



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE COYUNTURA

**ECONOMÍA
Y SOCIEDAD**

N° 93

AGOSTO / SETIEMBRE 2026



PRESENTACIÓN

ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS DEL PROCESO ECONÓMICO DEL PARAGUAY. PROFESIONALES COMPROMETIDOS CON EL PAÍS ABORDAN AQUÍ LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACONTECIMIENTOS Y BUSCAN PROMOVER SU DISCUSIÓN ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES Y AGENTES ECONÓMICOS.

Las respuestas y sugerencias de los lectores serán bienvenidas. Con esta iniciativa el CADEP, coherente con su principio de no reflejar intereses sectoriales ni políticos, espera aportar al debate público análisis objetivos que contribuyan a crear pensamiento crítico y a canalizar las demandas ciudadanas.

Asunción, setiembre de 2026



DESAFÍOS DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES EN PARAGUAY

Lucas Boh

Con las elecciones municipales del 2026, los gobiernos locales vuelven a ser el foco de atención. Uno de los temas de discusión es la situación financiera de los municipios, ya que esto refleja la calidad de la administración y determina la capacidad de prestar servicios públicos a los habitantes.

En este análisis, se expone un panorama de la recaudación y los gastos reportados por las municipalidades en 2025. Para ello, se utilizó como fuente los datos presentados en el informe financiero anual del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sección 5B “Municipalidades: Situación Presupuestaria”. Además, se consideran datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) relacionados con la población, del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) relacionados con la situación política de los municipios y datos del MEF sobre las transferencias del gobierno central.

El análisis abarca 247 de las 263 municipalidades, ya que 17 no presentaron sus informes financieros al MEF, entre ellas Asunción¹.

Recaudación municipal

En el año 2025, los 247 municipios recaudaron un total de 3,9 billones² de Gs., un 5,9% más que en 2024. La participación de cada municipio en este total es, naturalmente, muy variada. La distribución va de 2 mil millones de Gs. (Quyquyho, Paraguarí) a 290 mil millones de Gs. (Ciudad del Este, Alto Paraná).

Los municipios del departamento Central recaudan desproporcionadamente más que el resto, representando una cuarta parte de la recaudación total. Por otro lado, los 10 municipios que más recaudan, 6 de ellos ubicados en Central, representan el 33,7% de la recaudación total, mientras que los 100 municipios que menos recaudan representan tan solo el 12% del total recaudado.

¹ No presentaron sus informes: ASUNCIÓN, CAPITAN MEZA, NUEVA ALBORADA, PASO BARRETO, SAN RAFAEL DEL PARANA, CARMEN DEL PARANÁ, FUERTE OLIMPO, GRAL. JOSÉ MARÍA BRUGUEZ, ÑACUNDAY, AREGUA, PUERTO PINASCO, ARROYITO, BELLA VISTA – AMAMBAY, JUAN DE MENA, HERNANDARIAS, y VALENZUELA.

² 3.923.720.000.000

Para realizar una comparación en iguales términos, se dividió el total recaudado por la cantidad de habitantes de cada uno, resultando en la recaudación per cápita. Esta medida revela una distribución completamente distinta (Fig. 1). En este caso, lo mínimo recaudado por habitante por año fue 224.748 Gs. (J. Augusto Saldívar, Central) y lo máximo fue 41.704.773 Gs. (Carmelo Peralta, Alto Paraguay), promediando 1.192.955 Gs por habitante.

