

Nota Breve
Short Note

REVISIÓN DE LA VINCULACIÓN DE MIPYMES EN EL MARCO DEL PROGRAMA HAMBRE CERO (2024-2025) REVIEW OF THE LINKAGE OF MSMES WITHIN THE ZERO-HUNGER PROGRAM (2024-2025)

José Antonio Rojas Caballero

Universidad Americana, Escuela de Postgrado. Asunción, Paraguay

Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-1743-4325>

Marcelo Echague Pastore

Universidad Americana, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Asunción, Paraguay

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7998-9784>

Autor corresponsal: José Antonio Rojas Caballero: jose.rojas@americana.edu.py

Cómo citar este artículo:

Rojas Caballero JA, Echague Pastore M. Revisión de la vinculación de MIPYMES en el marco del programa hambre cero (2024-2025). Rev. Soc. cient. Parag. 2026;31:e3124.

RESUMEN

Este artículo analiza la experiencia de vinculación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) y la Agricultura Familiar (AF) dentro de la cadena de valor generada por el Programa de Alimentación Escolar – Hambre Cero (PAE H0) en Paraguay durante el periodo 2024-2025; destacando su potencial como instrumento de desarrollo territorial y dinamización económica local. El objetivo es documentar y evaluar la implementación de la Estrategia de Vinculación de las MIPYMES y la AF a la cadena de valor del PAE H0, identificando sus avances, desafíos y oportunidades de mejora. La metodología adoptada es no experimental, de alcance descriptivo explicativo y enfoque mixto, combinando análisis de registros administrativos, revisión normativa y bibliográfica nacional e internacional, y entrevistas a expertos vinculados al programa. Los resultados evidencian un crecimiento significativo del volumen de compras y de la participación de MIPYMES y AF, aunque con una tendencia a la concentración de montos en un grupo reducido de proveedores. La discusión subraya la necesidad de fortalecer la gobernanza interinstitucional, mejorar la trazabilidad de datos y profundizar la articulación territorial. Se concluye que el éxito del PAE H0 depende del rol articulador del Estado y del acompañamiento técnico financiero a los actores económicos locales.

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

ABSTRACT

This article analyses the experience of integrating Micro, Small, and Medium Sized Enterprises (MSMEs) and Family Farming (FF) within the value chain generated by the School Feeding Program – Zero Hunger (PAE H0) in Paraguay during the 2024–2025 period; highlighting its potential as an instrument for territorial development and local economic dynamization. The objective is to document and assess the implementation of the strategy aimed at linking MSMEs and FF to the PAE-H0 value chain, identifying its progress, challenges, and opportunities for improvement. The study adopts a non-experimental methodology with a descriptive explanatory scope and a mixed methods approach, combining analysis of administrative records, national and international regulatory and bibliographic review, and interviews with experts involved in the program. The results show a significant increase in procurement volumes and in the participation of MSMEs and FF, although with a tendency toward the concentration of contract values among a limited group of suppliers. The discussion emphasizes the need to strengthen inter institutional governance, improve data traceability, and deepen territorial coordination. It is concluded that the success of PAE H0 depends on the State's coordinating role and on the provision of technical and financial support to local economic actors.

Keywords: public procurement; MSMEs; family farming; school feeding; local development.

INTRODUCCIÓN

Esta nota breve de política presenta evidencia y recomendaciones para consolidar el Programa de Alimentación Escolar – Hambre Cero (PAE-H0) en Paraguay como palanca de desarrollo territorial y dinamizadora de las economías locales.

