Revista MERCOSUR de Políticas Sociales

Alimentación escolar universal en Paraguay: lecciones de una política pública acelerada

Alimentação escolar universal no Paraguai: lições de uma política pública acelerada

Reveca Chávez
Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Asunción, Paraguay.
rchavez@mds.gov.py

Jessica Ortiz
Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Asunción, Paraguay.

https://doi.org/10.28917/ism.2026-v7-id267

Recibido: 29/10/2026. Aceptado: 13/11/2026.

Resumen: Este artículo analiza cómo Paraguay logró universalizar la alimentación escolar a través del Programa Hambre Cero en las Escuelas, en un período breve. A partir de un estudio de caso y de evidencia documental, argumenta que la rapidez de la reforma se explica por la convergencia de voluntad política, un marco legal obligatorio, financiamiento específico, gobernanza multinivel, integración de sectores y un sistema informático convergente para el monitoreo en tiempo real, que entregue información a la ciudadanía y permita realizar ajustes continuos en los procesos de gestión. El caso paraguayo muestra que la universalización de políticas sociales requiere tanto recursos como arreglos institucionales sostenibles, siendo un desafío latente las precondiciones para que la alimentación escolar se constituya en una herramienta de inclusión socioeducativa dentro de un sistema integral de protección social e inclusión económica.

Palabras clave: alimentación escolar; Programa Hambre Cero en las Escuelas; CONAE; FONAE; universalización.

Resumo: Este artigo analisa como o Paraguai conseguiu universalizar a alimentação escolar por meio do Programa Hambre Cero en las Escuelas em um período breve. A partir de um estudo de caso e de evidência documental, argumenta-se que a rapidez da reforma se explica pela convergência de vontade política, um marco legal obrigatório, financiamento específico, governança multinível, integração de setores e um sistema informático convergente para o monitoramento em tempo real, que fornece informação à cidadania e permite realizar ajustes contínuos nos processos de gestão. O caso paraguaio mostra que a universalização de políticas sociais requer tanto recursos quanto arranjos institucionais sustentáveis, sendo um desafio latente as precondições para que a alimentação escolar se constitua em uma ferramenta de inclusão socioeducativa dentro de um sistema integral de proteção social e inclusão econômica.

Palavras-chave: alimentação escolar; Programa Hambre Cero en las Escuelas; CONAE; FONAE; universalização.

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.

1. Introducción

La alimentación escolar constituye una de las principales intervenciones de protección social vinculada al sistema educativo, debido a su potencial para contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional de niños, niñas y adolescentes, así como para favorecer condiciones que acompañen sus trayectorias educativas. La pandemia de COVID-19 interrumpió la educación de 165 millones de estudiantes en América Latina y el Caribe (ALC). Muchos países de la región adaptaron y ampliaron con éxito sus programas nacionales de alimentación escolar durante la pandemia, utilizándolos, incluso, para llegar a un mayor número de personas (Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y Programa Mundial de Alimentos [PMA], 2023).

Organismos especializados como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Programa Mundial de Alimentos (PMA) reconocen la importancia de la alimentación escolar, especialmente al permitir el acceso de niños y niñas en situación de pobreza a comidas nutritivas, otorgando oportunidades para educarse en condiciones adecuadas, que les permitan contar con habilidades y herramientas para salir de la pobreza (BID y PMA, 2023; PMA, 2024).

En este escenario regional, Paraguay constituye un caso de particular interés, debido al proceso de transformación experimentado por su política de alimentación escolar durante los últimos tres años, considerando que la medida se viene implementando hace varias décadas con variantes importantes.

A partir del año 1995, la intervención se legisla con la promulgación de la Ley N.° 806/1995 que crea el Programa de Complemento Nutricional Escolar (PCNE) para la provisión diaria de leche animal o vegetal, focalizando en escuelas que atienden a población de escasos recursos en compañías rurales y en zonas urbanas periféricas, incorporando a las gobernaciones como entidades ejecutoras del Programa junto al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) [1].

Hasta el año 2014, la asignación presupuestaria funcionó bajo las normativas del PCNE. En junio de 2014 a través de la Ley N.° 5210/2014 de Alimentación Escolar y Control Sanitario, la normativa se transforma, creando el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP) (Imas Ruiz, 2016). La mencionada ley explicita las funciones de organización, planificación y fiscalización de las Gobernaciones en coordinación con municipios, el MEC y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), siendo la provisión en la capital responsabilidad del gobierno central; incorpora una alimentación variada, la inclusión de la educación alimentaria y nutricional, continuando la priorización de las instituciones educativas situadas en zonas de extrema pobreza. Esta legislación se mantiene durante una década.

A partir de 2024, un nuevo marco normativo, la Ley N.° 7264/2024, crea el Fondo Nacional de Alimentación Escolar (FONAE), y establece un Consejo Nacional de Alimentación Escolar (CONAE), creándose el Programa de Alimentación Escolar Hambre Cero en las Escuelas (PAE-H0). La nueva legislación introduce una reestructuración del esquema anterior de alimentación escolar, estableciendo la universalización de la alimentación escolar con el objetivo de mejorar sustancialmente los índices de seguridad alimentaria y nutrición en los estudiantes, ampliando sus objetivos y mecanismos de implementación.

El recuento de normas permite observar una progresiva ampliación de la función de la alimentación escolar dentro de las políticas públicas paraguayas, desde intervenciones orientadas principalmente a complementar la alimentación de los estudiantes, hacia un modelo que incorpora dimensiones vinculadas con la nutrición, seguridad alimentaria, educación y la protección social.

Este avance representa un cambio relevante en la escala y en la concepción de la política pública, al situar la alimentación escolar dentro de una estrategia integral, asegurando el acceso a alimentos nutritivos, educación alimentaria, y salud de los estudiantes, contemplando además el impacto económico en los territorios locales al promover compras de la agricultura familiar y de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), así como la contratación de mano de obra local en la cadena de provisión de los servicios.

[1] Actualmente, el Ministerio se denomina Ministerio de Educación y Ciencias (MEC).

En este marco, el presente artículo analiza cómo Paraguay logró universalizar la alimentación escolar en tan corto tiempo, escogiendo como caso de estudio el Programa de Alimentación Escolar Hambre Cero en las Escuelas. Para ello, se recurre a la revisión documental y normativa, a la exploración de datos estadísticos, administrativos y presupuestarios y a entrevistas con actores claves involucrados en el diseño inicial y en la reconfiguración del modelo. El análisis se orienta a identificar las principales transformaciones de la política, examinar sus dimensiones de implementación y discutir los desafíos que condicionan su articulación con las trayectorias educativas y el sistema de protección social.

El caso estudiado permite recoger lecciones para la implementación de políticas públicas en contextos de cambios acelerados, que transcurran al ritmo de las exigencias y necesidades de la población, y trascender un objetivo concreto, que en este caso sería la provisión de alimentos, para constituirse en una medida integral, al contribuir a la inclusión socioeducativa, protección social y movilización de la economía local.

2. La alimentación escolar como política de protección social

La experiencia de los países que adaptaron y ampliaron sus programas nacionales de alimentación escolar durante la pandemia, incluso para llegar a más personas vulnerables, volvió a demostrar la importancia de estos programas dentro de los sistemas nacionales de educación y protección social (BID y PMA, 2023).

La magnitud de la alimentación escolar en América Latina y el Caribe se documenta en el informe *Estado de la alimentación escolar en América Latina y el Caribe: 2022*, publicado por el BID y el PMA (2023). El informe estima que alrededor de 80,3 millones de niños de niveles preescolar, primario y secundario se beneficiaron de programas de alimentación escolar en 31 países de la región en 2022; 63,2 millones residían en América del Sur.

