

Vacíos y discrepancias en la información sobre asentamientos informales en Paraguay. Periodo 2010-2026

Gaps and Discrepancies in Information on Informal Settlements in Paraguay (2010-2026)

José Galeano Monti¹ 

¹Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Sociales. San Lorenzo, Paraguay.

Recibido: 15/03/2026

Aceptado: 10/05/2026

Editor responsable: Marcela Achinelli 

Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas.

RESUMEN

Los asentamientos informales constituyen una realidad que se profundiza y agudiza a nivel mundial, y representan uno de los mayores desafíos para las políticas públicas, considerando que concentran población en situación de exclusión social y vulnerabilidad y con importantes carencias para el desarrollo de sus vidas. El punto de partida para intervenir en estos territorios consiste en conocer la dimensión y cuantificación del fenómeno. Sin embargo, el Paraguay se encuentra entre los países de la región con menor disponibilidad de información estadística y de calidad acerca de los asentamientos informales. Este artículo tiene como objetivo analizar las discrepancias existentes en la información disponible sobre los asentamientos informales en el Paraguay durante el período 2010-2026, mediante la revisión de estimaciones, estudios sociales y registros institucionales provenientes de fuentes primarias y secundarias. Complementariamente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a cuatro personas expertas vinculadas al estudio de este fenómeno. Los resultados evidencian diferencias sustanciales entre las estimaciones y bases de datos disponibles, asociadas a la ausencia de criterios homogéneos para identificar y registrar los asentamientos informales, la existencia de vacíos y duplicidades en los registros institucionales y la limitada articulación entre las entidades responsables de producir información. Estas inconsistencias dificultan dimensionar con precisión la magnitud del fenómeno y condicionan la planificación, focalización y evaluación de las políticas públicas dirigidas a estos territorios. El estudio concluye que avanzar hacia criterios comunes y sistemas integrados de información constituye una condición necesaria para mejorar la producción de conocimiento,

fortalecer la planificación territorial y orientar políticas públicas destinadas a reducir las condiciones de exclusión social.

PALABRAS CLAVE: asentamientos informales, información estadística, políticas públicas, territorios sociales, Paraguay

ABSTRACT

Informal settlements are an increasingly widespread global phenomenon and represent one of the major challenges for public policy, as they concentrate populations living in conditions of social exclusion and vulnerability, facing significant deficiencies that affect their quality of life. The starting point for interventions in these territories is to understand the scale and extent of the phenomenon. However, Paraguay is among the countries in the region with the lowest availability of reliable statistical information on informal settlements. This article analyzes the discrepancies in the available information on informal settlements in Paraguay during the period 2010–2026 through a review of estimates, social studies, and institutional records derived from primary and secondary sources. In addition, semi-structured interviews were conducted with four experts specialized in the study of this phenomenon. The findings reveal substantial differences among the available estimates and databases, associated with the absence of standardized criteria for identifying and recording informal settlements, the existence of information gaps and duplicated institutional records, and the limited coordination among the institutions responsible for producing information. These inconsistencies hinder an accurate assessment of the magnitude of the phenomenon and constrain the planning, targeting, and evaluation of public policies aimed at these territories. The study concludes that the adoption of common criteria and integrated information systems is a necessary condition for improving knowledge production, strengthening territorial planning, and guiding public policies aimed at reducing conditions of social exclusion.

KEY WORDS: informal settlements, statistical information, public policy, social territories, Paraguay

AUTOR CORRESPONDIENTE: José Antonio Galeano Monti. Doctor en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Sociales. Asunción, Paraguay. **Email:** cochigaleano@gmail.com

CONFLICTO DE INTERÉS: No existe conflicto de interés.

FINANCIAMIENTO: Propio.

INTRODUCCIÓN

Una vivienda construida con cartón o con madera terciada, en un espacio abarrotado de similares viviendas, con caminos poco accesibles para el tránsito de motocicletas y vehículos, y que a falta de plazas públicas más bien sirve para el esparcimiento y la convivencia de la niñez y la adolescencia del lugar. Esta es una imagen común a nivel mundial.

En el ámbito académico, estos territorios son abordados bajo la denominación de asentamientos humanos informales. En Sudamérica adquieren distintas denominaciones –como villas, favelas, campamentos, barrios populares o pueblos jóvenes–, aunque todas ellas hacen referencia a territorios caracterizados por condiciones de precariedad, informalidad y exclusión social.

Estos asentamientos informales se caracterizan por: ser autogestionados por las poblaciones con menores recursos y excluidas del acceso formal a la tierra y el territorio (Durand-Lasserve y Royston, 2002; McFarlane, 2012); la falta de título legal de propiedad (Fernandes, 2011); la carencia de infraestructura y servicios básicos como agua potable, saneamiento, electricidad o recolección de residuos (UN-Habitat y Cities Alliance, 2003); la localización en periferias urbanas, zonas alejadas o ambientalmente riesgosas, como pendientes, riberas o áreas propensas a desastres (Lino y de Souza, 2023); y condiciones de vivienda inadecuadas, con materiales precarios, hacinamiento y vulnerabilidad estructural (UN-Habitat, 2020).

Vivir en estos asentamientos representa una de las principales expresiones de desigualdad, segregación y vulneración de derechos en América Latina y el Caribe (TECHO – Perú, 2018). En este artículo utilizamos el término “asentamientos informales” para referirnos a esta realidad, independientemente a las denominaciones institucionales existentes.