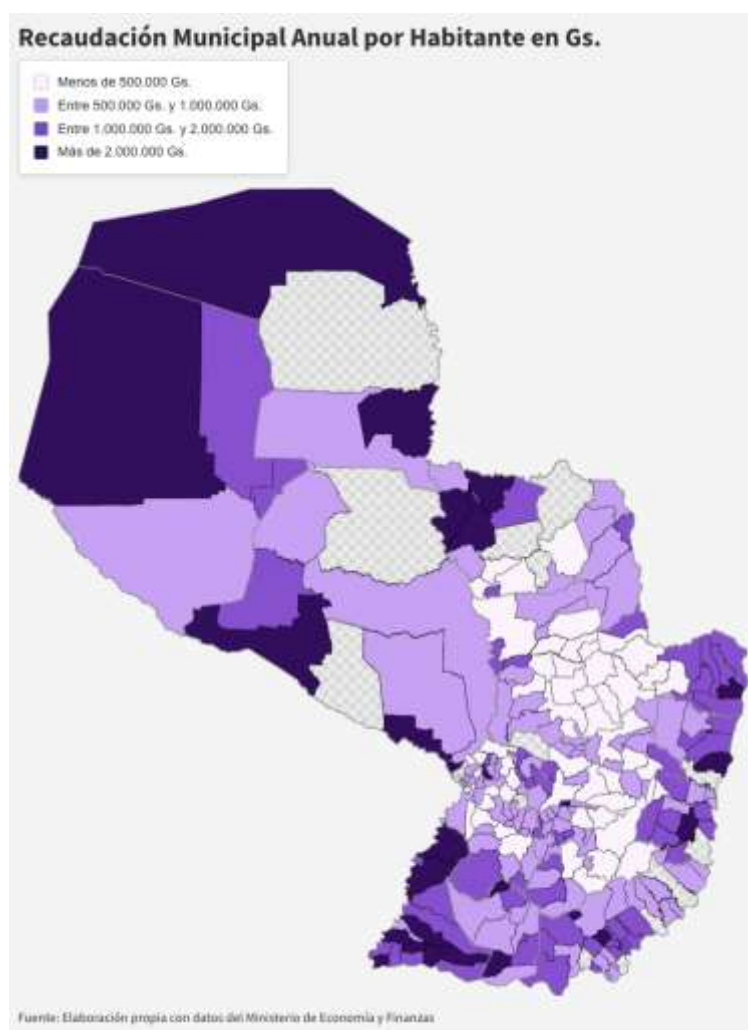


Figura 1: Recaudación per cápita anual por distrito. Mapa interactivo disponible aquí: <https://public.flourish.studio/visualisation/30182130/>

El impuesto inmobiliario es una de las principales fuentes de ingresos de las municipalidades, pero la recaudación del mismo representó solo el 0,15% del PIB en promedio en 2024 (SNC, 2024), mientras que el promedio de la región se ubica en 0,5% del PIB (OCDE/CGLU, 2022).

Estos bajos ingresos pueden atribuirse en parte a la baja efectividad de recaudación del impuesto inmobiliario. En 2024, solo se recaudó el 37,1% de todos los ingresos potenciales estimados por el Servicio Nacional de Catastro, calculados según el valor de las propiedades registradas en el catastro. Esto destaca la extremadamente baja



capacidad administrativa y técnica a nivel subnacional, con una gran cantidad de municipios recaudando menos del 10% de los ingresos potenciales de este tributo.

Otro aspecto importante que impide generar ingresos más sustanciales es que los valores fiscales determinados por el catastro son extremadamente bajos y están muy alejados de los precios del mercado. Esto es especialmente grave en el caso de las propiedades rurales, cuyos valores fiscales en 2023 eran tan bajos como 150.742 Gs. /ha en algunas regiones, resultando –con la tasa de 1% del impuesto inmobiliario– en un ingreso fiscal anual de 1.507 Gs. /ha (Boh, 2024).

El rol de las transferencias del gobierno central

Las transferencias del gobierno central juegan un papel clave en el presupuesto municipal. Estas consisten principalmente en royalties (hidroeléctricas binacionales), canon de juegos de azar y leyes que contemplan municipios específicos.

El total de las transferencias del gobierno central para las municipalidades incluidas en el análisis fue de 1.2 billones de Gs., una reducción del 19,5 % comparando con 2024, principalmente causada por una disminución del valor de las transferencias relacionadas con royalties. Las transferencias monetarias recibidas en 2025 representan un 30,7% del total de los ingresos municipales.

Si se analiza la recaudación per cápita sin tener en cuenta las transferencias del Estado, es decir, la verdadera recaudación municipal, se promedia 676.780 Gs. por habitante (por año), llegando a una mínima de tan solo 12.288 Gs. por habitante en Quyuqyho, Paraguari.

El porcentaje de dependencia, o la relación entre la recaudación de cada municipalidad y lo que recibió del gobierno central, promedia 60%, pero llega a niveles alarmantes en ciertos casos: en 22 municipalidades, las transferencias del gobierno central representan más del 80% de sus ingresos.