El mismo informe señala que al menos 19 de los 33 países de América Latina y el Caribe cuentan con una política o ley específica sobre alimentación o nutrición escolar. También advierte que los programas se enmarcan con menor frecuencia en políticas multisectoriales que articulen protección social, salud y agricultura (BID y PMA, 2023).

En este contexto, analizar la alimentación escolar desde la perspectiva de la protección social, conduce a mirar más allá de la cantidad de menús entregados o del número de estudiantes alcanzados; supone considerar en qué medida estas políticas contribuyen a reducir barreras que afectan el acceso, permanencia y continuidad de los estudiantes en el sistema educativo, especialmente entre niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza o vulnerabilidad. Como bien lo señala Salgado (2020), "siguiendo las teorías de la estructura y las clases sociales contemporáneas (Erik Olin Wright y John H. Goldthorpe), la incorporación a la educación y su culminación en una profesión (Max Weber) son determinantes para el acceso a las oportunidades" (p. 83).

Esta mirada permite aproximarse a la alimentación escolar no solo como una intervención nutricional, sino como un componente potencial de las estrategias de inclusión socioeducativa, alejándose de una intervención meramente asistencialista.

3. Del PAEP al Programa Hambre Cero en las Escuelas: evolución histórica

Este apartado examina la evolución histórica de la alimentación escolar en Paraguay, identificando los principales hitos normativos, las primeras experiencias de provisión de alimentos en las instituciones educativas, la etapa de financiamiento vinculada al FONACIDE y la transición del Complemento Nutricional al PAEP; para luego centrarse en el nuevo marco normativo e institucional establecido en 2024, con la creación del CONAE, el FONAE y la implementación del Programa Hambre Cero en las Escuelas.

El recorrido permite comprender las continuidades y transformaciones de la política de alimentación escolar, así como cambios en su financiamiento, gobernanza y mecanismos de implementación, que constituyen el punto de partida para analizar su alcance como política pública de protección social e inclusión socioeducativa.

3.1. Primeras experiencias

Los antecedentes se remontan a la década de 1970, cuando, con apoyo de la cooperación internacional, se desarrollaron las primeras experiencias dirigidas a proporcionar alimentación

(vaso de leche) a estudiantes de escuelas de distintos departamentos del país (MEC, 2016).

Tras la promulgación de la Constitución Nacional de 1992, que consagró la protección integral de los derechos de la niñez y el derecho a la salud y educación, el Estado paraguayo contó con una base normativa sólida para la institucionalización progresiva de los programas alimentarios escolares.

En 1995, con la promulgación de la Ley N.° 806/1995, se inicia esta institucionalización con la creación del Programa de Complemento Nutricional Escolar. Debido a que la ley únicamente contemplaba la entrega de un producto (provisión diaria de una ración de 250 cc de leche animal o vegetal), dejando de lado la centralidad en el sujeto de derecho, podría inferirse que este programa adoptó un enfoque estrictamente asistencial. En cuanto a su cobertura, fue focalizado en alumnos de escuelas públicas en zonas rurales y urbanas periféricas en situación de vulnerabilidad.

De esta forma, en el año 1999, la Ley N.° 1443 derogó la norma anterior para crear el Sistema de Complemento Nutricional y Control Sanitario en las Escuelas, introduciendo un alimento sólido y articulando acciones de salud pública como desparasitación, salud bucal y control antropométrico.

En agosto de 2001, la Ley N.° 1443 es modificada y ampliada a su vez, a través de la Ley N.° 1793, que establece estándares de ración diaria para cubrir las necesidades de los alumnos y encarga a las gobernaciones departamentales la coordinación con los municipios y el MEC y además establece que, en la ciudad de Asunción, las tareas estarán a cargo de la Municipalidad respectiva.

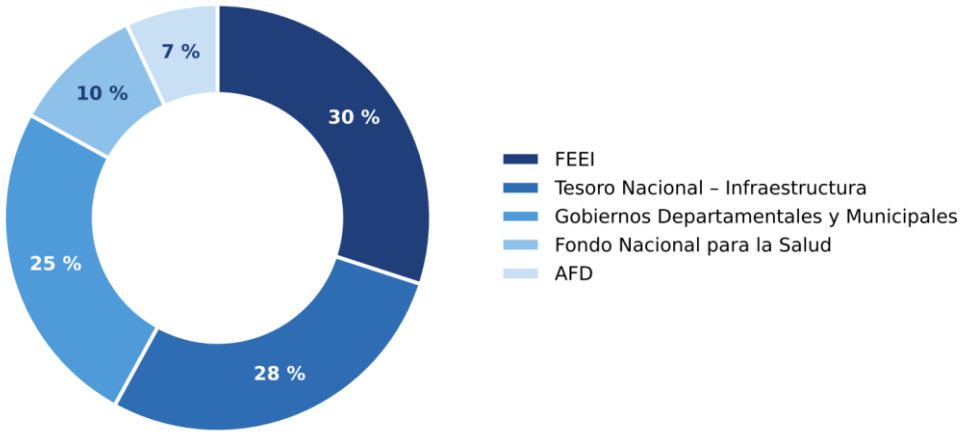
En 2010 se promulga la Ley N.° 4098, que amplía el artículo 2.° del Complemento Nutricional, incluye nuevos estándares y eleva los ya establecidos, además de la provisión de antiparasitarios.

3.2. La etapa del FONACIDE

Estas experiencias iniciales estuvieron orientadas principalmente a responder a necesidades alimentarias de la población escolar, constituyendo los primeros antecedentes de una política que posteriormente adquiriría mayor alcance institucional, garantizando así el financiamiento del servicio con la promulgación de la Ley N.° 4758/2012, que creó el FONACIDE.

Esta Ley asignó de forma permanente recursos provenientes de la compensación por la cesión de energía de la Entidad Binacional Itaipú, estructurando su distribución inicial de la siguiente manera: 30% al Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), 28% al Tesoro Nacional para infraestructura, 25% a los Gobiernos Departamentales y Municipales, 10% al Fondo Nacional para la Salud y 7% para la capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) según se observa en la Figura 1.

Figura 1. *Distribución de los recursos del FONACIDE, según la Ley N.° 4758/2012.*



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N.° 4758/2012.

Es importante destacar que posteriormente esta distribución habría sido modificada por las Leyes N.° 6628/2020 y N.° 7018/2022.

En lo concerniente a la alimentación escolar, la Ley N.° 4758/2012 estipuló que los gobiernos subnacionales debían aplicar obligatoriamente el 30% de los fondos recibidos al almuerzo escolar en la Educación Inicial y en el 1.er y 2.° ciclos de la Educación Escolar Básica (EEB) pública en contextos vulnerables.

Rivarola (2020), en su trabajo *Alimentación escolar en Paraguay y el desafío de una adecuada implementación*, señala que el principal nudo crítico de la etapa FONACIDE radicó en que el artículo 4° de la Ley N.° 4758/2012 supeditó el reparto territorial a los criterios fijados por la Ley N.° 3984/2010 (Ley de Royalties). Bajo este esquema, el 80% de las transferencias se canalizó a los Municipios y el 20% a las Gobernaciones, privilegiando a los municipios y departamentos directamente afectados por la construcción de los embalses hidroeléctricos.