El Programa, además de los objetivos educativos y de seguridad alimentaria, busca fortalecer la participación efectiva tanto de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) como de la Agricultura Familiar (AF) dentro de la cadena de valor alimentaria generada por esta política de Estado⁽¹⁾. Si bien la transición del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP 2014–2023) hacia el PAE-H0 (2024–2027) produjo innovaciones clave, tales como una nueva rectoría (Ministerio de Desarrollo Social-MDS) y gobernanza del programa (Consejo Nacional de Alimentación Escolar- CONAE), nuevos mecanismos de financiamiento (a través del Fondo Nacional de Alimentación Escolar-FONAE)⁽²⁾ y ampliación de la cobertura (más de 1 millón de niños beneficiados en 2025)⁽³⁾, entre varias otras bondades y mejoras, aún persisten desafíos respecto a la trazabilidad e interoperabilidad entre los diversos organismos y entidades del Estado (OEE), de tal manera a agilizar los procesos del PAE-H0 y permitir una mayor inclusión económica de las MIPYMES y AF locales como proveedores en el marco del PAE-H0. A grandes rasgos, se acaban proponiendo tres ejes de acción bien definidos: (i) Ampliar la Gobernanza y crear mesas técnicas permanentes a nivel operativo; (ii) Diseñar programas de intercambio de datos en tiempo real; y (iii) Fortalecer la articulación local de manera tanto vertical como horizontal en torno al programa.

La evidencia comparada a nivel nacional^(4, 5) e internacional^(6, 7, 8) demuestra que las políticas de contratación pública prodesarrollo (i.e. cuotas o reservas de mercado, criterios/márgenes de preferencia, segmentación por lotes, requisitos de calificación como ser porcentajes mínimos de compras locales, etc.) tienden a incrementar la participación de sectores tradicionalmente marginados del mercado generado por las compras públicas (e.g. MIPYMES, Agricultura Familiar, etc.). Esto se produce cuando los mismos se encuentran diseñados con ponderaciones claras, verificables-medibles objetivamente y con un acompañamiento del ecosistema legal-financiero-técnico que potencie este esfuerzo programático del Estado.

Es en este contexto que se redacta este instrumento técnico a los efectos de documentar, visibilizar y generar debate sobre la experiencia paraguaya respecto a la implementación de la “Estrategia de Vinculación a la cadena de valor generada por el Programa de Alimentación Escolar- Hambre cero para la Agricultura Familiar y MIPYMES”.

METODOLOGÍA

Esta investigación se estructuró bajo un diseño no experimental, de alcance descriptivo-explicativo y enfoque mixto.

El abordaje cuantitativo comprendió el procesamiento y análisis de información secundaria proveniente de los registros administrativos y estadísticas disponibles. El componente cualitativo incluyó una revisión de la literatura especializada, del marco normativo nacional y la experiencia internacional, así como la realización de entrevistas semiestructuradas a consultores que han trabajado para el programa, con el fin de contextualizar los hallazgos empíricos, identificar desafíos operativos y extraer lecciones para el fortalecimiento de la política pública.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El PAE-H0 representa para el segmento de las MIPYMES paraguayas una gran oportunidad de negocios que excede ampliamente los sectores relacionados a la alimentación (elaboradores/comercializadores de alimentos), conforme a la incorporación progresiva de entidades (Administradores de contrato y empresas anclas) al circuito, según se puede observar en el documento elaborado por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y denominado “4to 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”⁽⁹⁾.

Esto ha generado un importante volumen de información y evidencia que permite verificar el funcionamiento del esquema planteado y el cómo se está generando la distribución vertical y horizontal de recursos inyectados por el PAE-H0 en sus diferentes territorios, así como se observa en la Tabla 1 a continuación:

Tabla 1. Comparativo 1er, 2do, 3er y 4to Informes Técnicos (Datos acumulativos en guaraníes para el Periodo agosto 2024-diciembre 2025)

Variable/Informe	1er – Feb	2do – Junio	3er – Sept	4to – Dic	Variación
OEE que reportan información	5	16	16	16	0%
Valor total adquirido (en Guaraníes)	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*	146%
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	0	0	0	0	13%
% de Avance 2do Llamado	S/D	0	0	0	22%
% Avance total	1%	6%	12%	29%	17%

*Montos y valores preliminares, sujeto a validación con las entidades ejecutoras

Fuente: MIC (2025)⁽⁹⁾

El volumen de datos recibidos permite examinar con mayor detenimiento el movimiento económico generado por el PAE-H0 por año de ejecución:

