

## **Estudio descriptivo de la disminución de la participación electoral en Alto Paraguay**

### **Descriptive study of the decline in electoral participation in Alto Paraguay**

Margaret Auxiliadora Colman Ramírez  
Universidad Nacional de Asunción

[margaret.a.colman.r@gmail.com](mailto:margaret.a.colman.r@gmail.com)

Tamara Belén Villalba Díaz  
Universidad Nacional de Asunción

[villalbatamara938@gmail.com](mailto:villalbatamara938@gmail.com)

#### **Resumen**

El presente estudio describe la disminución de la participación electoral en el departamento de Alto Paraguay durante las elecciones municipales del año 2021. La investigación radica en la necesidad de analizar los factores estructurales, sociales y geográficos que condicionan el ejercicio del sufragio en uno de los territorios más extensos y menos poblados del país. La metodología utilizada fue de carácter descriptivo, con enfoque documental y cuantitativo, recurriendo a fuentes de estadísticas oficiales del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), el Instituto Nacional de Estadística (INE) y estudios especializados. La participación electoral fue del 54,70% en el 2021, entre los factores explicativos se identifican la dispersión geográfica, la precariedad de la infraestructura vial, la elevada incidencia de Necesidades Básicas Insatisfechas (62,9%), la tasa de analfabetismo del (14,9%) y la prevalencia del empleo informal. Asimismo, la escasa presencia estatal, la limitada competitividad política y condiciones climáticas adversas se constituyen en barreras adicionales que desincentivan la concurrencia a las urnas. El estudio concluye que la baja asistencia a las urnas no debe interpretarse únicamente como desinterés ciudadano, sino como la manifestación de desigualdades estructurales persistentes que limitan el acceso efectivo al derecho al voto en este departamento, lo que plantea la necesidad de políticas diferenciadas que promuevan la inclusión y fortalezcan la democracia en contextos de mayor vulnerabilidad.

**Palabras clave:** **participación electoral, elecciones municipales, Alto Paraguay, factores estructurales**

#### **Abstract**

This study describes the decline in electoral participation in the department of Alto Paraguay during the 2021 municipal elections. The research arises from the need to analyze the structural,

social, and geographical factors that condition the exercise of suffrage in one of the largest and least populated territories of the country. The methodology applied was descriptive, with a documentary and quantitative approach, using official statistical sources from the Superior Court of Electoral Justice (TSJE), the National Institute of Statistics (INE), and specialized studies. Voter turnout reached 54.70% in 2021. Among the explanatory factors identified are geographic dispersion, poor road infrastructure, a high incidence of Unmet Basic Needs (62.9%), an illiteracy rate of 14.9%, and the prevalence of informal employment. Likewise, limited state presence, low political competitiveness, and adverse weather conditions constitute additional barriers discouraging voter participation. The analysis concludes that low turnout should not be interpreted solely as civic disengagement, but rather as the manifestation of persistent structural inequalities that restrict effective access to the right to vote in this department. This highlights the need for differentiated policies that promote inclusion and strengthen democracy in highly vulnerable contexts.

**Keywords:** electoral participation, municipal elections, Alto Paraguay, structural factors

## **1. Introducción**

La participación electoral constituye un pilar fundamental en la consolidación de la democracia, actuando como un barómetro de la salud cívica y la legitimidad de las instituciones. A nivel global, los estudios demuestran que la concurrencia a las urnas varía considerablemente entre países; por ejemplo, mientras que en Estados Unidos vota alrededor del 50% de la población elegible, en muchos países europeos las tasas superan el 80% (Webb, Eulau, & Gibbins, 2025).

La participación electoral se refiere a la acción de los ciudadanos y organizaciones políticas que buscan influir en la selección de representantes, usualmente a través del sufragio (Poder Judicial de Costa Rica, s.f.). Si bien el voto es la forma más básica de participación en las democracias y, por ende, su principal fuente de legitimidad (Tchintian, Bertazzo, & Fernández, 2022), sus niveles están influenciados por una diversidad de elementos que incluyen la naturaleza del sistema electoral, las agrupaciones sociales, y los lugares de residencia de los votantes (Webb et al., 2025).

En numerosas democracias, la participación ha ido en descenso a lo largo del tiempo, fenómeno que se debe, en gran medida, al cambio generacional y al incremento de instituciones que se eligen a través del voto (Kostelka, 2022). Una de las explicaciones más frecuentes para esta tendencia es que cada vez son menos las personas dispuestas a afrontar los costos logísticos y cognitivos ligados a la emisión de un voto bien informado, tales como la comprensión de la oferta electoral y las normativas en juego (Tchintian et al., 2022). A pesar de este contexto de desconfianza y desafección hacia las instituciones, la acción ciudadana en las elecciones locales es crucial, pues fortalece el proceso democrático y refuerza el principio de gobernanza popular (Figliola, s.f.).