A su vez, Rivarola (2020) señala que, como consecuencia, la asignación de recursos no guardaba relación con variables sociodemográficas ni educativas centrales, tales como la matrícula escolar, la tasa de deserción o los índices de pobreza monetaria y multidimensional. Departamentos con elevados niveles de vulnerabilidad alimentaria, pero sin franja de inundación (como Caaguazú, Cordillera o zonas del Chaco) recibieron presupuestos marcadamente insuficientes, lo que provocó fragmentación en la cobertura y la imposibilidad de garantizar el servicio durante los 180 días del calendario escolar.

3.3. Del Complemento Nutricional al PAEP

Transcurridos diez años de la implementación del Complemento Nutricional, se ajusta el modelo con la Ley N.° 5210/2014 «De Alimentación Escolar y Control Sanitario», que creó formalmente el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP). Esta ley redefinió la alimentación escolar, con la intención de abandonar la mera asistencia para constituirse en un derecho humano y una herramienta pedagógica dirigida a fomentar hábitos de vida saludable y mejorar el rendimiento escolar.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2024), entre 2013 y 2016 se ejecutó una reingeniería del menú escolar: mientras que en 2013 el 90% del servicio consistía en comidas deshidratadas (sopas y preparados en polvo), para 2014 los platos frescos alcanzaron el 97%, consolidándose un 100% de preparaciones frescas a partir de 2015–2016.

Como el modelo aún estaba focalizado en población vulnerable, el MEC estableció un instrumento denominado Microplanificación de la Oferta Educativa, por el cual las comunidades priorizaban las escuelas con mayores vulnerabilidades, además elaboró Lineamientos Técnicos y Nutricionales, y se modificaron los artículos 2° y 10° de la Ley N.° 5210/2014 para establecer la compra obligatoria de al menos un 10% de insumos provenientes de la Agricultura Familiar.

Pese al robustecimiento del marco regulatorio, las auditorías de la Contraloría General de la República (CGR) realizadas en el año 2022 (CGR, 2023a, 2023b) evidenciaron fallas de gestión sistemáticas, como la ausencia de coordinación interinstitucional, barreras a la libre competencia en pliegos de licitación, modificaciones injustificadas en el menú, además de deficiencias tecnológicas en el seguimiento.

3.4. El nuevo marco institucional: FONAE y Hambre Cero

El punto de inflexión y la reconfiguración del sistema surge a partir de algunos aspectos que fueron observados por la CGR en el año 2023 (CGR, 2023a). La Contraloría auditó los diez años de implementación del PAEP, indicando serias restricciones en el control del uso de los recursos, y reveló una serie de irregularidades y deficiencias en la gestión de la alimentación escolar, incluyendo la falta de recursos humanos calificados en algunos municipios y gobernaciones. De hecho, el informe comenta que un total de 56 municipios no comunicaron sus llamados para Alimentación Escolar a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), pese a la obligatoriedad de los mismos y a los plazos legales establecidos; se destaca la baja ejecución presupuestaria de varios de los municipios, situación que repercutía directamente en la provisión de los alimentos.

Adicionalmente, un informe del MEF (2024) menciona la insuficiente cobertura del PAEP en días y beneficiarios, falta de priorización en la distribución de los recursos entre departamentos; además, menciona las restricciones que impone la Ley que crea el FONACIDE, la falta de recursos para mejorar las condiciones del servicio, la falta de

información sistematizada, actualizada y con apertura mínima para mejorar la gestión, esto último, asociado a un insuficiente sistema de monitoreo.

En la entrevista realizada a Juan José Galeano, actual ministro asesor de la Presidencia de la República, este recordó que la revisión técnica del esquema del PAEP identificó una cobertura reducida, diferencias territoriales importantes y discrecionalidad en la selección de instituciones y en la cantidad de días de provisión. Según su relato, el diagnóstico mostró que los territorios con mayores niveles de vulnerabilidad no siempre eran los que recibían mayor cobertura. Galeano también recordó cifras de cobertura de almuerzo del 17% de estudiantes que lo habrían recibido al menos una vez durante el año y una cobertura de todo el calendario escolar inferior al 5%.

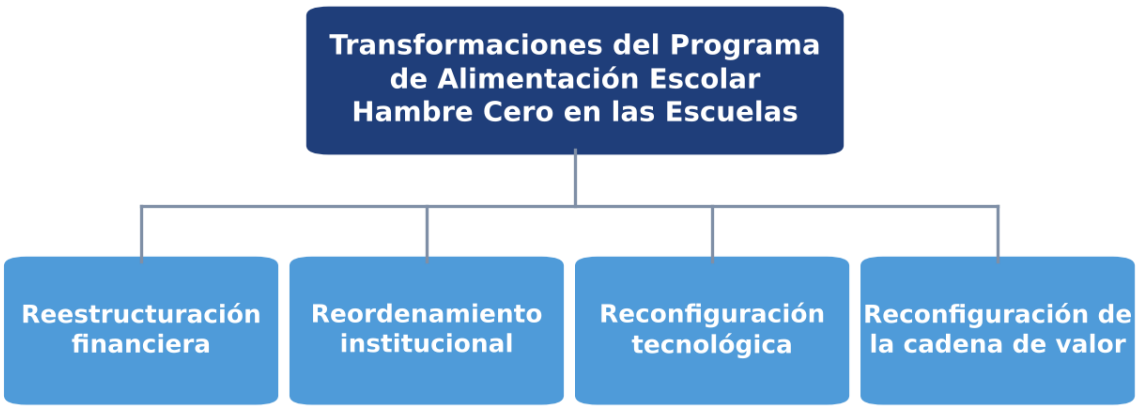
A la luz de las evidencias presentadas por la CGR y los análisis técnicos realizados, el Poder Ejecutivo decide a inicios del año 2024 presentar un proyecto de Ley para modificar el PAEP y su sistema de financiamiento.

Como bien lo señala Pastorini (2000), las políticas sociales son producto de concesiones y conquistas entre grupos que tienen intereses involucrados en el tema objeto de reformas o cambios. A partir de la presentación del proyecto de ley se generaron escenarios de confrontación sobre el tema. Recortes de prensa entre marzo y abril del 2024, tiempo transcurrido entre su presentación por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional y su promulgación, evidencian fuertes críticas por parte de grupos sociales y actores políticos con relación al financiamiento, pues se reagrupaban fondos del anterior FONACIDE para centrar en la provisión de alimentación escolar; preocupaciones sobre el control centralizado en el Poder Ejecutivo y gobernaciones, con relación al modelo que se pretendía abandonar, donde los intendentes ejecutaban en sus territorios, situación que condujo al gobierno a establecer amplios espacios de diálogo y discusión, principalmente en el ámbito parlamentario.

En abril del año 2024, se promulgó la Ley N.° 7264/2024, que crea el FONAE y establece el marco institucional para el PAE – H0.

La Ley de Hambre Cero introduce transformaciones estructurales en las siguientes dimensiones clave:

Figura 2. *Dimensiones de las transformaciones del Programa de Alimentación Escolar, Hambre Cero en las escuelas.*



Fuente: Elaboración Propia.

3.4.1. Reestructuración financiera

Derogó el esquema de financiamiento derivado del FONACIDE e instituyó el FONAE. Este fondo blindado se nutre principalmente de los recursos provenientes de las compensaciones por cesión de energía de Itaipú Binacional, desacoplando la asignación presupuestaria de los criterios territoriales de la Ley de Royalties para centrarla exclusivamente en la educación; 80% está destinado a la alimentación escolar a través del FONAE y 20% está dirigido a los municipios de todo el país, para construcción de infraestructura escolar; en la práctica, esto último representa el 100% de lo que los municipios ya venían recibiendo del FONACIDE.