- 2024 (solo 1er llamado 90 distritos): Total Facturado Gs. 41.033.797.945 (US\$ 5.9 millones, tomando un tipo de cambio promedio para el periodo de Gs. 7.000 por dólar), en detalle:
 - AF 2024: Gs. 22.414.389.413 (US\$ 3.2 millones)
 - MIPYMES 2024: Gs. 18.619.408.532 (US\$ 2.7 millones)
- 2025 (1er y 2do llamado): Total Facturado Gs. 313.651.826.551 (US\$ 45.4 millones, tomando un tipo de cambio promedio para el periodo de Gs. 6.900 por dólar), en detalle:
 - AF 2025: Gs. 192.216.195.085 (US\$ 27.8 millones)
 - MIPYMES 2025: Gs. 121.435.631.466 (US\$ 17.6 millones)

En ese contexto, a diciembre del 2025 son unas 521 MIPYMES encadenadas productivamente las cuales al menos han emitido 1 factura en el marco del PAE-H0 en el periodo mencionado. El perfil promedio de una MIPYME proveedora de insumos/servicios para el PAE-H0 es de 18 facturas emitidas, con un promedio de facturación de Gs. 268.884.242 (US\$ 38.969), según datos del MIC ⁽¹⁰⁾.

Analizando el encadenamiento productivo de las MIPYMES al PAE-H0, la Tabla 2 concentra el procesamiento de las 521 unidades económicas que han emitido facturas en calidad de MIPYMES (9.527 facturas individuales).

La Tabla 2 precedente refleja que 14 unidades económicas MIPYMES, con solo el 20% de las facturaciones realizadas, concentran el 51% de los montos totales facturados. El resto de las sociedades (i.e. 507 unidades) envuelven facturas por valores bastante inferiores a los montos facturados por el grupo mayoritario. Misma tendencia en el grupo de la AF con 21 unidades económicas que repiten la misma concentración.

En esa misma línea, Zevaco, Consultora reflexiona sobre la tendencia expresada por las empresas anclas respecto al manejo de sus cadenas de valor, explicando que “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” (Comunicación Personal, septiembre 2025).

Tabla 2. MIPYMES que registraron al menos 1 factura a empresas adjudicadas (Montos en guaraníes para el Periodo agosto 2024 – 04/Diciembre/2025)

RUC	Razón Social	Monto Facturado en guaraníes	% total	Nro 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%

Fuente: MIC (2025)⁽⁹⁾

Tanto a nivel estratégico como a nivel operativo, la estructura de gobernanza del CONAE debe ampliar sus miembros (DNCP, MIC, MAG, INAN) y consolidar mesas técnicas permanentes que permitan una gestión sistémica e interinstitucional de la estrategia. Estas instancias deben funcionar como espacios de resolución de problemas específicos y territoriales, así como de aprendizaje operativo y ajuste continuo, generando los insumos empíricos necesarios para los posteriores ajustes normativos, financieros e incluso operativos del Programa.

Este enfoque permite incorporar una visión interinstitucional orientada a crear entornos habilitantes para el desarrollo del sector empresarial, independientemente de la actividad económica o el tamaño. En este marco, la cadena de valor del PAE-H0 no empieza ni termina en los procesos de licitaciones ni en la provisión del plato de comida, sino que forma parte de un ecosistema más amplio, donde interactúan de manera constante en el entorno territorial, los actores de la política y los servicios de apoyo; ecosistema que requiere de articulación, coordinación y comunicación efectiva tanto a nivel central como territorial⁽¹¹⁾.

En esa misma línea, Cristaldo Moniz, consultor (Comunicación personal, diciembre de 2025) refuerza que “... con la implementación de un enfoque sistémico se articulará una oferta de servicios del ecosistema del PAE-H0 adecuarlos a la dinámica de provisión (a nivel nacional, todo el año lectivo) buscando generar el intercambio de datos, que permitan ejecutar programas de simplificación de trámites y registros (ventanilla única de trámites locales), para la entrada y salida de los actores económicos a los diferentes mercados en los que operan; así como también la banca pública debe hacer esfuerzos mayores en el adecuamiento de su oferta crediticia ...”

