones) equivale a unas 38 veces el de los 507 restantes (Gs. 136 millones). Suponiendo igualdad entre estas últimas, el coeficiente de Gini sería, como mínimo, de alrededor de 0,49. Las causas combinan factores estructurales y de diseño. Estructuralmente, el perfil de las MIPYMES paraguayas, con baja productividad, limitado acceso a financiamiento y alta informalidad (Montt et al., 2021), hace que solo una fracción de las unidades inscriptas en las RNI pueda cumplir los estándares de volumen, regularidad, certificación y calidad exigidos por las empresas ancla. En cuanto al diseño, los grandes contratos concentrados en pocas empresas ancla crean un embudo de demanda que favorece a las MIPYMES con mayor capacidad logística, financiera y de gestión (Guliwe y Maphela, 2023; ILO, 2025).

Para la equidad, si los beneficios se concentran en MIPYMES ya formalizadas, capitalizadas y con experiencia en mercados institucionales, el efecto redistributivo será marginal: desde el enfoque de capacidades (Sen, 1999), la apertura formal del mercado no basta para la promoción social sin acompañamiento diferenciado e integral a los actores de menor escala. Para la sostenibilidad, la dependencia de pocas unidades es un riesgo: la salida de la mayor MIPYMES restaría una quinta parte del monto facturado, de modo que ampliar la base de proveedores es condición de resiliencia del encadenamiento y no solo un objetivo de equidad.

6.2. Resultados no esperados

Además de los indicadores de volumen, el período revela tres fenómenos no previstos en el diseño original del programa.

Menor participación directa de las MIPYMES como adjudicatarias. Aunque el PAE-H0 incorpora por primera vez mecanismos formales de inclusión, la participación de las MIPYMES entre las empresas adjudicadas pasó del 56% al 18% (Rojas, 2026). Los contratos de mayor escala, duración y exigencia técnico-financiera favorecen a operadores de mayor capacidad, patrón coherente con lo señalado por Guliwe y Maphela (2023) y Victorio et al. (2026), aunque este estudio no permite establecer causalidad. Resta evaluar si el encadenamiento compensa esta pérdida en masa monetaria distribuida y en autonomía empresarial.

Rubros no alimentarios. Limpieza (25%) y carpintería, gas y fletes (13%) suman el 38% de las compras (S. Zevaco, comunicación personal, septiembre de 2025). Esto amplía el universo de rubros accesibles para MIPYMES ajenas al sector alimentario, pero desplaza el foco original de vinculación con la producción agropecuaria local, por lo que conviene monitorear por separado los rubros alimentarios (frutihortícolas e industrializados) y los no alimentarios.

La formalización como barrera de entrada. La Estrategia opera sobre una base de proveedores potenciales condicionada por barreras previas al mercado (Montt et al., 2021; Perry et al., 2007); para Barrientos (2013), la formalización es el punto de quiebre entre asistencia y promoción social. Facturar presupone, como mínimo, un RUC activo: las 521 MIPYMES de la Tabla 3 son unidades ya inscriptas tributariamente, de modo que los datos reflejan la inclusión de las más formalizadas y no permiten afirmar que el programa haya inducido formalización. Una ruta simplificada y territorializada, que integre las RNI como espacio de orientación, los instrumentos del MIC como puerta de entrada y la oferta crediticia pública, es una agenda impostergable para el próximo ciclo.

6.3. Alcances y limitaciones del estudio

Los resultados deben leerse a la luz de seis alcances. Primero, cubren diecisiete meses calendario (agosto 2024–diciembre 2025; 14 de provisión efectiva, ver nota 1) y un avance contractual del 29% (Tabla 2): son una lectura temprana de un esquema que se extiende hasta julio de 2027. Segundo, el diseño es descriptivo-exploratorio y sin grupo de comparación, por lo que no permite atribuir causalmente los resultados a la Estrategia; además, los registros disponibles (DNCP, informes del MIC) son agregados y no distinguen los encadenamientos heredados del PAEP de los nuevos. Tercero, los datos son administrativos y preliminares, y el análisis por unidad económica se centra en las MIPYMES; la AF se aborda de forma agregada. Cuarto, los porcentajes de MIPYMES adjudicatarias (56% y 18%) provienen de universos no plenamente equivalentes: el primero considera solo la modalidad "cocinando en las escuelas" y el segundo incluye consorcios con integrantes sin categorizar (Rojas, 2026); expresan órdenes de magnitud, no series comparables. Quinto, la evidencia cualitativa proviene de dos especialistas del apoyo técnico a la Estrategia, sin la voz directa de MIPYMES, organizaciones de la AF ni empresas ancla. Sexto, los hallazgos son específicos del caso paraguayo y constituyen hipótesis, no generalizaciones, para el MERCOSUR.