La participación en elecciones se evalúa al comparar el total de votos emitidos con la cantidad de votantes habilitados, y sus niveles reflejan actitudes y percepciones del público: una baja participación puede ser señal de desinterés o de opiniones desfavorables hacia el proceso electoral (Paulin & Tucker, 2025).

El presente estudio se enmarca en las elecciones municipales de 2021 en Paraguay, comicios que, si bien estaban inicialmente previstos para 2020, fueron pospuestos hasta el 10 de octubre de 2021 mediante la Ley N.<sup>o</sup> 6547 (2020) a causa de la pandemia de COVID-19.

Estas elecciones se caracterizan por la incorporación de importantes reformas, como el sistema de listas cerradas y desbloqueadas con voto preferente y la utilización de máquinas electrónicas de votación (Observatorio Electoral COPPAL, 2021). A pesar de estas modernizaciones y de un aumento del 17% en el padrón electoral nacional respecto a 2015, la participación general en el país alcanzó el 60,5%, lo que representa un aumento respecto al 56,55% de 2015.

Sin embargo, al examinar los datos a nivel departamental, se observa un comportamiento atípico y contrario a la tendencia nacional en Alto Paraguay, donde la participación disminuye significativamente del 65,97% en 2015 al 54,70% en 2021. Esta marcada reducción justifica la realización de esta investigación.

Alto Paraguay es el segundo departamento más extenso del país, pero con apenas 0,23 habitantes por km<sup>2</sup> (Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2022), presenta una dispersión poblacional extrema. Además, exhibe carencias estructurales que, según la literatura, condicionan el ejercicio del voto: el 62,9% de los hogares padece al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) (INE, 2022), y la tasa de analfabetismo alcanza el 14,9%, más del doble del promedio nacional (Pacific Disaster Center (PDC), 2020). La falta de vías asfaltadas (Ministerio de Obras Públicas (MOPC), 2020) y la alta dependencia de la economía informal (INE, 2021) se configuran como obstáculos logísticos y económicos que, de acuerdo con la teoría, pueden reducir la afluencia a las urnas (Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), 2021).

El presente trabajo tiene como objetivo principal describir y analizar los factores que pudieron haber influido en la disminución de la participación electoral en el departamento de Alto Paraguay durante las elecciones municipales de 2021. Mediante una investigación de tipo descriptivo y bibliográfica-documental, se busca comprender cómo las características geográficas, demográficas y de contexto local contribuyen a las dinámicas de la participación ciudadana en regiones con baja densidad poblacional.

## **2. Contexto del estudio: Factores estructurales y marco institucional de las elecciones municipales de 2021**

El análisis de la participación en Alto Paraguay requiere una contextualización en tres niveles: el marco institucional general, las características específicas del departamento y los elementos estructurales que, según la literatura, ejercen una influencia determinante en el comportamiento electoral.

## **2.1. Contexto general de las elecciones municipales de 2021:**

Las elecciones municipales paraguayas, inicialmente programadas para el 8 de noviembre de 2020, fueron pospuestas hasta el 10 de octubre de 2021 debido a la pandemia de COVID-19. La Ley N.<sup>o</sup> 6547 (2020) modificó temporalmente el Código Electoral Paraguayo al establecer esta postergación, prorrogando por un año el mandato de los intendentes y concejales en ejercicio. La normativa delegó en el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) la responsabilidad de establecer el nuevo calendario, estipulando que los comicios internos de los partidos debían realizarse entre 90 y 120 días antes de la nueva fecha de la elección general.

Para estos comicios, el padrón electoral nacional experimentó un crecimiento del 17% respecto a 2015, alcanzando un total de 4.644.536 electores, distribuidos en 1.135 locales y 11.913 mesas de votación en todo el país. Los departamentos de Central, Alto Paraná, Capital (Asunción) e Itapúa concentraron la mayor cantidad de electores. Es relevante destacar la influencia del segmento juvenil, ya que el 31,38% del padrón estaba conformado por jóvenes de 18 a 29 años (Observatorio Electoral COPPAL, 2021). La participación general alcanzó el 60,5%, lo que representó un aumento de casi cuatro puntos porcentuales en comparación con las elecciones municipales de 2015, que registraron un 56,55% (Observatorio Electoral COPPAL, 2021).