Finalmente, para el sector privado se recomienda consolidar un modelo de participación del sector privado anclado en esquemas de articulación productiva y acompañamiento empresarial, donde las empresas adjudicatarias del PAE-H0 asuman un rol activo como empresas ancla, promoviendo encadenamientos con MIPYMES y productores de la Agricultura Familiar a través de contratos de provisión, asistencia técnica, mejora de estándares de calidad y previsibilidad de la demanda. Esta política debería ser respaldada por incentivos públicos —regulatorios, financieros y de compras públicas— que reconozcan y premien a las empresas que integren criterios de desarrollo local y trabajo decente en sus modelos de negocio, fortaleciendo así el impacto del programa no solo en la seguridad alimentaria

sino también en la dinamización de economías territoriales, sumado a la inclusión y el fortalecimiento económico tanto de las MIPYMES como de la AF.

CONCLUSIÓN

El encadenamiento productivo del PAE-HO es una realidad en Paraguay que genera una especialización al interior de la cadena de valor alimenticia, donde la figura de “intermediario/acopiador” es la que concentra el volumen, lo consolida, clasifica (e inclusive financia) y termina proveyendo según las condiciones dictadas por el mercado (i.e. empresas adjudicadas) en los tiempos, lugares y plazos de financiación pactados. Esta tendencia a la concentración/especialización genera que las MIPYMES paraguayas crezcan de categoría (de micro a pequeña, pequeña a Mediana e incluso “egresando” a Grande), aportando dinámica para la contratación de nuevas MIPYMES año a año. Todo lo cual genera un interesante incentivo a la ampliación de la producción, contratación de mano de obra y dinamización en materia de formalización tributaria y seguridad social.

No obstante, el debate se instala entorno a la tensión estructural existente entre las exigencias establecidas para las empresas adjudicadas respecto a: 1) La eficiencia logística/financiera que requiere la ampliación de cobertura (en días de provisión/cantidad de comensales); 2) La agregación/estandarización de menús ofrecidos a nivel nacional, versus la inclusión económica de las MIPYMES/AF como proveedoras de los bienes y servicios inherentes al PAE.

A corto plazo se debería realizar un análisis al interno del CONAE ampliado, ante la necesidad de ampliar el efecto derrame (cantidad de MIPYMES/AF participantes de la cadena de valor) ya sea por el aumento del porcentaje de compra obligatoria de los montos adjudicados y/o por establecer cantidades de productos/insumos a contratar como alternativa, buscando afinar la trazabilidad para no tensionar con la dinámica propia de la provisión del servicio de alimentación escolar.

El éxito del PAE-HO y su Estrategia de vinculación radica entonces en el rol del Estado como articulador y el trabajo territorial que se realice con los principales actores:

- a) Empresas adjudicadas: El estudio de su modelo de gestión, necesidades de provisión reales (las que no tienen cubiertas con proveedores grandes), lo cual permitirá una mejor comprensión del esquema de negocio y facilitar los apoyos necesarios para que más volumen/cantidad (de facturas/Gs y MIPYMES diferentes) se incorporen a la oportunidad de mercado generada por el PAE-HO
- b) MIPYMES y AF: Cuenten con asistencia técnica pertinente, acceso a insumos/tecnología para mejorar la competitividad y financiamiento oportuno y adecuado a la dinámica/particularidad de provisión del programa.
- c) A nivel territorial: el efectivo involucramiento de los Gobiernos departamentales, municipales y gremios locales/sectoriales permitirá una correcta difusión de los requisitos y oportunidades disponibles para sus segmentos económicos y la constante retroalimentación con los agentes públicos locales (asistencia técnica, incorporación a registros administrativos y/o acceso a financiamiento) para la readecuación de programas y la generación de sinergias entre los sectores meta.