De acuerdo con estimaciones de Naciones Unidas se calcula que para el año 2026 aproximadamente 1.100 millones de personas viven en barrios marginales, lo cual evidencia una urbanización descontrolada y la falta de políticas de vivienda adecuadas en gran parte del mundo en desarrollo (Naciones Unidas, 2026). Sin embargo, para intervenir sobre esta realidad no resulta suficiente constatar la existencia de asentamientos informales. El primer desafío para cualquier política pública consiste en identificar cuántos asentamientos existen, dónde se encuentran localizados, cuántos hogares y personas residen en ellos y cuáles son sus principales características. Cuando esta información es inexistente, incompleta o contradictoria, los propios territorios permanecen invisibilizados para el Estado, dificultando la planificación, focalización y evaluación de las intervenciones destinadas a reducir las desigualdades y situaciones de exclusión que los caracterizan.

En este contexto, acceder a datos estadísticos fiables sobre los asentamientos informales continúa siendo una dificultad estructural en muchos países (BID, 2024a), lo cual obstaculiza tanto el diseño como la implementación de políticas públicas para revertir las condiciones de exclusión social de estos territorios. En el Paraguay, y en algunos países de la región, no existen registros

sistemáticos que permitan identificar, caracterizar o dimensionar con precisión la población que reside en estas condiciones, lo que contribuye a invisibilizar y perpetuar las situaciones de exclusión que experimentan estos territorios.

En Paraguay distintas instituciones públicas y organizaciones sociales utilizan categorías diferentes para referirse a este fenómeno, lo que evidencia la ausencia de una definición operativa homogénea. Con base en las diferentes definiciones exploradas –asentamientos precarios, barrio habitacional, territorios sociales, asentamientos o núcleos poblacionales urbanos o suburbanos (SENAVITAT, 2011; Gabinete Social, s/f; MDS, 2023; TECHO, 2021)– proponemos la utilización de la categoría de asentamientos informales, entendiéndolo como áreas caracterizadas por la informalidad en la tenencia de la tierra, la precariedad habitacional, la carencia o deficiencia en el acceso a servicios básicos y la marginación social de las personas que lo ocupan.

A pesar de que millones de personas en la región viven en territorios informales, no todos los países sudamericanos cuentan con información sistemática y actualizada sobre esta problemática. La disponibilidad de información constituye un insumo esencial para el diseño y la evaluación de políticas públicas, aunque en muchos países continúa siendo insuficiente.

La información cuantitativa y cualitativa sigue siendo, en muchos casos, limitada y desconectada de procesos sólidos de evaluación y monitoreo urbano (Habitat III, 2016). Se estima que 130 millones de personas viven en asentamientos precarios en América Latina y el Caribe (CAF, 2022).

Las condiciones habitacionales en estos territorios son extremadamente precarias: construcciones con materiales de desecho como cartón, hojalata o plástico, sin acceso regular a agua potable, saneamiento o electricidad, lo que deriva en impactos severos sobre la salud, la seguridad, el bienestar general, y –por sobre todo– en la percepción de dignidad de sus habitantes (TECHO, 2021a).

De manera general, se observa que Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay tienen información actualizada acerca de la cantidad de los territorios de exclusión y los hogares que allí habitan, lo cual permite tener una imagen cuantificable y monitoreada del fenómeno. Paraguay y Bolivia son los países que tienen mayores limitaciones para dimensionar el fenómeno (tabla 1).

Tabla 1. Estimaciones de asentamientos informales, habitantes y familias en países seleccionados de América del Sur.

País	Número de asentamientos	Habitantes	% de la población	Familias / Hogares
Argentina	6.747	6.000.000	13,1% (2024)	1.237.795 familias
Bolivia	-	-	-	-
Brasil	12.348	16.390.000	8,1% (2022)	-
Chile	1.290	353.000 ¹	1,8% (2023)	113.887 familias
Colombia	-	6.120.000	12,8% (2014)	1.800.000 hogares
Ecuador	-	2.800.000	16,9% (2016)	729.291 hogares
Paraguay	622 (en 14 distritos)	264.000 ²	14,1% (2015, 2021b)	68.620 familias
Perú	8.900	12.400.000 ³	44,6% (2023)	-
Uruguay	667	200.000	5,7% (2022)	69.000 familias ⁴
Venezuela	-	3.271.813	12,0% (2011)	743.594

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Economía (Argentina), Agência Brasil (Brasil), Déficit Cero & TECHO-Chile (Chile), Muñoz (Colombia), Habitat III y El Universo (Ecuador), TECHO y SENAVIDAT (Paraguay), INEI y TECHO-Perú (Perú), La Diaria (Uruguay) e INE (Venezuela).

La información sintetizada en la Tabla 1 evidencia importantes diferencias en la disponibilidad y actualización de los registros sobre asentamientos informales en Sudamérica. Aunque existen asimetrías entre países, todos estos territorios concentran elevados niveles de precariedad estructural, exclusión social y déficit de infraestructura.