6.4. Aportes al conocimiento y a la política pública

Al conocimiento, el estudio (i) sistematiza por primera vez evidencia empírica sobre la Estrategia de Vinculación a partir de registros administrativos del MIC; (ii) propone una grilla analítica replicable (gobernanza, financiamiento, instrumentos directos e indirectos de inclusión, articulación oferta-demanda) para leer los programas de alimentación escolar desde la inclusión económica y no solo desde sus efectos nutricionales y educativos; y (iii) identifica una tensión poco explorada: la expansión del encadenamiento (521 MIPYMES; Gs. 140.089 millones) coexiste con la caída de la participación directa como adjudicatarias, lo que sugiere un tránsito de la inclusión por adjudicación hacia la inclusión por encadenamiento. A la política pública, ofrece insumos para el seguimiento actual y para la versión 2.0 del PAE-H0 (agosto 2027): incorporar medidas de concentración (concentración de los principales proveedores, coeficiente de Gini) a los informes técnicos; distinguir rubros alimentarios y no alimentarios; articular una ruta de formalización con las RNI y la oferta crediticia pública; complementar el método indirecto con instrumentos de acceso directo (reserva de mercado, lotes de menor escala, compra directa a la AF); y mejorar la trazabilidad para la evaluación final. Regionalmente, el contraste con el modelo

brasileño ofrece una base de intercambio en el marco de la REAF.

7. Conclusiones

El análisis permite responder a los dos objetivos específicos y, con ello, al objetivo general.

En cuanto a la comparación entre el PAEP y el PAE-H0, la transición reemplazó una gobernanza fragmentada, con una MTI sin estructura permanente, por un esquema más institucionalizado: el MDS preside el CONAE, la Estrategia de Vinculación articula al MAG, el MIC, la DNCP y los gobiernos departamentales, y las cuotas de compra se elevaron a rango de decreto. La ejecución pasó de más de 280 entidades convocantes a 16 y el financiamiento, de los criterios de regalías del FONACIDE al FONAE, de vocación universal. En los instrumentos, el PAEP combinó compra directa e indirecta a la AF sin instrumento alguno para las MIPYMES; el PAE-H0 consolidó un sistema predominantemente indirecto, extendió la cuota a las MIPYMES, mejoró la trazabilidad y sustituyó los pilotos de articulación por las RNI. En síntesis, se transitó de la inclusión por adjudicación y compra directa hacia la inclusión por encadenamiento y cuota.

Los resultados del encadenamiento muestran una doble cara. A diciembre de 2025, con un 29% de avance contractual, 521 MIPYMES habían facturado a las empresas ancla (9.527 facturas), pero 14 concentran el 51% del monto y la mayor el 20%; a la vez, la participación directa de las MIPYMES como adjudicatarias bajó del 56% al 18% y la formalización aparece como principal barrera de entrada. Los datos son preliminares y descriptivos, y no permiten atribuir causalmente estos resultados al diseño.

De la transición se desprenden cuatro lecciones. Primera, institucionalizar la inclusión es necesario pero insuficiente: sin acompañamiento técnico-financiero diferenciado, la apertura del mercado favorece a quienes ya tienen capacidad. Segunda, el diseño orientado a la escala amplió la cobertura, pero elevó las barreras de entrada; compensarlo exige complementar el método indirecto con instrumentos de acceso directo (compra directa a la AF, ensayada en el PAEP; reserva de mercado y lotes de menor escala para MIPYMES). Tercera, el seguimiento debe incorporar medidas de concentración y distinguir rubros alimentarios y no alimentarios. Cuarta, la formalización requiere una ruta simplificada y territorializada, articulada con las RNI y con una oferta crediticia adecuada. Todo ello demanda espacios técnicos permanentes de articulación bajo el CONAE, que generen insumos para ajustes normativos y operativos, y un rol más activo de gremios y empresas ancla en el desarrollo de capacidades de los proveedores.