3.4.2. Reordenamiento institucional

Se crea el CONAE como órgano rector estratégico y se encomienda la ejecución directa al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en Asunción, Departamento Central y Departamento de Presidente Hayes. Para el resto del país, la ejecución se concentra en las Gobernaciones, excluyendo a las municipalidades del rol de ejecutores directos, para evitar la atomización de contratos.

Al MEC, como miembro del CONAE, se le asigna la responsabilidad del componente educativo de la alimentación escolar. Además, es el encargado de proveer los datos innominados de los estudiantes que figuran en el Registro Único del Estudiante (RUE), la priorización de escuelas vulnerables cuando sea necesario, y la responsabilidad de controlar y recibir las raciones que son entregadas.

3.4.3. Reconfiguración tecnológica

La nueva Ley estableció la provisión e interconexión de datos en una plataforma de registro informático centralizado. Por su parte, el Decreto Reglamentario N.° 1584/2024 previó la creación del Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE). Para implementar este mandato, se conformó una mesa técnica de tecnología de información y comunicación bajo la coordinación del Ministerio de Tecnología de Información y Comunicación (MITIC), que en la actualidad constituye el único mecanismo de gestión administrativa del Programa, desde la elaboración de los proyectos de alimentación escolar, pasando por su revisión, aprobación, implementación, seguimiento, hasta generar el pago en un ambiente interoperado con el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP) de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), quedando aún pendiente la tecnología para determinar el control en tiempo real de la entrega de raciones en cada institución educativa. El MDS (2026) refiere que el SIAE es concebido como la plataforma digital central para las entidades ejecutoras - MDS y Gobernaciones, e introduce una reingeniería operativa sustentada en las siguientes innovaciones:

- **Seguridad y trazabilidad institucional:** El acceso se realiza mediante el sistema oficial de Identidad Electrónica del Gobierno del Paraguay, vinculando las actuaciones administrativas directamente a la cédula de identidad de los responsables de cada Entidad Ejecutora.
- **Desacople de roles y articulación:** Mientras que el MEC conserva la responsabilidad de proveer anualmente la base de datos de matrícula validada del RUE, el SIAE asume la gestión operativa, contractual y logística del servicio, y la validación, recepción de raciones y los reportes para proceder a los pagos en el SICP de la DNCP.
- **Módulos Integrados de Monitoreo:** El SIAE posee módulos especializados, con microdatos sobre la matrícula del RUE, la gestión de las Entidades Ejecutoras, los contratos, la distribución de los lotes, la identificación de los proveedores, los días efectivos de provisión, y reportes de indicadores de cumplimiento. Esta estructura permite fiscalizar si los días adjudicados coinciden con la entrega efectiva en las aulas y evaluar el desempeño de las empresas adjudicadas en tiempo real.

3.4.4. Reconfiguración de la cadena de valor

- **Priorización de la Agricultura Familiar y MIPYMES:** Las empresas adjudicadas en las licitaciones están obligadas a comprar insumos y productos provenientes de la Agricultura Familiar y MIPYMES, en al menos 10% del monto de ejecución contractual, conforme a los Decretos N.° 5601/2026 y 6414/2026. Estas compras deben realizarse de preferencia a productores y MIPYMES locales, con el objetivo de fomentar la producción y economía en los territorios. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) asume la responsabilidad del asesoramiento técnico y la formalización de los agricultores.
- **Preferencia Nacional y restricción de productos importados:** Todos los insumos (frescos o procesados) deben ser prioritariamente de producción nacional.
- **Estandarización Sanitaria:** Se exige que todo establecimiento elaborador o distribuidor cuente con el Registro de Establecimiento y los Certificados de Buenas Prácticas de Manufactura (CCBPM) o Almacenamiento (CCBPA) otorgados por el INAN.

A modo de síntesis, la Tabla 1 presenta las principales transformaciones normativas que marcaron la transición del PAEP hacia el PAE – H0. La comparación considera modificaciones en la gobernanza, unidades ejecutoras, fuentes de financiamiento, plataformas de gestión y los mecanismos de focalización y cobertura.

Tabla 1. *Síntesis de la reconfiguración legal para la alimentación escolar.*

Dimensión	Ley 5210/2014 PAEP	Ley 7264/2024 y Decreto 1584/24 PAE – H0
Rectoría y Gobernanza	MEC como ente rector	CONAE como órgano rector. MDS ejerce la presidencia del CONAE
Unidades Ejecutoras	MEC ejecuta en Asunción 17 Gobernaciones Más de 250 Municipios	MDS ejecuta en Asunción, Departamento Central y Presidente Hayes 15 Gobernaciones (cada cual ejecuta en su departamento)
Origen de Recursos	30% FONACIDE sujeto a Ley de Royalties.	**FONAE**. Blindado sin topes presupuestarios
Plataforma Digital	RUE- Módulo de Alimentación Escolar del MEC	SIAE (Interoperable entre RUE, SIGMEC, SICP, MAG, MIC)
Focalización y Cobertura	Raciones discontinuas y presupuestos recortados	Cobertura garantizada del 100% de los días del calendario escolar (180 días) y del 100% de la matricula desde el nivel inicial a Educación Escolar Básica del sector público

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley N.° 5210/2014, la Ley N.° 7264/2024 y el Decreto N.° 1584/2024.

4. El Programa Hambre Cero en las Escuelas y las trayectorias socioeducativas

La implementación del PAE – H0 plantea la necesidad de analizar la alimentación escolar no solo en términos de cobertura y provisión de alimentos, sino también cómo se articula con las necesidades de la población estudiantil y con los objetivos del sistema educativo.

Desde esta perspectiva, el análisis comprende la expansión de la cobertura y la evolución del presupuesto destinado al programa, considerando su relación con la matrícula y condiciones de acceso a la alimentación escolar.

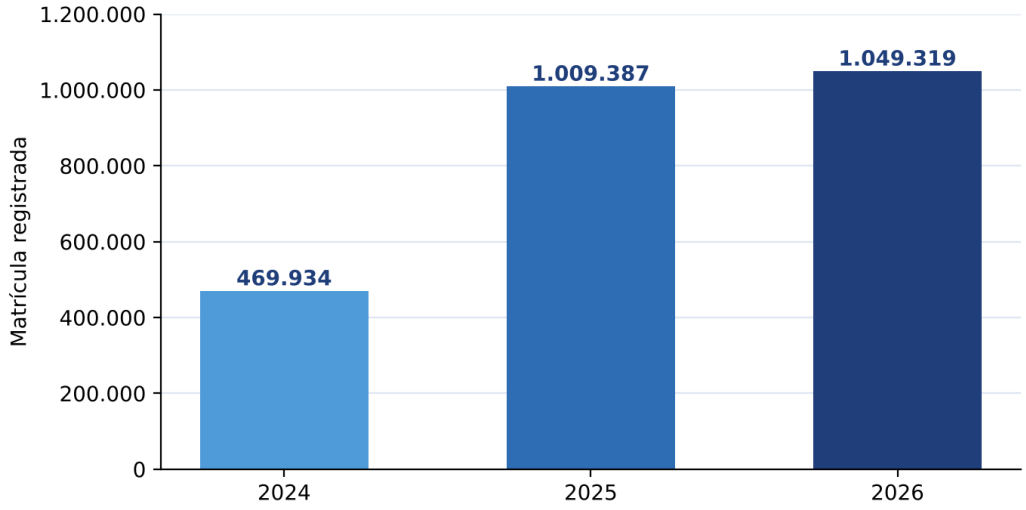
También se aborda la importancia de la alimentación y el bienestar durante la jornada educativa, así como su posible vinculación con las condiciones de aprendizaje y continuidad educativa.