Excluir las transferencias del gobierno central del análisis permite ver la eficiencia de recaudación real de cada municipio, pero también el poder adquisitivo de sus habitantes. Según la OECD (2018), una gran cantidad de las municipalidades del país no tiene la capacidad de recaudar impuestos efectivamente, lo que resulta en una dependencia prácticamente total del gobierno central. Al mismo tiempo, la misma existencia y tamaño de estas transferencias actúan como desincentivo para una mayor recaudación, sobre todo para las municipalidades más pequeñas, ya que las mismas les permiten obtener recursos sin esfuerzo alguno (Borda y Caballero, 2017).

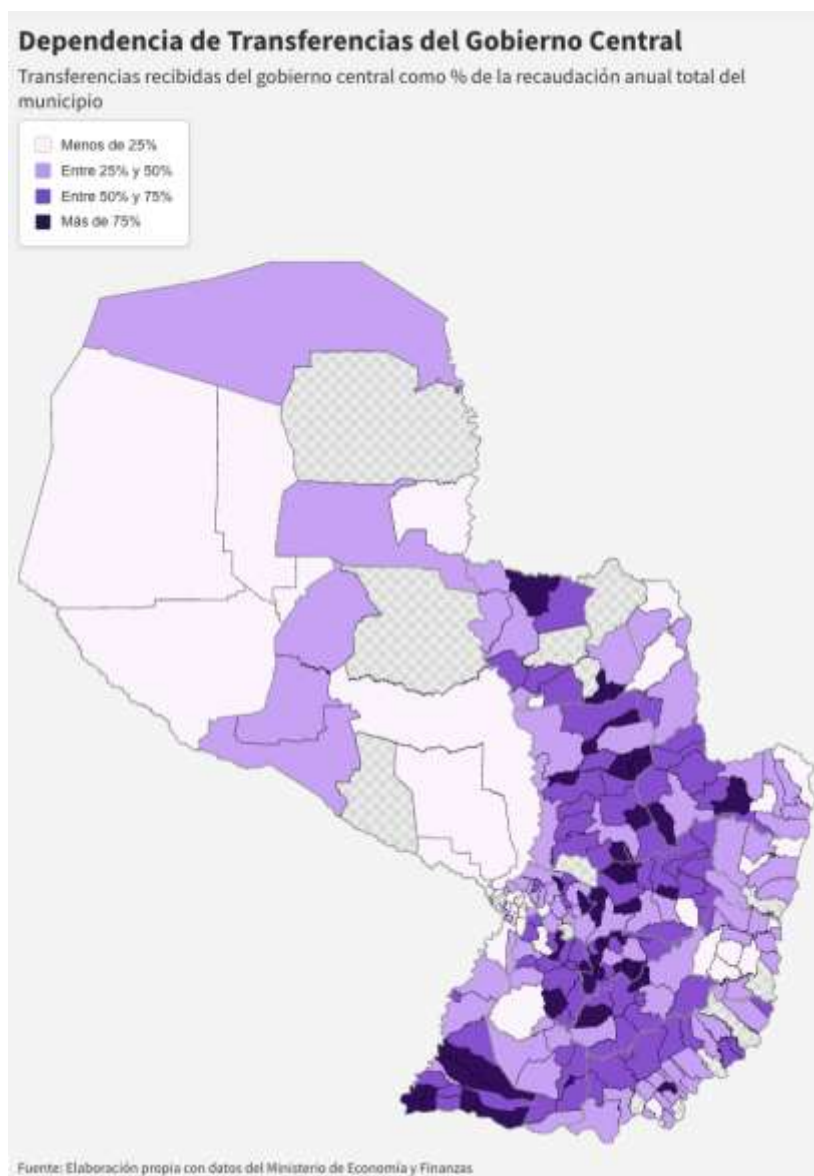


Figura 2: Porcentaje de dependencia por distrito. Mapa interactivo disponible aquí:
<https://public.flourish.studio/visualisation/30182237/>

Gasto y porcentaje de ejecución

El gasto municipal total en 2025 fue de 3.7 billones de Gs., es decir 96,6% del total recaudado. El gasto per cápita tiene una distribución similar a la de la recaudación per cápita, promediando un gasto de 1.125.150 Gs por habitante por año.