Las elecciones de 2021 se caracterizaron, además, por la implementación de importantes reformas en el sistema electoral. En primer lugar, la Ley N.<sup>o</sup> 6318/2019 incorporó el sistema de listas cerradas y desbloqueadas con voto preferente para los cargos plurinominales, lo que individualiza la competencia para la elección de concejales. En segundo lugar, se consolidó la utilización de máquinas electrónicas de votación, que facilitaban el escrutinio mediante la impresión de un voto con chip, el cual era depositado en el buzón para el conteo final (Observatorio Electoral COPPAL, 2021). Este contexto de reformas y alta participación nacional contrasta significativamente con el comportamiento registrado en Alto Paraguay, el cual es el foco de este estudio.

## **2.2. Perfil geográfico y socioeconómico de Alto Paraguay:**

El departamento de Alto Paraguay, situado en el norte de la Región Occidental, es el segundo territorio más extenso de Paraguay. Limita con Bolivia, Brasil y los departamentos paraguayos de Concepción, Presidente Hayes y Boquerón. Administrativamente, se divide en

cuatro distritos: Bahía Negra, Carmelo Peralta, Fuerte Olimpo (capital departamental) y Puerto Casado. Todos los principales centros poblacionales se localizan a la orilla del río Paraguay.

Esta vasta extensión territorial contrasta con su baja población. En el año 2021, la población del departamento ascendía a 18.581 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas, 2022), lo que equivale apenas al 0,3% del total nacional. Alto Paraguay ocupa 82.349 km<sup>2</sup> y, con estos datos, la densidad poblacional es de aproximadamente 0,23 habitantes por km<sup>2</sup>. Esto lo convierte en uno de los departamentos con menor densidad del país, una cifra que contrasta drásticamente con los 764 habitantes por kilómetro cuadrado de departamentos como Central (Datosmacro, 2021).

La distribución poblacional interna también refleja una dispersión significativa. El distrito de Puerto Casado alberga el 37% de la población, seguido por Carmelo Peralta y Fuerte Olimpo (cada uno con un 25%), y Bahía Negra, que concentra el 14% restante (INE, 2022). Respecto a la estructura demográfica, el 31% de la población es menor de 15 años, el 62% se encuentra en el rango productivo (15 a 64 años), y algo más del 7% tiene 65 años o más.

La infraestructura logística del departamento presenta un desafío fundamental para el ejercicio de la ciudadanía, ya que Alto Paraguay es el único departamento del país sin vías asfaltadas que unen sus localidades. Esta carencia estructural y la consecuente dispersión poblacional configuran la principal barrera física para la movilización hacia los locales de votación.

A pesar de la magnitud del territorio, según los registros electorales del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), la logística electoral se concentra en un número extremadamente limitado de centros de votación. Los informes oficiales manejaron una cifra de siete locales de votación en total. Sin embargo, la lista de puestos habilitados para la votación efectiva se reduce a seis y su distribución es altamente concentrada: uno para Bahía Negra, dos para Carmelo Peralta, uno para Puerto Casado y dos para Fuerte Olimpo. Esta situación obliga a vastos sectores del padrón a incurrir en un alto costo de traslado o a depender de la logística partidaria, transformando la movilidad electoral en una operación compleja y dependiente.

## **2.3. Elementos contextuales que inciden en la participación electoral:**

La dinámica de la participación electoral en las elecciones municipales de octubre de 2021 debe analizarse bajo la lente de las condiciones socioeconómicas y geográficas de Alto Paraguay, las cuales, según la literatura, tienden a influir en las posibilidades de ejercer el derecho al voto.

#### *Geografía y Barreras Logísticas*

Alto Paraguay está conformado por cuatro distritos: Fuerte Olimpo (capital departamental), Puerto Casado, Carmelo Peralta y Bahía Negra. Es el segundo departamento más extenso del país, un territorio vasto en la Región Occidental con una población sumamente dispersa. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2022), el departamento registra 17.195 habitantes distribuidos en una superficie de 82.349 km<sup>2</sup>, lo que resulta en una densidad poblacional de apenas 0,23 habitantes por km<sup>2</sup>. Esta extrema dispersión demográfica y la consecuente lejanía entre los asentamientos y los centros electorales configuran una barrera logística.