El propósito de este apartado es identificar avances, brechas y desafíos que surgen de la implementación del programa, distinguiendo entre expansión de la prestación alimentaria y la evidencia disponible sobre su contribución al bienestar y a las oportunidades educativas de niños, niñas y adolescentes.

4.1. Evolución de la cobertura

La Figura 3 muestra la evolución de la cobertura registrada, a partir de agosto de 2024. El Programa inicia su implementación en los distritos con más altos índices de pobreza, 90 en total, conforme a datos administrativos disponibles. La información refleja una ampliación significativa de la cobertura en el año 2025, donde se alcanza a la totalidad de la matrícula desde el nivel inicial hasta la educación escolar básica del sector público, seguida de un incremento más moderado en 2026, producto únicamente de la dinámica de movilidad estudiantil. Esta evolución es consistente con un proceso de universalización en materia de alimentación escolar, y conforme al principio de universalización equitativa que promueve la Ley 7264/2024.

Figura 3. *Evolución de la cobertura de matrícula registrada del Programa Hambre Cero en las Escuelas. Años 2024 al 2026.*



Fuente: Elaboración propia con base en reportes administrativos anuales del SIAE (Consejo Nacional de Alimentación Escolar [CONAE], 2024c, 2025, 2026)[2].

4.2. Expansión de recursos presupuestarios

Según la evaluación realizada por el MEF (2024), entre 2015 y 2023 la matrícula de Educación Inicial y de los dos primeros ciclos de la Educación Escolar Básica del sector oficial aumentó un 4 %, mientras que el presupuesto destinado a alimentación escolar, expresado a precios constantes de 2024, se redujo un 10,4 %. Según el MEF, esta evolución evidenciaba una brecha entre el crecimiento de la población potencialmente destinataria y los recursos disponibles para atenderla.

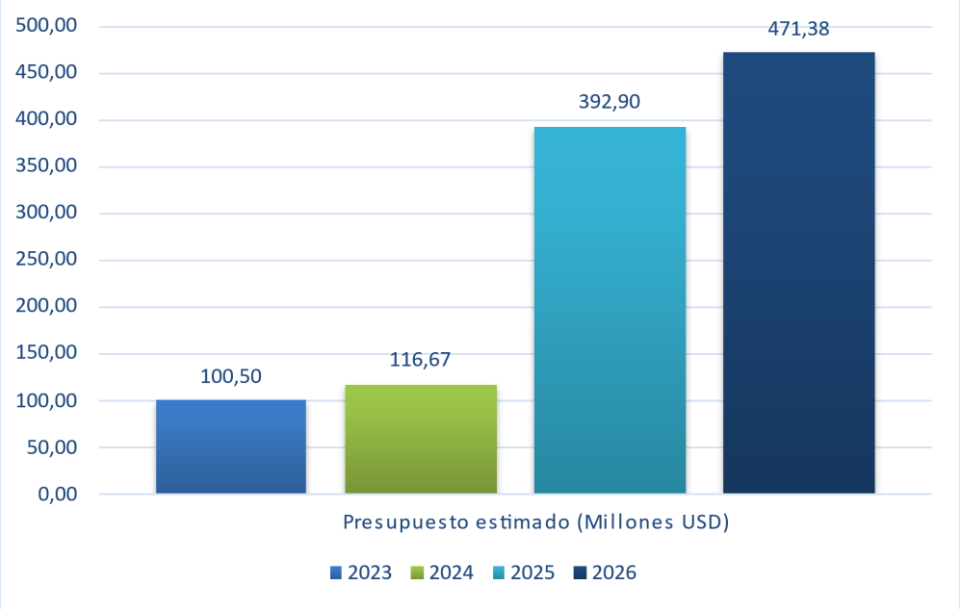
La evaluación también identificó limitaciones en cobertura territorial y continuidad de las prestaciones. En 2023, el almuerzo escolar alcanzaba al 54,2 % de las instituciones educativas. Asimismo, la provisión no cubría de manera uniforme el calendario escolar: las gobernaciones atendían, en promedio, el 58,6 % de los días lectivos, mientras que la provisión municipal cubría aproximadamente la mitad del año escolar. Estos resultados muestran que la disponibilidad presupuestaria y su ejecución deben analizarse junto con la cantidad de beneficiarios y los días efectivos de prestación (MEF, 2024).

Bajo ese contexto, la evolución histórica del presupuesto destinado a la alimentación escolar permite situar las limitaciones identificadas por la evaluación del MEF en una perspectiva temporal más amplia, mostrando el esfuerzo que ha realizado el Estado paraguayo en mejorar la inversión en educación. La Figura 4 presenta la trayectoria del presupuesto asignado a alimentación escolar, desde el año 2023, cuando aún se implementaba el PAEP, el 2024 donde coexisten el PAEP y el PAE – H0, y los años 2025 y 2026, donde la cobertura ya es al 100% del PAE – H0.

Esto permite observar los cambios en la asignación de recursos a lo largo del período y constituye un antecedente para analizar la relación entre la evolución presupuestaria, la cobertura de las prestaciones y su continuidad durante el calendario escolar, para argumentar posteriormente su sostenibilidad financiera.

[2]La información correspondiente al año 2024 se da conforme al informe del Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE), y corresponde al piloto aplicado en 90 distritos priorizados, desde agosto a noviembre de ese año.

Figura 4. *Evolución del presupuesto para alimentación escolar en Paraguay, años 2023–2026, en millones de dólares.*



Fuente: Elaboración propia con base en datos brindados por el sistema Bost del MEF, presupuesto anual aprobado por CONAE, 2024-2026, referencias cambiarias anuales del Banco Central del Paraguay (BCP), Informe Juntos por la Educación (2024) y datos provistos por el MEC.

Intentando comprender a mayor profundidad los cambios presupuestarios, se realizó una entrevista a Lea Giménez, quien se desempeñó como ministra del Gabinete Civil durante el proceso de presentación del Proyecto de Ley del Programa Hambre Cero. Giménez (2026) expresa que el rediseño debía atender no solo al volumen de recursos requeridos, sino también a la posibilidad de seguir su destino y comprobar que el servicio llegara efectivamente a los estudiantes, en el sentido de conocer la eficiencia del gasto. La entrevistada sintetizó este criterio al señalar: "lo que tiene que importar es, si los niños van a recibir los alimentos como corresponde". Su planteamiento destaca la trazabilidad financiera y el control como condiciones de gestión; no sustituye, sin embargo, la necesidad de analizar la ejecución presupuestaria y el cumplimiento efectivo de las prestaciones.

4.3. Acceso, permanencia y continuidad educativa

Según el MEF (2024), la provisión sistemática de alimentos en el ámbito escolar actúa como un incentivo directo sobre la escolarización y la asistencia regular, reduciendo la vulnerabilidad económica de los hogares al cubrir parte de las necesidades nutricionales diarias. Además, a nivel internacional, el PMA (2024) señala que las raciones escolares representan entre el 8% y el 16% de los ingresos medios de los hogares más pobres.

En Paraguay, la encuesta de percepción realizada por el MEF (2024) a directores de instituciones educativas reflejó que el 91,1% de los docentes y directivos coincide en que la alimentación escolar favorece la asistencia regular a las escuelas**.** Los testimonios cualitativos de directores y padres de familia señalan que la presencia garantizada del alimento disminuye el ausentismo incluso en días con condiciones climáticas desfavorables y mitiga la presión socioeconómica que impulsa a los niños y adolescentes al abandono temprano para vincularse al mercado laboral.