Asimismo, el hecho de que en muchos países estos territorios continúen expandiéndose da cuenta de que la informalidad urbana consiste en una consecuencia del modelo de urbanización desigual que predomina en América Latina. La falta de un registro nacional sistemático refuerza la invisibilidad institucional del fenómeno (BID, 2024a). Esta situación da cuenta de la necesidad urgente de producir información confiable, actualizada y accesible sobre los asentamientos informales, de manera a poder reconocer, regular y transformar las condiciones de vida de sus pobladores. En este contexto, Paraguay constituye un caso especialmente relevante debido a

1 Cálculo propio con datos de Déficit Cero y TECHO-Chile (2024) y del INE – Chile (2017).

2 En Paraguay la organización Techo realizó dos relevamientos sobre asentamientos informales (Techo- Paraguay, 2015, 2021b). En el 2015 se contabilizaron 152.000 personas en 10 distritos del departamento Central, lo que representa al 11,7% de dicha población. En el 2021 se estimó que 112.000 personas vivían en asentamientos de 4 distritos del departamento de Alto Paraná, aproximadamente 19,4% de dicha población. De manera integrada, ambas poblaciones representan al 14,1% de la población viviendo en asentamientos en dichos distritos (INE, 2022).

3 Cálculo propio basado en datos de Techo – Perú (2018) y del INEI (2023).

4 Cálculo propio con datos de INE – Uruguay (2023) y Diario Cambio (2024).

las marcadas discrepancias existentes entre las distintas fuentes disponibles para cuantificar los asentamientos informales.

El crecimiento de los asentamientos informales en Paraguay se encuentra estrechamente vinculado al histórico proceso de concentración de la tierra y a la acelerada urbanización experimentada desde la segunda mitad del siglo XX (Pastore, 2008; Comisión de Verdad y Justicia, 2008; Rojas et al., 2018). La migración campo-ciudad ocurrió sin políticas suficientes de planificación territorial y acceso al suelo urbano, favoreciendo la expansión de ocupaciones informales (Galeano Monti, 2017).

A pesar de la magnitud del fenómeno, persisten importantes discrepancias sobre su dimensión territorial y poblacional. Las distintas estimaciones elaboradas durante la última década oscilan entre aproximadamente 500 y 2.000 asentamientos a nivel nacional: alrededor de 800 según la SENAVIDAT (2010), 500 conforme a datos solicitados al INE en el 2012 (Galeano Monti, 2017), 1.000 según estimaciones oficiales para el departamento Central (SENAVIDAT, 2016) y hasta 2.000 a nivel nacional según otras estimaciones (Rojas et al., 2018).

Este artículo tiene como objetivo analizar las discrepancias existentes en la información disponible sobre los asentamientos informales en el Paraguay durante el período 2010-2026, mediante la revisión de las estimaciones, estudios especializados y registros institucionales provenientes de fuentes públicas y privadas, con el fin de identificar los vacíos en su cuantificación y caracterización, y discutir sus implicancias para la producción de conocimiento y el diseño de políticas públicas⁵.

MATERIALES Y MÉTODOS

El artículo presenta un diseño metodológico predominantemente cuantitativo, sustentado en el análisis de registros administrativos provenientes de instituciones públicas. Complementariamente, incorpora un componente cualitativo mediante entrevistas semiestructuradas a informantes clave vinculados al estudio de los asentamientos informales, con el propósito de identificar vacíos institucionales, limitaciones en la producción de datos y fuentes alternativas de información.

Las fuentes primarias estuvieron conformadas por cuatro entrevistas semiestructuradas realizadas a personas expertas en el fenómeno de los asentamientos informales en el Paraguay, con el objetivo de identificar las principales fuentes de información disponibles, comprender las limitaciones y desafíos institucionales para la producción de datos y reconocer los vacíos de información que dificultan dimensionar con mayor precisión la magnitud de los asentamientos en el país. Las fuentes secundarias correspondieron al análisis de registros administrativos producidos por instituciones públicas, obtenidos mediante solicitudes de acceso a la información realizadas a través del Portal Unificado de Información Pública (PUIP) y una base de datos proporcionada

5 El autor agradece al Prof. Roberto Céspedes por sus valiosas sugerencias durante la definición del alcance del presente artículo.

directamente por la Administración Nacional de Electricidad (ANDE). Para el análisis se solicitaron bases de datos al Ministerio de Desarrollo Social, la Administración Nacional de Electricidad, la Policía Nacional y la Dirección General del Servicio Nacional de Catastro. Además, se revisaron 124 solicitudes de acceso a la información pública que contenían la palabra “asentamientos”, con el propósito de identificar información estadística disponible sobre estos territorios.

La integración de entrevistas semiestructuradas y registros administrativos permitió triangular la información disponible, contrastar las distintas fuentes y analizar las discrepancias y limitaciones institucionales en la producción de información sobre los asentamientos informales.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Con el objetivo de aproximarnos a la cuantificación de los asentamientos informales existentes en el Paraguay acudimos en un primer momento a los antecedentes provenientes de estudios y publicaciones sobre la temática; en un segundo momento se analizó la información proveída por distintas instituciones públicas en el Portal Unificado de Información Pública (PUIP), tanto en pedidos realizados por terceros como en solicitudes formuladas para el desarrollo de este artículo. Los antecedentes disponibles muestran discrepancias en la cuantificación de los asentamientos informales en Paraguay. Las estimaciones disponibles oscilan entre aproximadamente 500 y 2.000 asentamientos a nivel nacional (ABC Color, 2011, 2014; Galeano Monti, 2017; Rojas et al., 2018). En el departamento Central, las cifras varían entre 312 y 542 asentamientos (ABC Color, 2011, 2019), mientras que los relevamientos de TECHO y del BID identifican entre 405 y 479 asentamientos en diez distritos (TECHO, 2015; BID, 2024b). Estas diferencias evidencian la inexistencia de criterios homogéneos para su identificación y registro.