Entre las municipalidades analizadas, 93 reportan un gasto mayor al monto recaudado, con un déficit promedio de 998.000.000 Gs. En términos relativos, el exceso de gasto representa más del 20% de los ingresos reportados en varios casos, siendo Azote'y, Concepción, el caso más grave con un déficit equivalente al 28% de su recaudación.

Las 170 municipalidades restantes tienen un porcentaje de ejecución cercano al 100%, promediando un gasto equivalente al 90,86% de la recaudación. A pesar de este buen



resultado en general, muchas municipalidades reportan una baja ejecución, llegando a una mínima de 50% (Tebicuarymi, Paraguari).

La pobreza monetaria y su efecto en la recaudación municipal

Con el objetivo de identificar los principales factores que influyen en la capacidad de recaudación de los municipios, se realizó un análisis estadístico considerando las principales diferencias entre ellos, incluyendo aspectos geográficos (departamento, área), demográficos (cantidad de habitantes y pobreza distrital) y políticos (partido del intendente y partido con mayoría en la Junta Municipal).

Los resultados muestran que la recaudación autónoma de los municipios, es decir, excluyendo las transferencias gubernamentales, se ve principalmente influida por la realidad demográfica y económica del territorio, mientras que la dinámica política local juega un papel estadísticamente poco relevante. El nivel de pobreza monetaria de la población local es el factor que más efecto tiene en el total recaudado por el municipio. Por cada 1% de incremento en el nivel de pobreza monetaria, hay una reducción promedio de 4,2% en la recaudación del municipio. Es decir, si en un municipio hay un aumento del 5% en la pobreza monetaria (causada por la desaparición de un proveedor importante de empleo local, por ejemplo), la recaudación municipal se reduciría en un 20%.

La pobreza monetaria total en Paraguay se ubicó en el 16,0% al cierre del año 2025, representando a cerca de un millón de personas, según los datos oficiales del INE. A pesar de una reducción bastante positiva a nivel país en los últimos años, el mapa de pobreza distrital publicado por el INE (utilizando datos hasta el 2023) revela una disparidad territorial que queda oculta en los promedios nacionales.

A nivel distrital, los niveles de pobreza van desde 53% (Paso Barreto, Concepción) a 3,7% (Fernando de la Mora, Central), ilustrando las desigualdades territoriales del país. Incluso dentro de un mismo municipio pueden darse dinámicas territoriales internas más complejas, como en Asunción, que tiene una tasa promedio de 7,3%, pero tiene barrios casi sin pobreza (Mburicao) y otros donde casi la mitad de sus habitantes viven en situación de necesidad (San Miguel).