A pesar de la magnitud del territorio, según los registros electorales del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), la logística electoral se concentra en un número extremadamente limitado de centros de votación. Los informes oficiales manejaron una cifra de siete locales de votación en total. Sin embargo, la lista de puestos habilitados para la votación efectiva se reduce a seis y su distribución es altamente concentrada: uno para Bahía Negra, dos para Carmelo Peralta, uno para Puerto Casado y dos para Fuerte Olimpo. Esta situación obliga a vastos sectores del padrón a incurrir en un alto costo de traslado o a depender de la logística partidaria, transformando la movilidad electoral en una operación compleja y dependiente.

La ausencia de caminos pavimentados que unan las localidades de forma segura y efectiva es la regla general en el departamento. Con cada lluvia, los senderos de tierra se transforman en trampas de barro y baches, dejando a comunidades completas aisladas y enfrentando graves problemas de movilidad. La Tabla 1, basada en datos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), cuantifica la magnitud de los tramos viales sin pavimentar que recorren el departamento, subrayando el desafío de la conectividad:

Tabla 3. Red Vial de Alto Paraguay: Tramos Pavimentados y sus Extensiones

Código	Departamentos	Inicio del tramo	Fin del tramo	Long. (Km)
D024	Boquerón - Alto Paraguay	Intersección PY12	Intersección PY14	406
D094	Alto Paraguay	Bahía Negra	Fortín Lagerenza I	369
D095	Alto Paraguay	Carmelo Peralta	Bahía Negra	189
D096	Alto Paraguay	Distrito Fuerte Olimpo	Último Trago	231

Nota. Elaboración propia basado en datos de Mapa Vial del Paraguay, Red Vial nacional y departamental (Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 2020).

La precariedad de la infraestructura vial es un problema estructural reconocido incluso por la institución electoral. La distribución de los materiales y máquinas de votación hacia los locales se realiza a bordo de embarcaciones, dado que el mal estado de los caminos de tierra no asegura el tránsito normal de vehículos. Esta dependencia de la vía fluvial para la logística electoral, que se ha repetido en comicios anteriores, es un testimonio institucional de la barrera geográfica que deben superar los electores.

#### *Precariedad Educativa*

El perfil educativo del departamento revela carencias estructurales. El estudio del Pacific Disaster Center (PDC, 2020) señala que el 14,9% de la población es analfabeta, una cifra que supera ampliamente el promedio nacional del 6,7%, estimado por el Observatorio Educativo Ciudadano (2020). El Censo Nacional de Población y Viviendas (INE, 2022) muestra que, de las 15.617 personas de 5 años y más, un total de 1.084 no posee ningún nivel de instrucción. Esta carencia se enmarca en un bajo promedio general de escolaridad, donde la población de 15 años y más registra un promedio de apenas 7,8 años de estudio.

Desde una perspectiva teórica, este bajo nivel de escolaridad se considera un factor que puede modular la participación electoral, ya que limita la capacidad de acceso autónomo a la información política y la comprensión de la oferta electoral (Tchintian et al., 2022). Las disparidades se acentúan por la geografía, pues la falta de instrucción es más pronunciada en el área rural (656 personas sin nivel educativo) que en la urbana (428 personas) (INE, 2022). Aunque el promedio de años de estudio es similar entre hombres (7,8) y mujeres (7,7) de 15

años y más, la ligera mayor carencia de instrucción en la población femenina es un elemento adicional a considerar en las dinámicas de voto dentro del hogar.

#### *Pobreza Multidimensional y Empleo Informal*

En su conjunto, el bajo promedio de escolaridad se suma a la alta incidencia de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). De acuerdo con el INE (2022), el 62,9% de los hogares de Alto Paraguay presenta al menos una NBI, más del doble del promedio nacional (28,3%). Al desagregar los indicadores, se evidencia la vulnerabilidad: el 43,9% de los hogares carece de infraestructura sanitaria adecuada, el 19,8% enfrenta limitaciones en el acceso a la educación, el 16,4% presenta insuficiencia en la capacidad de subsistencia y el 15,4% habita en viviendas de calidad precaria. Estos valores reflejan una condición socioeconómica desfavorable y desigual, donde la pobreza multidimensional plantea obstáculos para el ejercicio pleno de la ciudadanía y la participación electoral.

Esta vulnerabilidad es exacerbada por la estructura económica, la cual se sostiene en la ganadería extensiva, la explotación forestal y actividades de subsistencia. En este perfil productivo rural y de baja diversificación, el empleo formal es reducido. La mayor parte de la población trabaja en condiciones de informalidad rural, sin ingresos estables ni seguridad social (INE, 2021). Esta precariedad laboral y económica implica que el traslado hasta los locales de votación puede ser percibido como una actividad secundaria o como un gasto que los hogares más pobres no pueden siempre afrontar, lo cual se postula como un factor que contribuye a la baja participación en el departamento.