Respecto a la evidencia empírica cuantitativa, la evaluación realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2024) mediante Modelos Jerárquicos Lineales aplicados a la cohorte RUE 2023–2024 aportó datos sobre el impacto del programa en la permanencia estudiantil que se citan a continuación:

Efecto directo en la retención escolar: En la muestra analizada para la Capital, la provisión de almuerzo escolar en los dos primeros ciclos de la Educación Escolar Básica (EEB) presentó un efecto estadísticamente significativo reduciendo la tasa de deserción en los grados beneficiados frente a aquellos que no recibieron la ración.

Efecto de la intensidad de la intervención: Al evaluar la cantidad de días efectivos de provisión del almuerzo escolar por estudiante, el modelo

econométrico identificó una relación inversa entre el número de raciones recibidas y el abandono escolar. A mayor número de días de provisión de almuerzo en la EEB, se registra un incremento estadísticamente significativo en la probabilidad de permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Escuelas Indígenas: En el segmento de instituciones educativas de la modalidad indígena incluidas en la muestra que contaron con provisión continua de almuerzo escolar, la tasa de deserción registrada fue nula.

4.4. Alimentación, bienestar y condiciones de aprendizaje

En Paraguay, los datos del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) revelan que una alta proporción de los estudiantes proviene de hogares en situación de pobreza e inseguridad alimentaria. Para esta población, la ración proporcionada en el marco de los programas de alimentación escolar representa con frecuencia la comida de mayor densidad nutricional recibida durante la jornada diaria (MEC, 2020).

La presencia garantizada del alimento en la escuela elimina la barrera del hambre como condicionante biológico del aprendizaje, incrementando la disposición del alumno para interactuar con los contenidos pedagógicos.

La evidencia cualitativa y cuantitativa recogida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2024) confirma la alta percepción de impacto del programa sobre las condiciones de aula, conforme a la muestra que fue consultada: el 95,1% de los estudiantes beneficiarios manifiesta satisfacción con el servicio, mientras que el 91,1% de los docentes y directores afirma que la provisión alimentaria favorece la asistencia regular y reduce el ausentismo.

Además, los docentes reportan que los alumnos con acceso continuo a la alimentación se muestran «más atentos, concentrados y con mayor disposición cognitiva» (MEF, 2024), lo que se traduce en una mejora en el rendimiento académico en áreas fundamentales como matemática y lenguaje, así como en un descenso en las tasas de repitencia.

Por otro lado, en cuanto a los efectos en la situación nutricional de escolares y adolescentes que asisten a escuelas públicas y privadas, el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN, 2019) publicó un estudio con información de los años 2007–2019 que refiere que, si bien el 56,9% de los escolares presenta un estado nutricional adecuado, aún persisten brechas de desnutrición 1,5% y riesgo de desnutrición 7,1%, también en el informe se registra un marcado incremento de sobrepeso, alcanzando un 21,2% y un 13,3% de obesidad.

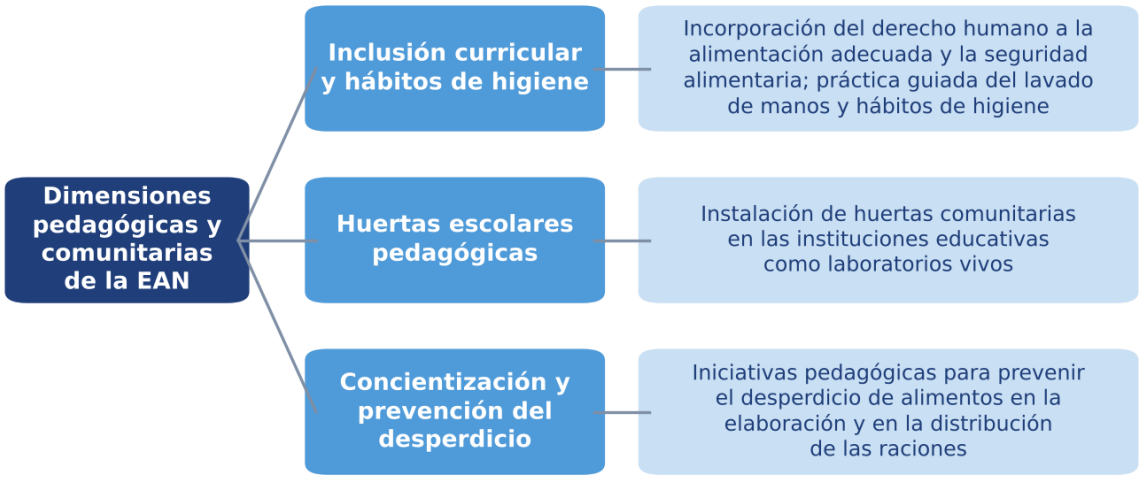
Para abordar esta problemática, se han dictado resoluciones desde el MEC, como la N.° 9460/2018 y N.° 370/2020; así también, resoluciones del CONAE fueron actualizando los Lineamientos de Alimentación Escolar, donde se formaliza la estandarización técnica de la provisión de los alimentos, esta estandarización busca erradicar la provisión de alimentos ultraprocesados o con exceso de azúcares simples y grasas saturadas, alineando las compras públicas a la Olla Nutricional y a las Guías Alimentarias del Paraguay del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN).

Estos lineamientos también exigen el uso de utensilios estandarizados probados en laboratorio técnico culinario para garantizar el servido exacto del gramaje según el nivel escolar.

De acuerdo con los Lineamientos del PAE – H0 (CONAE, 2024a, 2024b), el servicio debe constituirse en un espacio educativo y culturalmente adecuado que promueva la Educación Alimentaria Nutricional (EAN) para mitigar la aparición temprana de Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT).

En la Figura 5 se visualizan las dimensiones pedagógicas y comunitarias que abarca la EAN:

Figura 5. *Dimensiones pedagógicas y comunitarias de la EAN.*



Fuente: Elaboración propia en base a lineamientos del PAE – H0.

En palabras de Carlos Paris Ferraro, actual viceministro de Políticas Sociales en el Ministerio de Desarrollo Social, la reestructuración del programa de alimentación escolar en Paraguay, significó abordar problemas estructurales de la educación, que eran precondiciones para instalar el nuevo modelo, como la provisión de agua y energía eléctrica en instituciones educativas, instando a las entidades encargadas de estos servicios a buscar alternativas para la provisión; la conectividad a internet de todas las escuelas públicas del país, exigiendo desde el CONAE al MITIC la instalación de Starlink en lugares alejados y desconectados de la red; la priorización de la construcción de comedores comunitarios y la sensibilización sobre la importancia de recibir el alimento incluso en las aulas, si la infraestructura aún no era la adecuada.

Paris señala que, no obstante haber modificado en varias instituciones en menos de dos años estos factores estructurales de infraestructura y tecnología, el componente pedagógico de la alimentación sigue siendo un desafío, pues se requiere del involucramiento comprometido y presente de las docentes, directoras, supervisoras y coordinaciones departamentales, en la transmisión de ideas transformadoras de los hábitos y conductas relacionadas a la alimentación y su importancia para lograr un futuro prometedor, sano y digno. Forma parte de este compromiso transformar las cantinas (tiendas de ventas de alimentos) existentes en las escuelas y que ofertan productos ultraprocesados, en cantinas saludables que ofrezcan opciones más saludables, con presentaciones más atractivas y accesibles: "comer sano no debe ser más caro ni menos exquisito al paladar" (Paris, 2026).