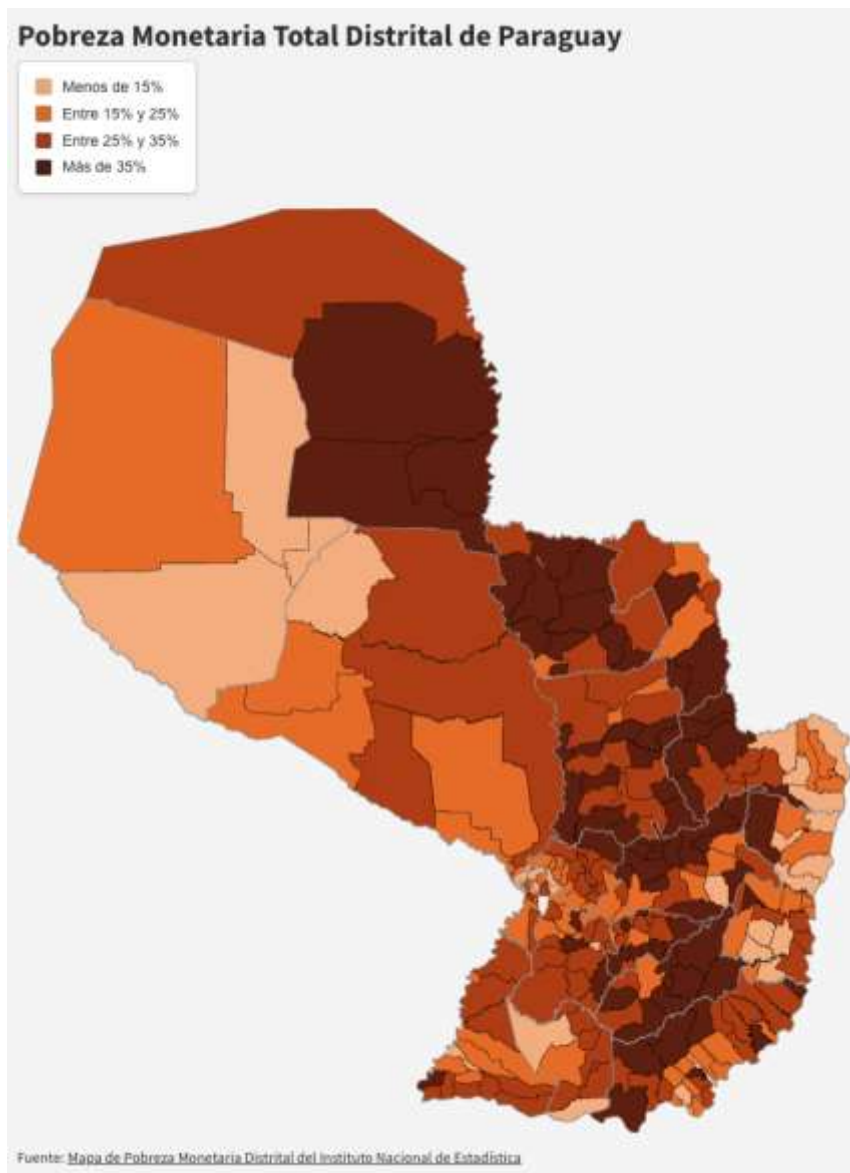


Figura 3: Pobreza monetaria distrital. Mapa interactivo disponible aquí: <https://public.flourish.studio/visualisation/30182340/>

Conclusiones

El alto grado de dependencia de las transferencias del Estado que tienen las municipalidades revela la necesidad de aumentar la eficiencia de recaudación de tasas e impuestos. Esto se vuelve aún más urgente si el monto transferido desde el gobierno central continúa decreciendo, como ocurrió entre 2024 y 2025.

Tanto el déficit financiero (gastos > recaudación) como un porcentaje de ejecución muy por debajo del 100% son reflejo de los problemas de gestión que tienen muchas municipalidades del país, y sugiere que hay una falta de capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar fondos, por lo que implementar o fortalecer



esquemas de ayuda a los gobiernos locales sería recomendable (Borda, D., & Caballero, M., 2018).

Con una recaudación tan baja por habitante, promediando solo un poco más de 1 millón de guaraníes por año, los municipios difícilmente pueden tener los recursos necesarios para cumplir sus funciones. Esto se refleja en las deficiencias que tienen muchos de los servicios públicos que las municipalidades deberían proveer:

- Solo un 62% de la población tiene acceso a servicios de recolección de basura (INE, 2025).
- Solo 11% de la población tiene acceso a una red de alcantarillado sanitario (cloaca) (INE, 2025).
- Solo 55% de la población tiene acceso a agua proveniente de ESSAP, SENASA o una junta de saneamiento (INE, 2025).
- El transporte público tiene graves problemas de cobertura y calidad (Martí et al., 2024), y la movilidad en general de las personas, tanto dentro de los municipios como entre ellos, se ve obstaculizada por calles y caminos en mal estado o sin asfaltar, y veredas muchas veces inexistentes.

Se debe mencionar que muchos de los servicios municipales dependen de la coordinación con otras entidades públicas o con otros municipios. Por ejemplo, en el caso del transporte público, están involucrados la DINATRA, el viceministerio de transporte y también es importante una cooperación intermunicipal. Esto último se hace particularmente difícil por la ausencia de elementos institucionales como un marco normativo de gobernabilidad metropolitana.

La provisión de servicios públicos de calidad es especialmente difícil en municipios pequeños, que representan una gran cantidad del total en el país. Existen 14 municipios con menos de 2500 habitantes y 65 con menos de 5000. Más de la mitad, 134 municipios, tiene menos de 10.000 habitantes, que es el mínimo requerido por la Ley Orgánica Municipal para crear nuevos municipios. Este requisito sería uno de los factores que garantiza la sostenibilidad financiera del municipio luego de su conformación, pero no se cumplió en 24 de los 36 últimos municipios creados desde 2005 (Boh & Goerzen, 2025).