#### *Contexto sanitario (COVID-19)*

La realización de los comicios en 2021 se dio en un contexto sanitario adverso que pudo haber incrementado el costo percibido de votar. De acuerdo con el Anuario Epidemiológico, el departamento experimentó un deterioro en la situación de contagios, con una Tasa de Incidencia Acumulada por 100.000 habitantes que pasó de 1.048 en 2020 a 3.164 en 2021 (con 588 casos confirmados en 2021 vs. 191 en 2020). Este drástico aumento del riesgo de contagio, sumado a la alta vulnerabilidad social y la necesidad de aglomerarse en uno de los seis únicos centros de votación, se postula como un factor que inhibió significativamente la participación electoral.

#### *Factores Políticos, Culturales y Climáticos*

La confluencia de carencias estructurales se relaciona con una menor confianza en las instituciones. . En primer lugar, la competencia partidaria fue desigual, ya que en algunos distritos predominó la hegemonía de la Asociación Nacional Republicana (ANR), lo que redujo los incentivos para votar, mientras que en aquellos con mayor competitividad electoral se observó una movilización más activa del electorado. A esto se suma la importancia de las estructuras clientelares locales, que, en ausencia de un Estado presente en la vida cotidiana, se constituyen en mediadoras del acceso a recursos básicos como transporte, víveres o empleos, vinculando el ejercicio del voto a dinámicas de dependencia. Asimismo, la organización institucional del proceso electoral, a cargo del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), se vio limitada por la escasez de locales de votación y las largas distancias que los electores debieron recorrer, especialmente en comunidades rurales e indígenas. Finalmente, la confianza en las instituciones electorales se mantuvo baja, lo que, sumado a los efectos de la pandemia de COVID-19 y los protocolos sanitarios aplicados en los locales, contribuyó a explicar los niveles relativamente bajos de participación en el departamento (Tribunal Superior de Justicia Electoral [TSJE], 2021).

Por otra parte, el departamento cuenta con aproximadamente 35 comunidades indígenas, que representan alrededor del 26% de la población. Este peso demográfico tiene implicancias directas en la participación electoral, pues estas comunidades enfrentan barreras logísticas, culturales y lingüísticas que pueden reducir la concurrencia efectiva a las urnas.

Finalmente, la organización institucional del proceso electoral, con escasez de locales de votación y las largas distancias, actúa como una barrera. A esto se añade un contexto climatológico adverso en octubre. En Alto Paraguay la conjunción de altas temperaturas, lluvias ocasionales, vientos intensos y rutas no pavimentadas genera un contexto climatológico adverso que puede inhibir significativamente la participación electoral. Las comunidades rurales aisladas y los desplazamientos largos se vuelven más costosos y riesgosos bajo estas condiciones. Por lo tanto, aun sin datos meteorológicos específicos del 10 de octubre de 2021, las condiciones típicas del mes (calor, viento, lluvias) y los registros de viento intenso reportados en octubre de ese año apuntan a que el clima fue un factor adicional que redujo la asistencia a los locales de votación.

### **3. Metodología**

La presente investigación adoptó un diseño no experimental, ya que las variables estructurales del contexto (geografía, NBI, analfabetismo) no fueron manipuladas de forma intencional. El trabajo se enmarca en un enfoque predominantemente cuantitativo y documental, orientado a describir y analizar las dinámicas de participación electoral en Alto Paraguay.

El estudio se inició con un alcance exploratorio al indagar en la literatura sobre los factores que inciden en la baja participación en contextos de alta precariedad. Posteriormente, se avanzó a un nivel descriptivo-comparativo con el propósito de examinar la evolución del comportamiento electoral en el departamento. El periodo de análisis se centra en la comparación entre las elecciones municipales de 2015 y 2021, lo que permite identificar la magnitud del descenso en la participación del padrón electoral en los comicios más recientes, en contraste con el ciclo anterior.

Para el tratamiento de la información se emplearon principalmente tres métodos. El método analítico se utilizó para la descomposición de las variables contextuales (NBI, Analfabetismo, Dispersión Geográfica, Estructura Económica) y la participación electoral, permitiendo estudiar el comportamiento individual de cada factor en el contexto paraguayo.

A continuación, el método sintético fue central para integrar los hallazgos clave de la literatura y construir una interpretación global, vinculando las variables estructurales con el fenómeno de estudio como marco explicativo de los resultados. Finalmente, se aplicó un método comparativo para la verificación empírica de la hipótesis descriptiva principal, cotejando los datos de la participación electoral del padrón habilitado en Alto Paraguay en el año 2015 frente al año 2021 y contrastándolos con el promedio nacional.