Queda como agenda de investigación lo que estos datos no permiten verificar: la trayectoria de las MIPYMES encadenadas (cambios de categoría, formalización tributaria y de seguridad social, empleo) y la distinción entre encadenamientos nuevos y heredados, para lo cual se requerirán datos longitudinales por unidad económica al cierre del programa en 2027. Por ahora, la evidencia sostiene una conclusión acotada: el PAE-H0 construyó una arquitectura de inclusión más robusta que la del PAEP, pero la tensión entre eficiencia de escala e inclusión de los actores de menor porte sigue abierta.

Referencias

Aquino Gaona, E., & Aranda, Z. (2020). *Propuesta de políticas públicas para la agricultura familiar: De ONAC y UAN al gobierno de Paraguay*. COPROFAM; ONAC; UAN.

Barrientos, A. (2013). *Social assistance in developing countries*. Cambridge University Press.

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (Eds.). (2015). *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe; GIZ.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2017). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3). Naciones Unidas.

Consejo Nacional de Alimentación Escolar [CONAE]. (2024a). *Resolución N.° 01/2024: Lineamientos para los servicios de alimentación escolar H0*. https://hambrecero.gobiernodelparaguay.gov.py/normativas-detalles/

Consejo Nacional de Alimentación Escolar [CONAE]. (2024b). *Resolución N.° 27/2024: Se aprueba la Estrategia de Vinculación a la cadena de valor del Programa de Alimentación Escolar*. https://hambrecero.gobiernodelparaguay.gov.py/normativas-detalles/

Consejo Nacional de Alimentación Escolar [CONAE]. (2024c). *Resolución N.° 53/2024: Se aprueban los lineamientos para los servicios de alimentación escolar, en el marco del Programa Hambre Cero en las Escuelas*. https://hambrecero.gobiernodelparaguay.gov.py/normativas-detalles/

Contraloría General de la República [CGR]. (2022). *Auditoría de desempeño: Verificación de la política de compras públicas de la agricultura familiar implementada a través de contrataciones para almuerzo escolar, por proceso simplificado*. https://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informes-de-auditoria/file/30596-informe-final-res-cgr-n-467-20-y-607-20-auditoria-de-desempeno-a-la-meta-ods-n-12-7

Encina, C., & Boza, S. (2014). El papel de las compras públicas en el desarrollo de la cadena productiva y comercial de la agricultura familiar. *Teorías, Enfoques y Aplicaciones en las Ciencias Sociales, 7*(15), 55–66.

Gómez Leyton, J. C. (2010). La política social en América Latina: Entre la universalización y la focalización. *OSERA*, (3).

Guliwe, T., & Maphela, B. (2023). Strategic preferential procurement policy for localisation and inclusive growth for micro, small and medium enterprises (MSMEs) in Gauteng Province. *Regional Economic Development Research, 4*(2). https://doi.org/10.37256/redr.4220233706

Imas, V. J., & Ávila, C. (2017). Equidad, gestión y participación en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE). *Novapolis*, (11), 33–56.

Instituto Social del MERCOSUR [ISM]. (2017a). *Evaluación de avances en la implementación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)*.

Instituto Social del MERCOSUR [ISM]. (2017b). *Bienestar y protección social: Abordajes conceptuales y metodológicos para el MERCOSUR*.

Instituto Social del MERCOSUR [ISM]. (2019). *ODS MERCOSUR: Avance de las agendas a nivel regional*.

International Labour Organization [ILO]. (2025). *Promoting public procurement for micro, small and medium-sized enterprises' growth and transition to formality: Lessons learned from Chile and the Republic of Korea*. https://doi.org/10.54394/ZMEU9455

La Nación. (2026, 2 de julio). Hambre Cero: Un millón de alumnos con alimentación diaria, 22.000 empleos y más mipymes. https://www.lanacion.com.py/politica/2026/07/02/hambre-cero-un-millon-de-alumnos-con-alimentacion-diaria-22000-empleos-y-mas-mipymes/

Lavado, P., & Barrón, M. (2019). *Evaluación de impacto del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma: Informe completo*. http://hdl.handle.net/20.500.12894/12666

McCrudden, C. (2007). *Buying social justice: Equality, government procurement, and legal change*. Oxford University Press.