5. Desafíos para consolidar una política integral

La consolidación de Hambre Cero como una política pública universal requiere avanzar más allá de la ampliación de la cobertura, ya que garantizar la alimentación de los estudiantes constituye un paso fundamental, el alcance de esta iniciativa también depende de la regularidad del servicio, preferencias y aceptación de estudiantes, condiciones de infraestructura, coordinación entre instituciones responsables y la capacidad del Estado para evaluar sus resultados.

Uno de los primeros retos es garantizar la continuidad y regularidad de la provisión de alimentos en todas las instituciones educativas cubiertas. Las interrupciones del servicio o los incumplimientos contractuales afectan directamente a los estudiantes y debilitan la confianza de las comunidades educativas en la política pública. En su entrevista, L. Giménez señaló que pueden producirse incumplimientos y destacó la necesidad de aplicar las sanciones previstas, incluidas multas o la terminación de contratos cuando corresponda; las sanciones aplicadas por el MDS, como entidad ejecutora, a las empresas adjudicadas en sus territorios son un ejemplo a seguir.

Otro desafío es el de la infraestructura escolar integral, pues es una precondición para la preparación y conservación de los alimentos, además de contar con un ambiente adecuado para el desarrollo del contenido pedagógico. Por ello, se requiere un diagnóstico actualizado de las necesidades de infraestructura y una planificación de inversiones que establezca prioridades, responsabilidades institucionales y plazos de ejecución. Esta cuestión adquiere especial relevancia si se consideran los antecedentes señalados por Rivarola (2020) y las evaluaciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2024), que advierten sobre las limitaciones de infraestructura para la implementación de la alimentación escolar, más allá de los avances logrados en años posteriores a estos informes.

Pero la sola infraestructura no es condición suficiente. Para que la alimentación escolar logre los objetivos esperados, se requiere docentes, directores, supervisores y coordinadores departamentales comprometidos con la calidad educativa y que se conviertan en actores sensibilizadores sobre la importancia de la alimentación sana y nutritiva, lo que solo se logrará convirtiendo el momento de la ingesta de alimentos, en un momento pedagógico.

Cimentar la coordinación interinstitucional constituye un tercer desafío. Por su alcance, el PAE – H0 involucra dimensiones educativas, nutricionales, sanitarias, productivas, sociales y ambientales, que difícilmente pueden abordarse desde una sola institución. Si bien el CONAE ha reglamentado la conformación del ETI – H0, este espacio debe continuar un camino de fortalecimiento claro, pues la gobernanza efectiva evita la fragmentación de las intervenciones, facilita el intercambio de información y asegura que las decisiones adoptadas se traduzcan en respuestas oportunas en los territorios.

En este proceso, la interoperabilidad del Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE) con otras plataformas estatales representa una oportunidad para mejorar la planificación, seguimiento y disponibilidad de información oportuna para la toma de decisiones. Se requiere pasar a la determinación en tiempo real de la provisión de raciones, para evitar sobrecostos y proteger la eficiencia del gasto.

La dimensión productiva también plantea desafíos importantes, especialmente en lo relacionado con la participación de la Agricultura Familiar y de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) en las compras públicas. El marco normativo de la alimentación escolar establece mecanismos para promover la participación de estos sectores, con el propósito de vincular la provisión de alimentos con el desarrollo económico local, generación de ingresos y fortalecimiento de las economías territoriales. Sin embargo, para que esta articulación se concrete, es necesario que los potenciales proveedores cuenten con las condiciones administrativas, productivas y comerciales para participar en los procesos de contratación.

En el caso de las MIPYMES, la informalidad constituye una barrera relevante. Según Rojas Caballero (2026), con base en información del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), el país cuenta con alrededor de un millón de unidades económicas, de las cuales 450.167 figuran en la base de datos del registro oficial de las MIPYMES. La misma fuente señala que una proporción importante de estas unidades permanece en la informalidad tributaria. El mismo autor menciona que entre los factores que contribuyen a esta situación se encuentran: la baja productividad, ingresos limitados, dificultades para asumir los costos asociados a la formalización, inestabilidad de la demanda y barreras regulatorias. Estas condiciones pueden limitar la capacidad de numerosos emprendimientos para cumplir los requisitos exigidos por las compras públicas.

Otro aspecto decisivo es la transparencia y el control social. Las familias, docentes y directores son actores fundamentales para identificar dificultades cotidianas que pueden no quedar reflejadas en registros administrativos. En su entrevista, Giménez destacó el valor de la retroalimentación de estos actores y la importancia de que la ciudadanía conozca cómo se implementa el programa en los distintos territorios.

La prevención de pérdidas y desperdicio de alimentos es otro aspecto que merece atención: en un programa con la magnitud de Hambre Cero, es necesario identificar oportunidades de mejora, para utilizar los recursos públicos de manera más eficiente. Superar la venta de alimentos ultraprocesados en las cantinas, y transformarlas en cantinas saludables es otro gran desafío.

Finalmente, la sostenibilidad de Hambre Cero como política de Estado exige fortalecer los mecanismos de monitoreo, evaluación y aprendizaje. Aunque la alimentación escolar cuenta con una trayectoria prolongada en Paraguay, todavía existen desafíos relacionados con la disponibilidad de información y la medición de sus efectos. El informe del MEF (2024) señala la ausencia de una línea de base nutricional representativa a nivel nacional que permita establecer parámetros de referencia sobre el estado nutricional de la población beneficiaria, incluidos indicadores antropométricos como peso y talla y datos sobre anemia y deficiencias de micronutrientes. El Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) que monitorea el estado nutricional y el consumo de alimentos en la población, y la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición (ENAN) del INAN que busca generar información estratégica y actualizada sobre los hábitos alimentarios, el estado nutricional y las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes; son importantes herramientas para monitorear la trayectoria del estado nutricional de los estudiantes.

En la entrevista, J. J. Galeano planteó como horizonte la consolidación del Programa Hambre Cero en las Escuelas, como una política de Estado, capaz de sostenerse y perfeccionarse a lo largo del tiempo. Alcanzar ese objetivo requiere continuidad institucional más allá de los cambios de gobierno, información pública confiable, coordinación entre organismos responsables y evaluaciones que permitan corregir las dificultades identificadas. En última instancia, consolidar Hambre Cero significa asumir que la alimentación escolar no es una prestación aislada, sino una intervención vinculada con el derecho a la educación, protección social y la igualdad de oportunidades.

6. Conclusiones

El análisis de la evolución de la alimentación escolar en Paraguay permite comprender que la implementación del Programa Hambre Cero en las Escuelas representa un cambio significativo en la concepción y alcance de esta política pública. La transición desde esquemas de cobertura limitada y prestación discontinua hacia un modelo de alcance universal fue posible mediante la convergencia de voluntad política, marco normativo específico, financiamiento destinado al programa, reorganización institucional y herramientas tecnológicas para mejorar la gestión. Estos elementos explican la rapidez de la transformación, pero también plantean la necesidad de consolidar las condiciones que permitan sostenerla en el tiempo.

El desafío ahora no consiste únicamente en garantizar una ración de alimentos, sino en asegurar su calidad, y analizar si y bajo qué condiciones la alimentación escolar puede constituirse en una herramienta de inclusión socioeducativa dentro de un sistema integral de protección social; ya que los estudios muestran una asociación entre la provisión de alimentos, asistencia regular y permanencia escolar, con resultados estadísticamente significativos sobre la retención en los niveles y contextos estudiados. No obstante, la magnitud y el alcance de estos efectos requieren evaluaciones periódicas que permitan distinguir los avances atribuibles al programa de otros factores que intervienen en los procesos educativos.