Las fuentes de información son de naturaleza documental y estadística, obtenidas de organismos oficiales, lo que garantiza su consistencia y fiabilidad. Los datos numéricos sobre la participación, el padrón electoral y los votos emitidos para los períodos 2015 y 2021 fueron extraídos de las bases de datos y boletines oficiales del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).

La información estadística y geográfica sobre la densidad poblacional, los niveles de analfabetismo, las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el perfil socioeconómico y demográfico del departamento fue obtenida de los informes del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2022), el Observatorio Educativo Ciudadano (2020) y el Pacific Disaster Center (PDC, 2020). Para la presentación y el análisis visual de los datos, se emplearon tablas y gráficos descriptivos para representar la brecha de participación entre los períodos. El procesamiento y análisis estadístico de los datos electorales y contextuales se realizó utilizando Microsoft Excel para la construcción de los indicadores descriptivos.

#### 4. **Resultados**

##### 4.1. La caída anómala de la Participación Electoral (2015 vs. 2021)

**Comentado [1]:** Voy a cargar lo que tengo a la noche.

La evidencia empírica confirma el comportamiento atípico en el departamento de Alto Paraguay durante las elecciones municipales de 2021, contrastando con la tendencia de incremento de la participación a nivel nacional. Los datos electorales analizados por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) revelan que, si bien el padrón habilitado en Alto Paraguay creció ligeramente entre 2015 y 2021, la participación efectiva del electorado experimentó una caída significativa en términos porcentuales.

La Tabla 2 muestra la dinámica de participación departamental para los dos ciclos electorales en comparación con el promedio nacional. La tendencia en Alto Paraguay fue opuesta al promedio nacional, donde la participación ascendió del 56,53% en 2015 al 60,53% en 2021, un incremento de 4,00 puntos porcentuales (pp). En contraste, a nivel departamental, Alto Paraguay descendió del 65,97% en 2015 al 54,70% en 2021. Esta diferencia representa una reducción de 11,27 puntos porcentuales en la asistencia a las urnas. Este hallazgo valida la premisa inicial del estudio: Alto Paraguay no solo se desalineó de la tendencia nacional, sino que registró una de las mayores caídas del país, mientras que el padrón habilitado creció de 11.165 a 14.155 electores.

Tabla 2. Padrón Habilitado y Participación Electoral en las Elecciones Municipales de 2015 y 2021 (Nacional y Alto Paraguay)

Departamento	Padrón habilitado (2015)	Participación electoral (2015)	Padrón habilitado (2021)	Participación electoral (2021)	Variación (puntos porcentuales)
Nacional	3.947.574	56,53	4.644.536	60,53	4,00
Alto Paraguay	11.165	65,97	14.155	54,70	-11,27

Fuente: Elaboración propia en base a datos de participación y padrón electoral de las Elecciones Municipales 2015 y 2021 y Elecciones Generales 2023 del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).

Nota. Los valores de la columna "Variación" se refieren a la resta directa de los porcentajes.

#### 4.2. Contexto histórico, brecha, y evidencia visual de la barrera

Para contextualizar la magnitud del 54,70% registrado en 2021, resulta fundamental comparar el nivel de participación con el de los ciclos de elecciones generales, donde

históricamente la movilización es mayor. La Tabla 3 muestra que Alto Paraguay consistentemente registra niveles de participación inferiores al promedio nacional, sin importar el tipo de elección. Este patrón confirma que la baja asistencia electoral no es un fenómeno aislado del ciclo municipal de 2021, sino una condición estructural del departamento.