Declaración de financiamiento:	La presente investigación se llevó a cabo con financiación propia.
Declaración de conflicto de intereses:	Los autores declaran no tener conflictos de interés.
Declaración de autores:	Los autores aprueban la versión final del artículo.
Contribución de autores:	Conceptualización: JARC, Curación de datos: MEP, Análisis formal: JARC, Investigación: JARC, MEP, Metodología: MEP, Redacción - borrador original: JARC, Redacción - revisión y edición: MEP.
Revisión por pares:	Este artículo fue evaluado mediante un proceso de revisión por pares anónimos, conforme al procedimiento de transparencia editorial de la revista. Las observaciones y sugerencias de los revisores fueron consideradas por los autores hasta alcanzar la versión final publicada, garantizando la integridad científica del trabajo y la confidencialidad de los evaluadores.
Disponibilidad de datos:	Los datos están disponibles previa solicitud al autor corresponsal.

REFERENCIAS

1. Consejo Nacional de Alimentación Escolar. Resolución N° 027/2024 por la cual se aprueba la Estrategia de Vinculación a la Cadena de Valor Generada por el Programa de Alimentación Escolar Hambre Cero para las MIPYMES y la Agricultura Familiar. Asunción: CONAE; 2024. Disponible en: <https://hambrezero.gobiernodelparaguay.gov.py/normativas-detalles/>

2. Congreso Nacional. Ley N° 7264/2024 que crea el Fondo Nacional de Alimentación Escolar (FONAE). Asunción: Congreso Nacional del Paraguay; 2024. Disponible en: <https://silpy.congreso.gov.py/web/ley/144333>

3. Presidencia de la República del Paraguay. Segundo informe presidencial 2025. Asunción: Presidencia de la República; 2025. Disponible en: <https://informe.presidencia.gov.py/>

4. Ocampo de Arenas A. Análisis de la implementación de la modalidad complementaria de contratación denominada “compra pública simplificada para la agricultura familiar” en Paraguay en el periodo 2013-2023. [tesis de postgrado]. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín; 2024. Disponible en: <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/3045>

5. Rojas JA. Diez años de las compras públicas. Kera Yvoty. 2023;8(1):1-33. Disponible en: <https://revistascientificas.una.py/index.php/kerayvoty/article/view/3294>

6. Ferreira V, Cauci A, Brocos V, Barrero P, Vaz Tourem J, Fajardo G. State procurement policy to support family farming: the example of northern Uruguay. Agrociencia Uruguay. 2025;29(NE4):e1650. Disponible en: <https://agrocienciauruguay.uy/index.php/agrociencia/article/view/1650>

7. Guliwe T, Maphela B. Strategic preferential procurement policy for localisation and inclusive growth for micro, small and medium enterprises (MSMEs) in Gauteng Province. Regional Economic Development Research. 2023;4(2):139-155. Disponible en: <https://ojs.wiserpub.com/index.php/REDR/article/view/3706>

8. International Labour Organization. Promoting public procurement for micro, small and medium-sized enterprises’ growth and transition to formality: lessons learned from Chile and the Republic of Korea. Geneva: ILO; 2025:8-25. Disponible en: <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/report/995660061502676>

9. Ministerio de Industria y Comercio. 4to 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. Asunción: MIC; 2025. Disponible en: <https://www.mipymes.gov.py/hambre-cero/>

10. Ministerio de Industria y Comercio. Balance anual de gestión pública 2025. Asunción: MIC; 2025. Disponible en: <https://www.mef.gov.py/es/dependencias/viceministerio-administracion-financiera/gerencia-gestion-financiera-estado/direccion-general-presupuesto/instrumentos-ppr>

11. Rojas JA. Cadena de valor del Programa de Alimentación Escolar Hambre Cero (PAE H0). LinkedIn; 2025. Disponible en: <https://www.linkedin.com/pulse/cadena-de-valor-hambre-cero-jose-rojas-jpiqf/>