Al realizar la búsqueda en el Portal Unificado de Información Pública con la palabra “asentamientos” se identificaron 124 solicitudes⁶, de cuyo análisis emergieron tres patrones recurrentes de respuesta institucional: ausencia de información, derivación de responsabilidades y remisión a otras instituciones u organizaciones de la sociedad civil:

“Se informa que la estructura operativa del CNPV 2022 (departamento, distrito, barrio, sector, AE) no coincide exactamente con la delimitación territorial de los asentamientos por lo que no se puede identificar plenamente las familias afectadas en la Base de datos del Censo” – Respuesta del INE, solicitud N° 94405.

“Se deja constancia que en esta Dirección no se cuenta con una base de datos en el Sistema Integrado Para la Reforma Agraria (SIRA), para el registro de los Asentamientos” – Respuesta del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, solicitud N° 19924

Cuando las instituciones proporcionaron información, también se observaron discrepancias importantes entre respuestas referidas a un mismo territorio, como ocurrió en Asunción, San Lorenzo, Lambaré, Limpio, Villa Elisa y Ciudad del Este.

6 La búsqueda mediante la expresión “asentamientos informales” arrojó 11 resultados, todos ellos incluidos en la búsqueda general por la palabra “asentamientos”.

Otra de las respuestas recurrentes consistió en la derivación de las solicitudes hacia otras instituciones públicas e incluso a organizaciones de la sociedad civil:

“Verificando con otras instituciones públicas, puedo sugerirte que redirecciones tu consulta de información pública al Ministerio de Urbanismo Vivienda y Habitación (MUVH)”

– Respuesta de la municipalidad de Lambaré, solicitud N° 54939.

La respuesta más completa correspondió a la ANDE, que proporcionó información cuantitativa de 24 asentamientos en Asunción y 346 asentamientos en el departamento Central desagregados en 18 distritos.

Conforme a las entrevistas realizadas a 4 personas expertas del sector público y la academia, existe un consenso en que el fenómeno de los asentamientos informales no constituye actualmente una prioridad institucional y que la inexistencia de una definición operativa homogénea dificulta su identificación y delimitación. Asimismo, las personas entrevistadas señalaron que, si bien existen iniciativas estatales sobre estos territorios, los recursos institucionales se concentran prioritariamente en otras áreas y suelen depender de investigaciones impulsadas por organismos externos, como el estudio patrocinado por el BID (2024b), en el que participaron el MUVH y TECHO.

Por estos motivos se acudió al Portal Unificado de Información Pública (PUIP), dirigiendo solicitudes a instituciones que, conforme a las entrevistas realizadas, son centrales para el acceso a información sobre asentamientos informales: la Dirección General del Servicio Nacional de Catastro, el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) y la Policía Nacional.

Las solicitudes dirigidas al Servicio Nacional de Catastro (N° 101386) y al MUVH (N° 101384) no proporcionaron información sustantiva sobre asentamientos informales. En ambos casos las instituciones manifestaron no contar con registros sistemáticos o derivaron la consulta hacia otros organismos públicos.

La tercera fuente primaria (solicitud N° 100533) presentó un mayor nivel de contenido informativo. La ANDE proporcionó información cuantitativa parcial acerca de asentamientos registrados en distintos departamentos del país. Sin embargo, no fueron proveídos nombres específicos, ubicaciones detalladas ni una serie histórica completa desde el año 2005, tal como fue solicitado. En vista a que la respuesta señaló limitaciones vinculadas a la reciente creación de la dependencia a cargo de asentamientos, se optó por someter una nueva solicitud, requiriendo la cantidad, nombre y ubicación de los asentamientos existentes en los 263 distritos del país que son atendidos actualmente por la ANDE. La respuesta institucional (solicitud N° 101297) fue idéntica a la previamente remitida, aun cuando el contenido de la nueva solicitud difería de la anterior y no requería información histórica desde el año 2005, reproduciendo exactamente el mismo texto y la misma estructura de datos.

La quinta fuente primaria correspondió a la Policía Nacional (solicitud N° 101382) y constituyó la respuesta institucional más amplia obtenida en la etapa de relevamiento de datos del presente artículo. La institución proporcionó información cuantitativa desagregada por departamento respecto a asentamientos registrados o intervenidos institucionalmente. Los datos permitieron

identificar una concentración de registros en el departamento Central (399 asentamientos), seguido de Alto Paraná (103) y San Pedro (64).

Por último, se accedió a una base de datos proveída previamente por la ANDE en el año 2017, que contenía información sistematizada acerca de la cantidad de asentamientos y de familias, a nivel distrital y departamental del Paraguay. La base registraba un total de 833 asentamientos y 62.013 familias a nivel nacional. Las distintas respuestas institucionales obtenidas permiten observar diferencias en la producción, sistematización y disponibilidad de información sobre asentamientos informales en el Paraguay.

En conjunto, las distintas fuentes primarias y secundarias analizadas permiten realizar una aproximación parcial a la distribución territorial de los asentamientos informales en Paraguay. La información disponible presenta una cobertura más completa para el departamento Central, Asunción y determinados distritos de Alto Paraná, aunque persisten importantes divergencias entre las instituciones (Tabla 2).

La Policía Nacional reportó un total de 647 asentamientos distribuidos en 13 departamentos y la capital del país. Por su parte, las dos bases de datos obtenidas de la ANDE difieren significativamente: mientras en 2017 se registraban 833 asentamientos, en 2026 la misma institución informó únicamente 286 asentamientos.