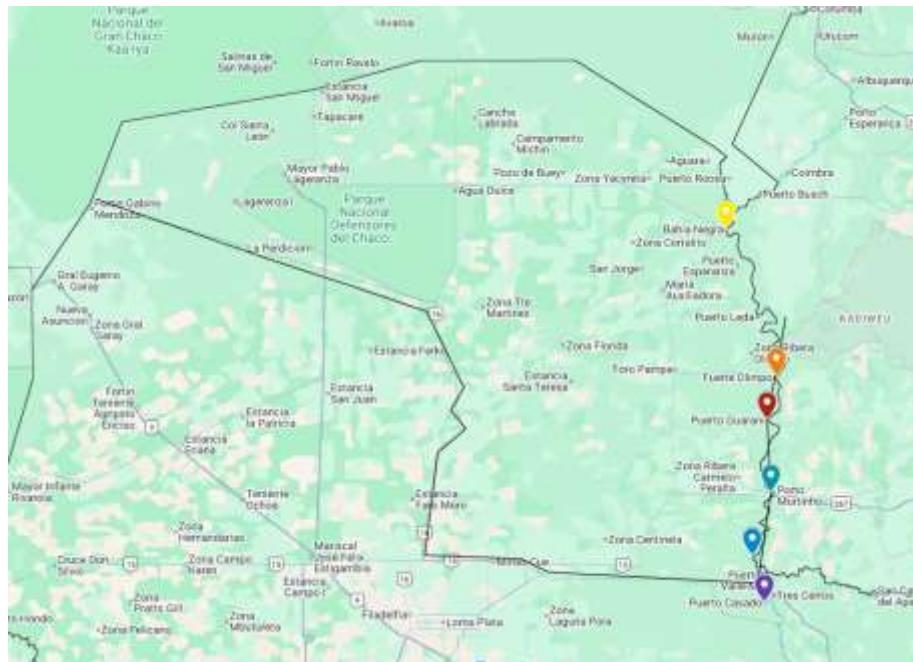
Tabla 3. Participación Electoral Histórica: Comparativa Alto Paraguay vs. Nacional (2015-2023)

Tipo de elección	Año	Participación nacional (%)	Participación Alto Paraguay (%)	Brecha (Nacional - AP) (pp)
Municipal	2015	56,53%	65,97%	-9,44
General	2018	61,41%	68,30%	-6,89
Municipal	2021	60,53%	54,70%	5,83
General	2023	63,22%	62,97%	0,25

Nota. Los datos provienen del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). La brecha se calcula restando la participación de Alto Paraguay del promedio nacional.

La distribución de la votación en apenas seis locales electorales distribuidos a lo largo del vasto territorio es la prueba visual de la barrera geográfica que pudo haber exacerbado la baja participación. Como se ilustra en la Figura 1, estos locales se encuentran estrictamente alineados sobre el eje fluvial del Río Paraguay (frente este del departamento), que históricamente fue la única vía de comunicación estable. Esta alineación deja completamente desprovisto del servicio electoral al interior de Alto Paraguay, donde se concentran vastas extensiones de tierras (como estancias y reservas) y comunidades aisladas. El mapa confirma que las barreras logísticas no son accidentales, sino que obedecen a un patrón de concentración institucional que obliga al padrón del interior a incurrir en costos logísticos y de tiempo desproporcionados, lo que se postula como la causa más visible de la caída.

Figura 1. Dispersión Geográfica de los Locales de Votación en Alto Paraguay



Nota. Representación de los seis locales de votación habilitados en el departamento.  
Elaboración propia con base en datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).

## 5. Conclusión

La disminución de la participación electoral en Alto Paraguay durante las elecciones municipales del 2021 responde a una combinación de factores estructurales, geográficos y socioeconómicos que condicionan el ejercicio pleno de la ciudadanía. A diferencia de la tendencia nacional, que mostró un leve incremento en la concurrencia a las urnas, este departamento experimentó una caída en cuanto a la participación. Los resultados sugieren que esta anomalía es la manifestación directa de un alto costo de oportunidad cívica, intensificado por la coyuntura del año 2021.

Las condiciones de dispersión poblacional, la ausencia de infraestructura, los elevados índices de analfabetismo y la alta proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas constituyen barreras significativas para la movilización y participación cívica. A ello se suman factores políticos e institucionales, como la desigual competencia partidaria, la limitada presencia estatal y las dinámicas clientelares, que refuerzan la desafección hacia el proceso electoral. Asimismo, la incidencia de comunidades indígenas con barreras lingüísticas y culturales, junto con las condiciones climáticas adversas y las distancias hacia los locales de votación, profundizan las dificultades de acceso al sufragio.

En conjunto, estos hallazgos permiten concluir que la baja participación en Alto Paraguay no debe interpretarse únicamente como una falta de interés ciudadano, sino como el reflejo de un contexto estructural de exclusión y desigualdad que limita las oportunidades de ejercer el derecho al voto. Por lo tanto, resulta fundamental que las instituciones electorales y los poderes públicos impulsen políticas diferenciadas que atiendan estas particularidades territoriales, con el fin de garantizar mayor equidad en el acceso a la participación democrática y fortalecer así la legitimidad del sistema político en su conjunto.