La experiencia paraguaya evidencia que universalizar una prestación social no consiste únicamente en ampliar el número de beneficiarios. Supone garantizar que el servicio llegue de manera regular a las instituciones educativas, que los alimentos cumplan con los estándares nutricionales y sanitarios establecidos y que existan mecanismos de seguimiento capaces de identificar dificultades y corregirlas oportunamente.

La alimentación escolar, también permite incorporar contenidos pedagógicos sobre la alimentación nutritiva, además de constituir un aspecto relevante de protección social. Podría incluso vincularse con la educación para la valorización de los residuos generados durante el proceso de cocción y provisión, con la producción de compost orgánico, y su uso en huertos escolares, pudiendo convertirse su producción en un instrumento potencial para generar ingresos para la comunidad educativa, esto permitiría incorporar con mayor fuerza la dimensión ambiental y educativa de la alimentación.

Contiene, además, un fuerte componente de inclusión económica al considerar la compra de productos provenientes de la agricultura familiar y las MIPYMES, así como la contratación de mano de obra local.

Finalmente, la consolidación de Hambre Cero como política de Estado depende de la capacidad institucional para sostener el financiamiento, fortalecer la coordinación intersectorial, garantizar

la transparencia y utilizar la información para mejorar continuamente la implementación.

En definitiva, la principal lección de la experiencia paraguaya es que la universalización constituye un punto de partida y no el resultado final de la política. El reto es transformar la ampliación de la cobertura en mejoras verificables en nutrición, bienestar y oportunidades educativas de niños, niñas y adolescentes, al tiempo que se promueva el desarrollo económico, social y ambiental, mediante una institucionalidad sólida, evaluaciones periódicas, participación e involucramiento de las comunidades educativas. La suma de estos aspectos consolidará el Programa Hambre Cero en las Escuelas como una política integral de protección social e inclusión socioeducativa.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo [BID], & Programa Mundial de Alimentos [PMA]. (2023). *El estado de la alimentación escolar en América Latina y el Caribe: 2022*. https://doi.org/10.18235/0005080

Consejo Nacional de Alimentación Escolar [CONAE]. (2024a). *Lineamientos para los servicios de alimentación escolar, en el marco del Programa de Alimentación Escolar Hambre Cero en las Escuelas (PAE-H0)* (Versión 01).

Consejo Nacional de Alimentación Escolar [CONAE]. (2024b). *Lineamientos para los servicios de alimentación escolar, en el marco del Programa de Alimentación Escolar Hambre Cero en las Escuelas (PAE-H0)* (Versión 02).

Consejo Nacional de Alimentación Escolar [CONAE]. (2024c). *Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE): Reporte anual de cobertura de alimentación escolar* [Conjunto de datos no publicado].

Consejo Nacional de Alimentación Escolar [CONAE]. (2025). *Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE): Reporte anual de cobertura de alimentación escolar* [Conjunto de datos no publicado].

Consejo Nacional de Alimentación Escolar [CONAE]. (2026). *Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE): Reporte anual de cobertura de alimentación escolar* [Conjunto de datos no publicado].

Contraloría General de la República [CGR]. (2023a). *Informe final: Auditoría de cumplimiento al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)* (Resolución CGR N.° 758/2022).

Contraloría General de la República [CGR]. (2023b). *Informe final de fiscalización especial inmediata al Ministerio de Educación y Ciencias: Alimentación escolar y control sanitario, contrato 03/2020, lote 6* (Resolución CGR N.° 760/2022).

Giménez, L. (2026). *Entrevista sobre el proceso de diseño, gobernanza e institucionalidad de la política de protección social Hambre Cero* [Transcripción de entrevista].

Imas Ruiz, V. (2016). *Estudio del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP): Resumen técnico*. Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana.

Juntos por la Educación. (2024). *Informe Hambre Cero: Análisis del proyecto de ley que universaliza equitativamente la alimentación escolar y modifica la Ley N.° 5210/2014*.

Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2024). *Incidencia de la provisión del Programa Alimento Escolar sobre los niveles de retención educativa* [Informe de evaluación]. 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 Educación y Ciencias [MEC]. (2016, 22 de diciembre). *Informe sobre el programa de alimentación escolar* [Informe institucional]. Dirección de Alimentación Escolar.

Paris, C. J. (2026). *Entrevista sobre la reestructuración del Programa Hambre Cero en las Escuelas* [Transcripción de entrevista].

Programa Mundial de Alimentos [PMA]. (2024). *Actualización de la política en materia de comidas escolares* (WFP/EB.2/2024/4-B). https://executiveboard.wfp.org/es

Rivarola, F. G. (2020). *Alimentación escolar en Paraguay y el desafío de una adecuada implementación*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Alimentaci%C3%B3n_Escolar_en_Paraguay.pdf

Rojas Caballero, J. A. (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

Salgado, J. A. (2020). Del asistencialismo y el control social hacia la construcción de políticas sociales basadas en el principio sociológico de cohesión social. En *Los retos de la política social en el sexenio de la cuarta transformación* (pp. 81–99).

Universal school feeding in Paraguay: Lessons from an accelerated public policy

Abstract: This article examines how Paraguay achieved the universalization of school feeding through the Hambre Cero en las Escuelas (Zero Hunger in Schools) Programme within a short period of time. Drawing on a case study and documentary evidence, it argues that the rapid implementation of this reform can be explained by the convergence of political will, a binding legal framework, dedicated funding, multilevel governance, cross-sectoral integration, and an integrated information system for real-time monitoring. This system provides information to the public and enables continuous adjustments to management processes. The Paraguayan case demonstrates that the universalization of social policies requires not only financial resources but also sustainable institutional arrangements. A key outstanding challenge lies in establishing the necessary preconditions for school feeding to become an instrument of socio-educational inclusion within a comprehensive social protection and economic inclusion system.

Keywords: school feeding; Hambre Cero en las Escuelas Programme; CONAE; FONAE; universalization.

Resumen Biográfico

Reveca Chávez: Magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Especialista en Políticas Sociales y Socióloga por la Universidad Nacional de Asunción. Actualmente se desempeña como Directora General de Planificación para el Desarrollo e investigadora en el Ministerio de Desarrollo Social de Paraguay. Forma parte de la Sociedad Paraguaya de Sociología.

Jessica Ortiz: Ingeniera ambiental por la Universidad Nacional de Asunción e investigadora del Ministerio de Desarrollo Social de Paraguay. Se desempeña en el Área de Estudios y Difusión, donde desarrolla investigaciones sociales y ambientales orientadas a la generación de evidencia para la toma de decisiones y fortalecimiento de las políticas públicas. Cuenta con formación complementaria en sostenibilidad, cambio climático, gestión de residuos y análisis de datos.

Contribución de los Autores

Reveca Chávez: diseño metodológico, análisis teórico, edición de contenido.

Jessica Ortiz: recopilación y análisis de información documental, redacción de contenido.

Financiamiento

Elaborado en el marco de las actividades institucionales del Ministerio de Desarrollo Social con apoyo de recursos institucionales. No contó con financiamiento externo específico para su realización.

Conflicto de Interés

Las autoras declaran que no existen conflictos de intereses personales o financieros que hayan influido en la elaboración y publicación del presente artículo.

Cita

Chávez, R., & Ortiz, J. (2026). Alimentación escolar universal en Paraguay: lecciones de una política pública acelerada. *Revista MERCOSUR de políticas sociales, 7*, 9-24. https://doi.org/10.28917/ism.2026-v7-id264