Tabla 2. Datos comparativos de asentamientos a nivel departamental en Paraguay. Año 2026

Departamento	Fuente		
	ANDE 2017	PUIP ANDE 2026	PUIP Policía Nacional 2026
Concepción	11	s/d	0
San Pedro	28	22	64
Cordillera	25	s/d	0
Guairá	1	s/d	3
Caaguazú	48	45	2
Caazapá	52	2	4
Itapúa	82	9	18
Misiones	14	9	2
Paraguarí	21	s/d	4
Alto Paraná	88	89	103
Central	364	36	399
Ñeembucú	2	3	0
Amambay	17	3	28
Canindeyú	28	58	3
Presidente Hayes	16	3	11
Boquerón	3	7	0
Alto Paraguay	5	s/d	1
Capital	28	s/d	5
Total	833	286	647

Fuente: elaboración propia con datos del Portal Unificado de Información Pública (solicitudes N° 101297 y 101382) y de la ANDE (2017).

Las diferencias no solamente se observan en la cantidad total de asentamientos reportados, sino también en el nivel de detalle de la información proporcionada. Mientras la base de datos de la ANDE correspondiente a 2017 contenía información distrital e incluso la cantidad de familias residentes en cada asentamiento, en el año 2026 solamente se proporcionaron datos agregados a nivel departamental, sin información para cinco departamentos y la capital del país. La existencia de registros heterogéneos dificulta la identificación de los territorios prioritarios, limita la focalización de las intervenciones públicas, obstaculiza la planificación de infraestructura y vivienda, y restringe la evaluación de las políticas implementadas. En consecuencia, la fragmentación de la información reproduce condiciones de invisibilidad institucional sobre una parte importante de la población que vive en los asentamientos informales.

A nivel distrital, la mayor concentración de información corresponde a la capital del país, al departamento Central y a determinados distritos de Alto Paraná. Sin embargo, tampoco en estos territorios resulta posible contar con cifras homogéneas:

- En Asunción, las estimaciones disponibles oscilan entre 5 asentamientos registrados por la Policía Nacional y 77 identificados por el BID (2024b).
- En Alto Paraná también se observan discrepancias importantes entre las distintas fuentes. Las diferencias entre los registros de la ANDE (2017) y TECHO (2021b) son particularmente marcadas en Ciudad del Este, Presidente Franco, Minga Guazú y Hernandarias, donde los relevamientos de TECHO reportan una cantidad considerablemente mayor de asentamientos.
- El departamento Central constituye el territorio del Paraguay con mayor cantidad de referencias y estudios sobre asentamientos precarios, aunque también con importantes discrepancias entre las fuentes obtenidas y analizadas.

Las ocho fuentes integradas en la tabla 3 permiten distinguir tres grandes tipos de producción de información sobre asentamientos en el departamento Central:

1. Las instituciones públicas reportan entre aproximadamente 200 y 400 asentamientos.
2. Las investigaciones provenientes de la academia y organizaciones sociales identifican entre aproximadamente 350 y 500 asentamientos.
3. Las publicaciones periodísticas reportan entre 312 y 542 asentamientos.

Tabla 3. Datos comparativos de asentamientos del departamento Central, Paraguay

Distrito	DGEEC 2011	ABC 2011	TECHO 2015	ANDE 2017	ABC 2019	Canese 2019	BID 2024	PUIP PN 2026
Areguá	17	17	s/d	17	17	18	s/d	23
Capiatá	9	30	37	20	36	19	52	24
Fernando de la Mora	1	19	12	s/d	0	0	12	s/d
Guarambaré	4	7	s/d	6	6	6	s/d	10
Itá	10	10	s/d	17	10	6	s/d	34
Itauguá	12	11	s/d	9	14	9	s/d	23
J. A. Saldívar	11	9	s/d	15	9	13	s/d	19
Lambaré	4	30	33	15	7	16	52	4
Limpio	30	35	48	37	57	38	53	67
Luque	17	78	88	61	29	59	88	39
Mariano Roque Alonso	11	12	24	17	17	18	39	13
Nueva Italia	3	3	s/d	15	0	15*	s/d	4
Ñemby	8	85	53	37	15	30	44	14
San Antonio	10	80	55	61	45	34	62	45
San Lorenzo	8	20	17	17	5	15*	40	11
Villa Elisa	4	52	38	20	8	20	37	8
Villeta	9	7	s/d	6	0	7	s/d	12
Ypacaraí	0	2	s/d	1	2	3	s/d	2
Ypané	28	35	s/d	35	60	35	s/d	47
Total	196	542	405	354	312	346	479	399

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC (2016a); del Diario ABC Color (2011, 2019); de TECHO (2015); de la ANDE (2017); Canese et al. (2019), BID (2024b), de la solicitud 101382 del Portal Unificado de Información Pública - PUIP a la Policía Nacional (2026).

Las diferencias observadas entre datos oficiales, investigaciones sociales y publicaciones periódicas evidencian la inexistencia de criterios homogéneos para la identificación y cuantificación de asentamientos en el Paraguay. En consecuencia, la información disponible resulta fragmentada, parcial y metodológicamente heterogénea. Considerando los mayores reportes obtenidos durante los últimos diez años, es posible estimar la existencia de 77 asentamientos en la capital del país (BID, 2024b), 479 asentamientos en 10 distritos del departamento Central (ídem) y 833 asentamientos a nivel nacional (ANDE, 2017).

LOS TERRITORIOS SOCIALES COMO CATEGORÍA ESTATAL COMPLEMENTARIA

Muchas de las respuestas institucionales proveídas en las solicitudes de terceras personas mediante el Portal Unificado de Información Pública también se encontraban relacionadas con los “territorios sociales” administrados por el Ministerio de Desarrollo Social. En ese sentido, a través de la solicitud N° 93053 del 9 de junio de 2025, se solicitó al MDS la lista actualizada de territorios sociales existentes en el Paraguay (tabla 4).