Mercado Común del Sur [MERCOSUR]. (2007). *Resolución GMC N.° 25/2007: Directrices para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar en el MERCOSUR*.

Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2025a). *Incidencia de la provisión del Programa Alimento Escolar sobre los niveles de retención educativa: Periodo 2014-2024* [Informe final de consultoría]. https://www.mef.gov.py/sites/default/files/2025-07/Incidencia%20de%20la%20provisi%C3%B3n%20del%20programa%20alimento%20escolar%20sobre%20los%20niveles%20de%20retenci%C3%B3n%20educativa.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2025b). *Balance anual de gestión pública 2025 (BAGP)*. https://www.mef.gov.py/es/dependencias/viceministerio-administracion-financiera/gerencia-gestion-financiera-estado/direccion-general-presupuesto/instrumentos-ppr

Ministerio de Industria y Comercio [MIC]. (2024). *Presentación RNI* [Presentación]. Viceministerio de MIPYMES.

Ministerio de Industria y Comercio [MIC]. (2025). *4.° informe técnico: Ejecución de la Estrategia de Vinculación a la cadena de valor generada por el Programa de Alimentación Escolar – Hambre Cero (PAE-H0) para la agricultura familiar y MIPYMES. Periodo agosto 2024–diciembre 2025*. Viceministerio de MIPYMES. https://www.mipymes.gov.py/hambre-cero/

Montt, G., Setrini, G., & Arce, L. (2021). *Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay*. Organización Internacional del Trabajo.

Ocampo de Arenas, N. E. (2025). *Análisis de la implementación de la modalidad complementaria de contratación denominada "compra pública simplificada para la agricultura familiar" en Paraguay en el periodo 2013 al 2023* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio Institucional UNSAM. https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/3045

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2018). *Compras públicas de la agricultura familiar en Paraguay: Propiciando puentes entre la demanda pública y la oferta de la agricultura familiar*. https://openknowledge.fao.org/items/f2c945ac-62d8-42d4-99a4-6f6923becdad

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], Agência Brasileira de Cooperação [ABC/MRE], & Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [FNDE/MEC]. (2025). *Avances en alimentación escolar en 16 países de América Latina*. https://doi.org/10.4060/cd5039es

Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., & Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informalidad: Escape y exclusión*. Banco Mundial. https://documents1.worldbank.org/curated/en/889371468313790669/pdf/400080PUB0SPAN101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf

Ramos-Truchero, G. (2023). Alimentación escolar y compra pública sostenible: Estudio sobre la presencia de la alimentación procedente de la agricultura familiar en los menús escolares. *Revista de Sociología de la Educación-RASE, 16*(2), 101–120. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8959725

Rojas, J. (2018). Alimentación escolar: El desafío de hacer más con menos. *Economía y Sociedad*, (6), 10–13.

Rojas, J. (2023). 10 años de las compras públicas de la agricultura familiar en Paraguay: Lecciones aprendidas y desafíos para el futuro. *Kera Yvoty: Reflexiones sobre la Cuestión Social, 8*(1), 1–33. https://doi.org/10.54549/ky.8.2023.e3294

Rojas, J. (2026). Participación de las MIPYMES en programas de alimentación escolar en Paraguay: Estudio 2018-2024. *La Saeta Universitaria Académica y de Investigación, 15*(1), 142–169. https://doi.org/10.56067/s16xn533

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

Soares, P. (2017). *Compra pública de alimentos de proximidad para la alimentación escolar en Brasil y España* [Tesis doctoral, Universidad de Alicante].