## **6. Referencias bibliográficas**

Datosmacro. (s.f.). *Paraguay: Economía y demografía*. Obtenido de Datosmacro:  
<https://datosmacro.expansion.com/paises/paraguay>

Figliola, A. (s.f.). *5 Ways Governments Can Encourage Increased Voter Turnout For Local Elections*. Obtenido de GovPilot Company:  
<https://www.govpilot.com/blog/5-ways-governments-can-encourage-increased-voter-turnout>

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2022). *Alto Paraguay. Proyecciones de población por sexo y edad, 2021.* . Obtenido de Instituto Nacional de Estadística (INE):  
[https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Proyecciones%20por%20Departamento%202021/17\\_Alto%20Paraguay\\_2021.pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Proyecciones%20por%20Departamento%202021/17_Alto%20Paraguay_2021.pdf)

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2022). *Departamento Alto Paraguay. Características de educación por sexo y área urbana-rural, 2022.*

Instituto Nacional de Estadística (INE).(2022), *Hogares por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) según departamento y distrito, 2022*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística (INE):  
[https://www.ine.gov.py/censo2022/documentos/Revista\\_Censo\\_Indigena.pdf](https://www.ine.gov.py/censo2022/documentos/Revista_Censo_Indigena.pdf)

Instituto Nacional de Estadística.(INE).(2018). *Principales resultados de pobreza y distribución de ingreso: Departamento de Alto Paraguay*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística (INE):  
<https://www.ine.gov.py/Publicaciones/resultados%20de%20la%20EPH/17.%20ALTO%20PARAGUAY/3.%20Principales%20Resultados%20de%20Pobreza%20y%20Distribucion%20de%20Ingreso.pdf>

Instituto Nacional de Estadística.(INE).(2018). *Principales resultados de pobreza y distribución de ingreso: Departamento de Alto Paraguay*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística (INE):

<https://www.ine.gov.py/Publicaciones/resultados%20de%20la%20EPH/17.%20ALTO%20PARAGUAY/3.%20Principales%20Resultados%20de%20Pobreza%20y%20Distribucion%20de%20Ingreso.pdf>

Kostelka, B. (2022). *The Generational and Institutional Sources of the Global Decline in Voter Turnout*. Obtenido de Cambridge University Press: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/generational-and-institutional-sources-of-the-global-decline-in-voter-turnout/B9EB23098C2A905FECA7072C384CD34F>

Observatorio Electoral Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPAL). (2021). *Informe Post Electoral de Elecciones Municipales Paraguay (2021)*. Obtenido de Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPAL): [https://www.coppal.org/wp-content/uploads/2023/10/12-Informe\\_Post\\_Electoral\\_Municipales\\_Paraguay\\_2021.pdf](https://www.coppal.org/wp-content/uploads/2023/10/12-Informe_Post_Electoral_Municipales_Paraguay_2021.pdf)

Observatorio Paraguay, (n.d). *Tasa de alfabetismo de la población de 15 años y más, por departamento* (Indicador 319). Obtenido de Observatorio Paraguay: <https://observatorio.org.py/indicadores/indicador/319>

Observatorio Paraguay. (2020, julio 15). El analfabetismo en Paraguay llega al 6,7% y tiende a crecer, dice estudio. Obtenido de Observatorio Paraguay: <https://observatorio.org.py/noticia/585>

Pacific Disaster Center. (2020). *Alto-Paraguay (versión en español)*. Obtenido de Pacific Disaster Center: <https://dev.pdc.org/wp-content/uploads/Alto-Paraguay-Spanish.pdf>

Paulin, D., & Tucker, J. (2025). *Participación electoral en el superciclo electoral mundial de 2024*. Obtenido de Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional): <https://www.idea.int/es/news/participacion-electoral-en-el-superciclo-electoral-mundial-de-2024>

Poder Judicial de la República de Costa Rica. (s.f.). *Participación Electoral*. Obtenido de Diccionario del Poder Judicial de la República de Costa Rica:  
<https://diccionariousual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/participaci%C3%B3n-electoral>

Tchintian, C., Bertazzo, M., & Fernández , Á. (2022). *El voto informado y la participación electoral*. Obtenido de Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC):  
<https://www.cippec.org/publicacion/el-voto-informado-y-la-participacion-electoral/>

Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). (s.f.). *Cuadro 5.3.2. Cantidad de electores y porcentaje de participación, según departamento. Año 2015, 2016, 2017, 2018.*

Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). (s.f.). *Elecciones municipales realizadas en el año 2021, 2022 y generales en el año 2023.*

Webb, P., Eulau, H., & Gibbins, R. (2025). Obtenido de Encyclopaedia Britannica :  
<https://www.britannica.com/topic/election-political-science/Participation-in-elections>