Tabla 4. Territorios sociales del Ministerio de Desarrollo Social, año 2025

Departamento	Territorios Sociales	Total de familias
Alto Paraná	42	3.935
Amambay	3	232
Asunción	10	147
Caaguazú	89	6.754
Caazapá	13	1.661
Canindeyú	5	781
Central	385	22.406
Concepción	14	1.685
Cordillera	15	1.112
Guairá	3	194
Itapúa	8	696
Misiones	1	92
Ñeembucú	1	0
Paraguarí	11	1.486
Presidente Hayes	5	588
San Pedro	15	1.524
Total	620	43.293

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MDS (2025).

A diferencia de las fuentes analizadas previamente, el Ministerio de Desarrollo Social no administra un registro de asentamientos informales propiamente dichos, sino de territorios sociales incorporados al Programa Tekoha en el marco de procesos de regularización. En consecuencia, la información presentada en este apartado no resulta directamente comparable con las estimaciones institucionales de asentamientos informales, ya que corresponde a una categoría administrativa diferente. No obstante, su análisis resulta relevante porque permite aproximarse al alcance de la intervención estatal sobre territorios que históricamente tuvieron origen como asentamientos informales y que actualmente forman parte de procesos de regularización y reconocimiento institucional.

El reporte proveído da cuenta que al año 2025 el MDS contaba con 620 territorios sociales, distribuidos en 76 distritos municipales (de los 263 existentes), ubicados en la capital del país y en 15 departamentos, en los que vivían 43.293 familias. Se destaca que solamente en dos departamentos del Chaco —Alto Paraguay y Boquerón— no había territorios sociales registrados. Si bien no resulta posible determinar el nivel exacto de superposición entre los asentamientos informales identificados por otras instituciones y los territorios sociales administrados por el MDS, esta información permite aproximarse al alcance territorial de las políticas de regularización implementadas por el Estado. En caso de que ambas categorías no fueran plenamente coincidentes, el total de espacios podría ascender a 1.453 a nivel nacional. Sin embargo, la ausencia

de criterios homogéneos y la posible superposición entre ambas categorías impiden establecer con precisión el nivel de coincidencia existente.

Aun considerando estas limitaciones metodológicas, las cifras obtenidas permiten dimensionar la magnitud territorial y poblacional del fenómeno, así como la fragmentación institucional existente en torno a su identificación y registro.

Más allá de las diferencias cuantitativas observadas, el análisis realizado evidencia la ausencia de sistemas integrados y homogéneos de producción de información territorial sobre asentamientos informales en el Paraguay.

En conjunto, el análisis comparativo de antecedentes, registros administrativos, solicitudes de acceso a la información y entrevistas permitió identificar cuatro hallazgos principales.

En primer lugar, existen discrepancias significativas en la cantidad de asentamientos reportados por las distintas instituciones, aun cuando se refieren a un mismo período o territorio.

En segundo lugar, se observan diferencias conceptuales y metodológicas para definir qué constituye un asentamiento informal, lo cual dificulta la comparación entre registros.

En tercer lugar, varias instituciones manifestaron no disponer de información sistematizada o derivaron las solicitudes hacia otros organismos, evidenciando vacíos institucionales en la producción de datos.

Finalmente, los registros disponibles presentan distintos niveles de desagregación territorial, actualización y cobertura, lo que limita la construcción de una base de datos nacional homogénea y consistente. Los resultados muestran que el principal problema no radica únicamente en la existencia de diferencias entre las cifras disponibles, sino en la ausencia de un sistema nacional integrado de información que establezca criterios homogéneos para identificar, registrar y actualizar los asentamientos informales. En este sentido, las discrepancias observadas constituyen una limitación estructural para la producción de información, así como para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dirigidas a estos territorios.

CONCLUSIONES

El principal hallazgo de este artículo consiste en demostrar que el problema de los asentamientos informales en el Paraguay no radica únicamente en determinar cuántos existen, sino en la inexistencia de un sistema integrado de producción de información que permita identificarlos, registrarlos y actualizarlos bajo criterios homogéneos. En consecuencia, coexisten un vacío de información pública y discrepancias entre los registros disponibles, asociados en gran medida a la ausencia de una definición operativa, consensuada y oficial sobre qué constituye un asentamiento informal, lo que dificulta la construcción de estadísticas comparables entre instituciones. Las respuestas obtenidas mediante el Portal Unificado de Información Pública evidenciaron discrepancias y asimetrías institucionales en la producción y disponibilidad de información sobre asentamientos informales. Mientras algunas instituciones manifestaron no contar con datos o derivaron las solicitudes a otras dependencias, otras demostraron disponer de capacidades de

registro territorial, evidenciando la ausencia de criterios comunes para producir y sistematizar información.

En comparación con algunos países de la región, Paraguay presenta una fragmentación entre registros públicos, investigaciones académicas y otras fuentes disponibles, lo cual contribuye a la invisibilización y al posible subregistro de los asentamientos informales.