Tigre, S. M. C., & Morales, R. E. C. (2026). Efectividad y percepción de los programas de alimentación escolar en Latinoamérica. *Revista Multidisciplinaria Investigación Contemporánea, 4*(1). https://revmic.com/index.php/IC/es/article/view/176

Valle, V. C. L. L., & Bitencourt, C. M. (2025). O poder de compra do estado como um instrumento de políticas públicas de desenvolvimento sustentável. *Anuario Iberoamericano de Buen Gobierno y Calidad Democrática*, (2), https://doi.org/10.69592/3020-8378-N2-ABRIL-2025-ART-18

Victorio, R. A. R., Victorio, L. R., & Salvador, E. G. B. (2026). Compras públicas sostenibles en América Latina: Análisis comparativo y normativo regional. *Revista InveCom, 6*(1), 1–10.

World Food Programme [WFP]. (2024). *State of school feeding worldwide 2024*. https://doi.org/10.71958/wfp130772

Zapata, C., & Caicedo, S. C. (2024). Evaluación de la implementación del Programa de Alimentación Escolar en Cali: El PAE al tablero. *Cuadernos de Administración, 40*(78), Artículo 6.

Zúñiga-Escobar, M., González, S. R., & Echandi, M. D. (2021). Abastecimiento de alimentos de la agricultura familiar en la alimentación escolar durante la pandemia por COVID-19: Desafíos y reflexiones a partir de una experiencia local en Costa Rica. *Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento, 15*(1), 196–220. https://periodicos.ufpa.br/index.php/agriculturafamiliar/article/view/9958

Public procurement, MSMEs and local development through school feeding in Paraguay (2024–2025)

Abstract: This article analyzes the implementation experience, during the period August 2024–December 2025, of the Strategy for linking Micro, Small and Medium-sized Enterprises (MSMEs) to the value chain generated by the School Feeding Program – Zero Hunger (PAE-H0) in Paraguay (2024–2027), as a public procurement instrument that articulates social protection policy with the objectives of socioeconomic inclusion and local productive development. The objectives consist of comparing the schemes of the School Feeding Policy of Paraguay (PAEP) implemented during the period 2014-2023, and the PAE-H0 implemented during the period 2024-2027, in its dimensions of governance, financing and inclusion instruments. It also seeks to document the first results of the productive linkage of MSMEs to the value chain generated. The methodology is non-experimental, descriptive-exploratory in scope and with a mixed approach, combining the analysis of administrative records, regulatory and bibliographic review, and interviews with qualified specialists. The results show an important participation both in the number of linked MSMEs (521 units) and in turnover volume (US$ 21.3 million), although with a marked concentration in 14 MSMEs that account for 51% of the invoiced amount. The discussion underscores the need to strengthen the political-institutional ecosystem of public procurement, improve data traceability and deepen the governance of these programs. It is concluded that the success of the Linkage Strategy depends on the articulating role of the State and the differentiated technical-financial support to smaller-scale actors.

Keywords: public procurement; MSMEs; school feeding; local development; Paraguay.

Resumen Biográfico

José Antonio Rojas Caballero: Politólogo y Magíster en Estudios de Desarrollo. En el sector público es gestor de políticas públicas, y es investigador y docente a nivel de posgrado en la Universidad Americana. Líneas de investigación: agricultura familiar, MIPYMES y desarrollo. Es investigador del PRONII-CONACYT y autor de publicaciones científicas presentadas en congresos nacionales e internacionales.

Marcelo Echagüe Pastore: Economista y Máster en Políticas Públicas. Docente-investigador en diversas universidades paraguayas y norteamericanas. Destaca por su reciente beca Fulbright Scholar-in-Residence (Indiana State University, 2023-2024) y por su labor como conferencista y consultor internacional, con especialización en FinTech, mercados de valores y finanzas sostenibles.

Contribución de los Autores

José Antonio Rojas Caballero: Redacción – borrador original, Investigación y conceptualización.

Marcelo Echagüe Pastore: Metodología y redacción – revisión y edición.

Financiamiento

La investigación no recibió financiamiento específico.

Conflicto de Interés

Los autores declaran que no existe ningún conflicto de interés en relación con este estudio.

Cita

Rojas Caballero, J. A., & Echagüe Pastore, M. (2026). Compras públicas, MIPYMES y desarrollo local vía alimentación escolar en Paraguay (2024–2025). *Revista MERCOSUR de políticas sociales, 7*, 66-84. https://doi.org/10.28917/ism.2026-v7-id193