A pesar de que este mínimo de habitantes esté claramente definido en la Ley Orgánica Municipal, se puede hablar de la existencia de una 'puerta trasera' en la misma, al incluir medidas no contempladas en la ley, sino a través de una interpretación que finalmente es discrecional, cuando se dispone que el requisito (de la cantidad mínima de habitantes para la creación de un nuevo municipio), "podrá ser omitido cuando circunstancias especiales relacionadas con la mejor administración en razón del tamaño del territorio



y la distribución poblacional, hagan aconsejable la división de un municipio madre para la creación del segundo”.

Al no reglarse los parámetros ni los criterios de evaluación, ni los procedimientos, ni quienes tendrán la potestad de omitir lo establecido en la ley, se abren las puertas a un tratamiento discrecional y particularizado de los casos. Bajo esa imprecisión normativa, tuvo lugar la creación de nuevos municipios extremadamente pequeños sin una justificación sólida. Esto resulta en la creación de nuevos puestos políticos y cargos públicos, a costa de un mayor gasto estatal que es necesario para sostener estos municipios financieramente débiles.

Por último, el hecho de que el nivel de pobreza monetaria local sea el factor que más afecte el poder de recaudación de un municipio sugiere que concentrarse solamente en mejorar la efectividad de recaudación no sería suficiente, ya que, en municipios más pobres, los habitantes no tienen la capacidad de pagar sus tributos. Fortalecer la situación financiera de las municipalidades e incrementar la recaudación son pasos clave para el desarrollo de los municipios y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, pero al mismo tiempo se deben implementar políticas públicas que ayuden a las personas a salir de la pobreza, acceder a oportunidades y aumentar sus ingresos.

Resulta clara la necesidad de un debate más amplio y profundo sobre aspectos estructurales de los municipios de Paraguay y sobre el mismo modelo vigente de gobernabilidad territorial del país.

Referencias

Boh, Lucas (2024). Agricultural Expansion and Real Estate Taxation in Paraguay. Tesis de Máster. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1OiPPtHTMZqvvm99CKaQnqZrt7kKP4seq/view>

Boh, Lucas & Goerzen, Nastasja (2025). Necesidad, Narco y Política: Así se redibujó el mapa de Paraguay. Artículo de investigación periodística. Disponible en: <https://necesidad-narco-politica.puntodefugapodcast.com/>

Borda, D., & Caballero, M. (2017). Desempeño e institucionalidad tributaria en Paraguay Población y Desarrollo, 23(44), 60–71.

Borda, D., & Caballero, M. (2018). Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación. Asunción: CADEP.

Burgos Martí, F., Rosas-Satizábal, D., Bolaños-Salamanca, C., Rodríguez, M. A., & Páez, A. (2024). Guía para el desarrollo de planes de movilidad urbana sostenible en ciudades paraguayas. Cruz, P., Sosa, M., Caldo, A., Casseb, M., Cristaldo, O., Vargas, A., & Abraham, S. (Eds.). <https://doi.org/10.18235/0013080>



OCDE (2018), Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay: Hacia un desarrollo nacional mediante una gobernanza pública integrada, Éditions OCDE, Paris.
<https://doi.org/10.1787/9789264304017-es>

OCDE/CGLU. (2022). Informe de síntesis de 2022 del Observatorio Mundial sobre las Finanzas y la Inversión de los Gobiernos Subnacionales, conclusiones principales.

INE (2025). Instituto Nacional de Estadísticas. Encuesta Permanente de Hogares 2025.

SNC (2024). Servicio Nacional de Catastro. Recaudación Potencial por Municipio del Impuesto Inmobiliario 2024. Informe. Disponible en:
<https://www.catastro.gov.py/site/40/Recaudacion-Potencial-por-Municipio-del-Impuesto-Inmobiliario-2024>



Piribebuy 1058 entre
Colón y Hernandarias

Tel.: (595-21) 494 140
/ 496 813 / 452 520
cadep@cadep.org.py /
prensa@cadep.org.py
www.cadep.org.py