Aunque presentan limitaciones metodológicas, las cifras obtenidas en este artículo permiten dimensionar parcialmente la magnitud de los asentamientos informales. Las distintas fuentes analizadas reportan estimaciones que oscilan entre 647 y 833 asentamientos a nivel nacional, mientras que el Ministerio de Desarrollo Social informó la existencia de 620 territorios sociales. La posible superposición entre ambas categorías impide establecer una estimación consolidada. El análisis realizado también evidencia que la superación de estos vacíos requiere una mayor articulación entre las instituciones públicas responsables de producir información, las organizaciones de la sociedad civil con experiencia territorial y la academia. La construcción de criterios homogéneos para identificar, registrar y actualizar los asentamientos informales constituye una condición necesaria para avanzar hacia sistemas nacionales de información territorial consistentes, comparables y útiles para la formulación de políticas públicas.

La ausencia de información confiable no constituye únicamente una limitación técnica o estadística. También representa una restricción para la garantía efectiva de derechos humanos, en la medida en que dificulta identificar a la población que habita en condiciones de mayor vulnerabilidad y limita la capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas orientadas al acceso a la vivienda adecuada, los servicios básicos y la inclusión social. Del mismo modo, disponer de información territorial homogénea constituye un insumo indispensable para la planificación urbana y la priorización de inversiones públicas dirigidas a reducir las desigualdades territoriales.

En este contexto, el principal desafío consiste en construir un registro nacional de asentamientos informales basado en criterios conceptuales y metodológicos compartidos entre las instituciones responsables de producir información. A partir de ello será posible desarrollar sistemas integrados de información territorial que permitan conocer cuántas familias viven en estos asentamientos informales, sus características demográficas y las principales desigualdades territoriales existentes en estos espacios de exclusión.

Solo sobre la base de información confiable y sistemática podrán diseñarse políticas públicas orientadas a la integración urbana, la reducción de las desigualdades territoriales y la garantía de derechos básicos y fundamentales para la población que habita estos territorios de exclusión. Más que un problema de cuantificación, los resultados muestran que Paraguay enfrenta un desafío de gestión de la información pública sobre los asentamientos informales.

Disponibilidad de los datos de la investigación: Los datos que respaldan los hallazgos de esta investigación y que no se encuentran sujetos a restricciones derivadas de acuerdos de confidencialidad o disposiciones normativas podrán ser proporcionados por el autor de correspondencia, previa solicitud razonable realizada a través del correo electrónico correspondiente: cochigaleano@gmail.com

COMENTARIOS DE EVALUACIÓN

Este artículo fue sometido a un proceso de evaluación a través de revisión por pares en modalidad anónima, de acuerdo con la política de transparencia editorial de la revista. Los revisores, que participaron de manera anónima en este proceso, dieron su consentimiento para la publicación de los comentarios emitidos durante la revisión.

Comentarios de evaluación 1: El trabajo es interesante y aporta en la gestión de políticas públicas, se recomienda los siguientes ajustes: En la introducción incluir mayor especificidad sobre objetivos y resultados de la investigación base de la difusión como artículo científico, reordenar aspectos que hacen al marco conceptual, así como reducir cantidad de tablas, centrando en los más relevantes.

Comentarios de evaluación 2: El artículo presenta una rigurosa solidez metodológica y una alta calidad técnica, por lo que se recomienda su publicación. No obstante, se sugieren las siguientes precisiones para fortalecer la versión final del artículo que se adjuntan a continuación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC Color. (2011). *Casi 550 asentamientos en Central cercan a Asunción*. Recuperado de: <https://www.abc.com.py/articulos/casi-550-asentamientos-en-central-cercan-a-asuncion-332063.html>
- ABC Color. (2014). *Mil asentamientos en Central*. Recuperado de: <https://www.abc.com.py/nacionales/mil-asentamientos-en-central-1287581.html>
- ABC Color. (2019). *Ranking de ciudades con invasiones en Central*. Recuperado de: <https://www.abc.com.py/nacionales/siete-de-cada-100-son-ocupantes-irregulares-1795809.html>
- Agência Brasil. (2024). *Cerca de 16,4 millones de brasileños viven en favelas*. Recuperado de: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/geral/noticia/2024-11/cerca-de-164-millones-de-brasilenos-viven-en-favelas#:~:text=En%20Brasil%2C%2016%2C39%20millones,con%20restricciones%20o%20riesgos%20ambientales>.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2024a). *Hacia una integración social y urbana de los hogares de asentamientos precarios en Chile*. Recuperado de: <https://www.iadb.org/es/blog/migracion/hacia-una-integracion-social-y-urbana-de-los-hogares-de-asentamientos-precarios-en-chile>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2024b). *Nuevas tecnologías para la visibilización y caracterización de asentamientos informales: experiencia en Paraguay*. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.18235/0013233>

- CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. (2022). *Hacia una política integral de los asentamientos informales en ALC*. Recuperado de: <https://www.caf.com/es/actualidad/eventos/online-hacia-una-politica-integral-de-los-asentamientos-informales-en-alc/>.
- Canese, M., González, F., Sagüi, N., & Vuyk, C. (2019). *Urbanización popular en el área metropolitana de Asunción: resistencia y perspectivas de cambio*. Recuperado de: https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editor/u454/Libro_urbanizacion_asuncion.pdf
- Comisión de Verdad y Justicia. (2008). *Informe final: tierras malhabidas* (Tomo IV). Asunción: Comisión de Verdad y Justicia Paraguay.
- Déficit Cero & TECHO-Chile. (2024). *Tipologías de campamentos en Chile*. Recuperado de: https://ceschile.org/wp-content/uploads/2024/04/tipologias_DOTECHO.pdf
- Diario Cambio. (2024). *El déficit de vivienda en Uruguay*. Recuperado de: <https://www.diario-cambio.com.uy/index.php/el-deficit-de-vivienda-en-uruguay>
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2016a). *Pre censo nacional de población y viviendas 2011* (documento especial).
- Durand-Lasserve, A., & Royston, L. (2002). *Holding their ground: Secure land tenure for the urban poor in developing countries*. London: Earthscan.
- El Universo. (2016). *2,8 millones viven en asentamientos precarios en Ecuador*. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/fotogalerias/28-millones-viven-en-asentamientos-precarios-en-ecuador/>
- Fernandes, E. (2011). *Regularization of informal settlements in Latin America*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: https://www.lincolnst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/regularization-informal-settlements-latin-america-full_0.pdf
- Gabinete Social. (s.f.). *Anexo XVII. Glosario de términos*. Recuperado de: <https://gabinetesocial.gov.py/wp-content/uploads/2023/10/glosario.pdf>
- Galeano Monti, J. (2017). *Territorios de exclusión*. Asunción: Arandurã.
- Instituto Nacional de Estadística – Chile. (2017). *Síntesis de resultados Censo 2017*. Recuperado de: https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2017/publicaci%C3%B3n-de-resultados/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf?sfvrsn=1b2dfb06_6
- Instituto Nacional de Estadística – Paraguay. (2022). *Resultados finales del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022*. Recuperado de: <https://www.ine.gov.py/censo2022/>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – Perú. (2023). *Hábitat humano*. Recuperado de: <https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/e-habitat-humano-10311/>
- Instituto Nacional de Estadística – Uruguay. (2023). *Censo 2023*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/censos2023pvh>
- Instituto Nacional de Estadística - Venezuela. (2014). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2011*. Recuperado de: <https://venezuelanalysis.com/wp-content/uploads/2019/02/nacional.pdf>

- La Diaria. (2025). *Hay 667 asentamientos irregulares en Uruguay, según relevamiento del Ministerio de Vivienda*. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2025/5/hay-667-asentamientos-irregulares-en-uruguay-segun-relevamiento-del-ministerio-de-vivienda/>
- La Diaria Política. (2022). *Habitar los asentamientos: las realidades de más de 200.000 personas que viven en los asentamientos*. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/usuarios/entrar/?article=99794>
- Lino, M. J., & de Souza, R. M. (2023). Informal settlements and urban vulnerability in Latin America: A review. *Sustainability*, 15(2), 158.
- McFarlane, C. (2012). Rethinking informality: Politics, crisis, and the city. *Planning Theory & Practice*, 13(1), 89-108.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2023). *Balance anual de gestión pública*. Recuperado de: <https://www.mef.gov.py/sites/default/files/2024-12/12%2018%20Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2015). *Informe nacional del Ecuador*. Recuperado de: https://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-Ecuador-spanish.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Muñoz, O. (2023). *Asentamientos precarios en Colombia*. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/server/api/core/bitstreams/53d476df-5e64-4577-a525-fe5c53446eda/content>
- Naciones Unidas. (2016). *Temas Habitat III: asentamientos informales*. Recuperado de: https://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf
- Naciones Unidas. (2026). *1100 millones de personas viven en barrios marginales: ¿Es posible darles una vivienda digna?* Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2026/05/1541463>
- Pastore, C. (2008). *La lucha por la tierra en Paraguay*. Asunción: Intercontinental Editora.
- Rojas, R., Galeano Monti, J., Rodríguez, N., & Domínguez, Á. (2018). Los derechos a la vivienda y a vivir en la ciudad se conquistan en el Paraguay. En *Informe de Derechos Humanos Paraguay*. Asunción: CODEHUPY.
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2011). *Manual metodológico para identificar asentamientos precarios de Paraguay*. Asunción: MUHV. Recuperado de: <https://www.muhv.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2022/10/Manual-Metodologico-para-identificar-asentamientos.pdf>
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2016). *Informe nacional del Paraguay: Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Habitat III*. Recuperado de: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Paraguay-Spanish.pdf>
- TECHO. (2015). *Relevamiento de asentamientos precarios: Área metropolitana de Asunción*. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/1343ql_PQiHAWOWnsyJHw-AB3DtTmN-bc/view

-
- TECHO – Perú (2018). Asentamientos humanos y exclusión urbana en el Perú. Recuperado de: <https://peru.techo.org/wp-content/uploads/sites/18/2021/12/InformeRelevamientoFInAL.pdf>
- TECHO. (2021a). *Mejoramiento de la infraestructura habitacional en los asentamientos de Latinoamérica: El caso de El Salvador, México y Uruguay*. Recuperado de: <https://techo.org/wp-content/uploads/2021/10/TECHO-Mejoramiento-de-la-infraestructurahabitacional-en-los-asentamientos-de-LatinoAmerica.pdf>
- TECHO. (2021b). *Relevamiento de asentamientos precarios: Área Metropolitana de Ciudad del Este*. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/1K6RM6GkD1a1-NaEiiB7Iz4uIPYa-Y-B1/view>
- UN-Habitat. (2003). *The challenge of slums: Global report on human settlements 2003*. London: Earthscan Publications. Recuperado de: <https://unhabitat.org/the-challenge-of-slums-global-report-on-human-settlements-2003>
- UN-Habitat & Cities Alliance. (2003). *Guide to upgrading informal settlements*. Recuperado de: <https://unhabitat.org/guide-to-upgrading-informal-settlements>
- UN-Habitat. (2020). *World cities report 2020: The value of sustainable urbanization*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme. Recuperado de: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf