



25 de enero de 2021

SEXTO INFORME SOBRE EL PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS

Elecciones Nacionales 2022

Realizado Por:

Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

info@moe.org.co
@moecolombia
facebook.com/moecolombia

www.moe.org.co
www.datoselectorales.org
www.pilasconelvoto.com

Línea gratuita nacional: 01 8000 112 101
Teléfono: (57+1) 7 22 2495
Carrera 19 #35-42
Bogotá D.C.

Con el apoyo de:



moe
Misión de Observación Electoral

Sexto informe sobre el proceso de inscripción de cédulas

Corte de marzo 13 de 2021 a enero 13 de 2022

I. Monitoreo de inscripción de cédulas

Desde el año 2015 la Misión de Observación Electoral - MOE ha realizado un monitoreo en tiempo real, publicado en informes mensuales, analizando el comportamiento de la inscripción de cédulas en cada municipio del país, y generando alertas tempranas sobre los lugares en los que los datos y los cálculos de la MOE señalan posible riesgo de fraude en inscripción de cédulas, es decir, el fenómeno conocido como “trasteo de votos” o “trashumancia electoral”. En este informe, la MOE presenta su análisis sobre el comportamiento de la inscripción de cédulas en el país para las elecciones nacionales para Congreso de la República del año 2022 que se realizaron entre el 13 de marzo de 2021 y el 13 de enero de 2022.

Como una de las innovaciones a destacar respecto de este proceso electoral es importante señalar que, contrario a lo ocurrido en procesos de inscripción de cédulas de elecciones nacionales anteriores, en esta ocasión por primera vez se realizaron inscripciones de manera virtual, además de las inscripciones presenciales en las sedes de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Por lo tanto, dentro de este informe también se da cuenta de algunos problemas que presentaron estas inscripciones virtuales, teniendo en cuenta que, según la propia Registraduría, se inscribieron 1'622,102 cédulas de manera virtual, es decir, el 62% de todas las inscripciones (2'611,750)¹.

Si bien este proceso facilitó la inscripción por parte de los ciudadanos, es de anotar los problemas que desde la MOE se han visto sobre la consistencia de las cifras. Lo anterior en la medida que, como se verá en detalle en el presente informe, para la MOE no ha sido posible encontrar los más de dos millones seiscientos mil inscritos, pues bajo las herramientas de consulta entregadas por la misma Registraduría, nunca se ha llegado a esta cifra. Esto es preocupante, si se tiene en cuenta, por una parte, los retrocesos en la transparencia y el acceso a la información que se han tenido durante este proceso electoral, pues se han limitado tanto los datos como su desagregación para el análisis correspondiente. Por otra, las dificultades que presentó el proceso vía web, tanto por la confusión que se creó en torno a la información pública disponible, como por las fallas que presentó el sistema. Por último, los contratiempos para completar el registro de quienes hicieron su inscripción de forma virtual desde la primera semana de enero.

De esta forma, el presente informe se elabora con base en las cifras al 14 de enero del 2022 (día siguiente al cierre de inscripción de cédulas para Congreso). No obstante, en la plataforma de la Registraduría se han ido incrementando las cifras de inscritos día a día, a pesar de que el total de inscritos no debiera haberse incrementado después del 13 de enero. Al respecto, resulta necesario destacar que es posible que, en los próximos

¹ Esta cifra de 2'611,750 no coincide con la propia cifra de la plataforma de la Registraduría y día a día han ido actualizando. En este informe usamos la cifra de 2'475,135 que era la cifra en la plataforma al 14 de enero.

días y semanas, este problema se profundice y las cifras ahora disminuyan, en la medida que se realice la depuración de cédulas por falta de validación facial.

Más allá de lo anterior, es de destacar que el análisis estadístico de las tasas de inscripción de cédulas, comparando todos los municipios y puestos de votación del país, es útil para detectar tanto casos de posible trashumancia, como regiones que requieren de una atención especial por parte de la organización electoral. No obstante, se debe señalar que si bien los niveles atípicos de las inscripciones de cédulas en un municipio, ya sean extremadamente bajos como extremadamente altos, generan alertas sobre factores externos que pueden estar afectando este proceso, no necesariamente implican que algún delito electoral pueda estar ocurriendo. Por ello, desde la MOE alertamos sobre la situación de estos municipios y es la labor de las autoridades electorales y entes de control analizar caso por caso e identificar si algún fraude electoral está ocurriendo. Es de destacar que los informes de la MOE han motivado actuaciones tanto del Gobierno como de la Organización Electoral y los entes de control para reaccionar ante el riesgo de trashumancia electoral. Es por esta situación que se recalca la importancia que tiene el acceso a esta información, así como la necesidad que se tiene frente al análisis de la misma.

De esta forma, un nivel atípico y demasiado alto de la tasa de inscripción de cédulas puede sugerir que alguna irregularidad puede estar ocurriendo en un municipio, ya que el motivo para inscribir la cédula debería ser el cambio de residencia, y la mayoría de los municipios no presentan cambios poblacionales tan fuertes (movilidad desde otros municipios) ni grandes cambios de residencia dentro de los municipios que implique tantos traslados a otros puestos de votación. En algunos municipios es tan atípico el número de inscritos por cada mil habitantes que es incluso más de 10 veces la tasa nacional. Por lo tanto, la tasa de inscripción de cédulas es un buen indicativo del riesgo de que los ciudadanos sean incitados a inscribirse irregularmente en lugares donde no residen, con el fin de controlar el sentido de su voto. Esta irregularidad se conoce penalmente como “fraude en inscripción de cédulas”, y se refiere al delito popularmente conocido como “trasteo de votos” o “trashumancia electoral”. Con la trashumancia están relacionados otros delitos como el “tráfico de votos” (vender paquetes de votos a candidatos o campañas), la “corrupción al sufragante” (conocida como “compra de votos”) o el “constreñimiento al elector” (presionar o amenazar a la ciudadanía a cambio de su voto).

Por otro lado, un nivel extremadamente bajo de inscripción de cédulas también debe ser un signo de alerta para que las autoridades electorales estudien el caso e identifiquen las razones del bajo número de personas que acuden a inscribir sus cédulas. En secciones posteriores se analizan posibles factores externos que explicarían la baja tasa de inscripción. En primer lugar, la baja tasa de inscripción puede estar relacionada con que muy poca gente se motiva a votar, lo que se observa en participaciones electorales históricamente muy bajas. En esa sección alertamos sobre esos municipios donde la labor de las autoridades debería enfocarse en hacer pedagogía para motivar a la gente a que en futuros procesos electorales inscriba su cédula y vote. En segundo lugar, la baja tasa de inscripción de cédulas puede ser explicada porque muy poca gente llega a vivir al municipio. Sin embargo, en esa sección alertamos sobre municipios con mucha recepción de migrantes de otros municipios pero que tienen tasas muy bajas de inscripción de cédulas. Finalmente, la poca cedulación y dificultad de acceso a los puestos de votación puede explicar la baja tasa de inscripción de cédulas. Por lo tanto, se señalan esos municipios donde el rol de la autoridad electoral debería ser facilitar la votación y la cedulación.

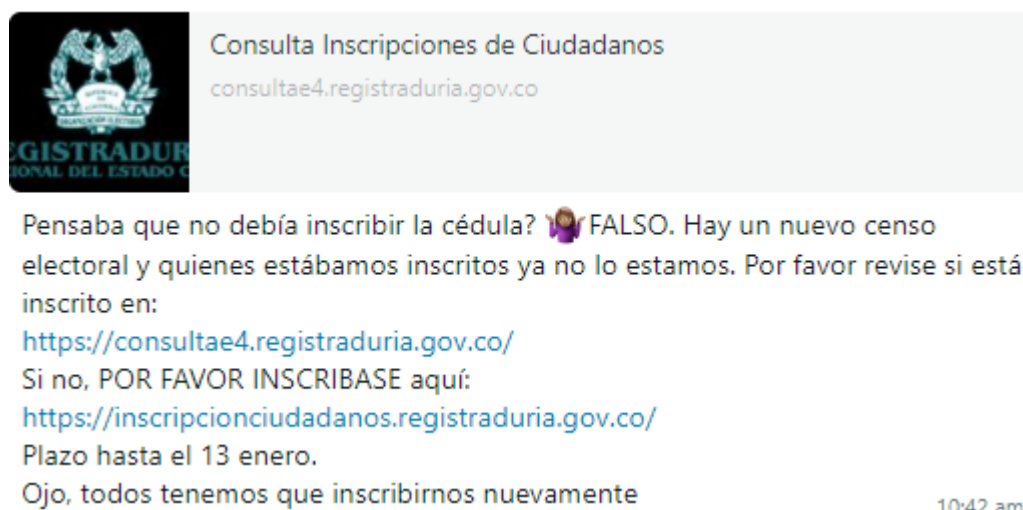
2. Inscripción de cédulas en forma virtual

Por primera vez para unas elecciones nacionales, desde el 3 de noviembre del 2021, la Registraduría habilitó para las elecciones de 2022, la inscripción virtual de cédulas a través un sitio web y un aplicativo. A través de este medio virtual las personas podían cambiar, hasta el 13 de enero de 2022, su puesto de votación sin tener que acudir presencialmente a alguna sede la Registraduría y por este mismo medio se le realizaba la validación facial. La oportunidad de hacer la inscripción de manera virtual es un gran avance para incentivar que las personas cambien su puesto de votación a uno cercano a su residencia y facilitar su participación electoral. Por lo tanto, la MOE considera necesario y reconoce la inclusión de este tipo de medios tecnológicos, pues la misma constituye un avance indudable para incrementar los niveles de participación electoral. La gran ventaja del medio virtual para inscribir la cédula se vio reflejado en que el 62% de los inscritos (1'622.102) lo hicieron a través de este medio².

Sin embargo, la inscripción virtual no estuvo libre de problemas y dificultades. A continuación, se mencionan algunos de los que se presentaron al momento en que las y los ciudadanos buscaron inscribir sus cédulas por esta vía.

a. Confusión sobre los vínculos para consultar el lugar de votación y la inscripción de cédulas

Un primer problema estuvo asociado con la falta de claridad sobre los vínculos en la página web de la Registraduría para consultar, en primer lugar, el lugar de votación actual (antes de la inscripción para el proceso electoral de 2022), y, en segundo lugar, para consultar el proceso de inscripción de cédulas. La falta de claridad en la página web, ya que no describía la utilidad y diferencia de cada vínculo, conllevó a que muchas personas confundieran los dos vínculos, lo que derivó en la difusión de mensajes erróneos sobre el proceso de inscripción, que generó confusión en la ciudadanía. El siguiente es un ejemplo de este tipo de mensajes:



² Recordando que ese 62% es usando la cifra de 2'611,750 que usó la Registraduría en su comunicado pero que aún no se refleja en los datos oficiales en su plataforma.

La confusión se dio porque el vínculo en la página web: <https://wsp.registraduria.gov.co/censo/consultar/> permite consultar el lugar de votación que las personas tenían para las últimas elecciones de 2019 (y donde pueden seguir votando si la persona no hizo cambios al puesto de votación) y el lugar de votación para las personas que sacaron su cédula por primera vez. Por lo tanto, en este link aún no estaban reflejados los cambios de puesto de votación que se han hecho para el periodo electoral de 2022. Es decir, si una persona cambió su puesto de votación en 2021 antes del 13 de enero, en esta página aún no se veía reflejado el nuevo puesto de votación y, de acuerdo con la Registraduría, sólo se verá reflejado después del 13 de febrero. En ningún lado de la página web se explicaba que en ese vínculo aún no estaban reflejados los cambios al puesto de votación para las elecciones de 2022 lo que confundía a las personas que ya habían inscrito su cédula después de marzo 13 del 2021.

En infovotantes, también está el siguiente link: <https://consultae4.registraduria.gov.co/> . En este vínculo se consultan las inscripciones que se han hecho para el proceso electoral de 2022. Por lo tanto, si una persona no había hecho ningún cambio de puesto de votación, no aparecía en este enlace y eso llevaba a confundir a las personas pensando que no estaban inscritos en ningún puesto de votación. En ese enlace solo aparecen las personas que han cambiado su puesto de votación para este periodo electoral y debe aparecer el nuevo sitio de votación. En este vínculo sí se especificaba que era el sitio para revisar el comprobante de cambio de puesto. Sin embargo, era necesario una mayor claridad indicando que si no aparecía al ingresar la cédula era que no había hecho cambios al puesto de votación y señalará el lugar de votación actual diciendo que continuaba siendo el mismo. Esta claridad nunca fue realizada por la Registraduría.

En consecuencia, esta confusión pudo haber llevado a muchas personas a inscribir la cédula creyendo que no estaban inscritos en ningún puesto de votación y a la vez generó en muchas personas la sensación de una falla estructural en el proceso de inscripción de cédulas por parte de la Registraduría. La MOE se pronunció aclarando esta confusión y la Registraduría le faltó pronunciarse también al respecto y modificar su página para aclarar la situación.

b. Fallas en la plataforma web

Un segundo problema fue la caída de la plataforma web para inscribir las cédulas de manera virtual. Para la semana comprendida entre el 3 y el 7 de enero de 2022 la plataforma de inscripción de cédulas, puesta a disposición de la Registraduría, reportó fallas para formalizar los registros de inscripción. Las mismas fueron confirmadas vía redes sociales por la misma entidad.

Estas dificultades entorpecieron el proceso, pues presentó caídas y mensajes de no culminación de la respectiva inscripción, esto a nueve días del cierre del proceso para elecciones de Congreso. En total la falla se mantuvo sin solución durante todo el 4 de enero de 2022 y en días posteriores se reportaron intermitencias. Sobre esto, la Registraduría aclaró que se dio por el alto volumen de inscripción y trabajó para arreglar estos fallos.

Adicionalmente, al ver el reporte dado por la Registraduría al cierre del proceso, el 62% de inscripciones se dieron por esta vía y aún hoy no se tiene certeza de cuántas han sido validadas, cuántas fueron repetidas o cuántas terminaron realmente el proceso en el marco de los fallos surgidos.

c. Problemas con la validación facial

A consecuencia de las fallas presentadas durante la primera semana de enero, la plataforma de inscripción web creada por la Registraduría, que contaba dentro del proceso de registro con una validación facial obligatoria para completar la inscripción, desmontó este paso en el proceso para cambiarlo a una validación posterior.

El ejercicio de validación facial luego de la primera semana de enero se debió hacer ingresando a un enlace que debía llegar al correo electrónico registrado por el ciudadano. La Registraduría informó que “para el proceso de verificación biométrica, recibirás un correo electrónico o un mensaje de texto durante los próximos días. Recuerda realizar el procedimiento desde un dispositivo móvil con cámara.” Sin embargo, este proceso también tuvo fallos, pues la notificación de hacer la validación facial no siempre les llegó a tiempo a los ciudadanos que usaron esta herramienta para cambiar su puesto de votación y muchas veces llegó al correo spam. También faltó pedagogía y un mensaje claro al momento de realizar la inscripción advirtiéndoles que les iba a llegar un correo. Muchas personas incluso pudieron haber notado que les llegó ese correo, pero pudieron ignorarlo por falta de claridad y de información. En consecuencia, muchos de los usuarios que se registraron no leyeron el correo y, por lo tanto, no llegaron a completar de manera correcta la inscripción.

Por otra parte, al ver el correo, se advertía que “el plazo máximo para realizar este proceso es de 2 días calendario” después de recibirlo. En ese caso, si no se valida en el tiempo que establecen, “la inscripción no es válida” y el ciudadano deberá votar en el último sitio en donde previamente estaría inscrito. Esta situación, según reportes recibidos por la MOE, no fue debidamente notificada a los ciudadanos y muchos observaron el mensaje cuando ya había pasado el plazo de los dos días calendario.

Por esta razón la Registraduría amplió los plazos para la realización de la validación facial. El 22 de enero la Registraduría comunicó que “Si inscribió virtualmente su cédula entre el 4 y el 13 de enero para las elecciones de Congreso de la República de 2022, y no completó la validación facial a través de su dispositivo móvil, puede acudir a la Registraduría del municipio o localidad al que se inscribió en Colombia para realizar este proceso hasta el 28 de enero a las 4 p.m.” Este mensaje generó confusión pues contradecía el mensaje anterior del plazo de dos días hábiles, pero por lo menos dio oportunidad a algunas personas de poder hacer la validación facial. Sin embargo, no es claro la cantidad de usuarios que finalmente, ya sea por problemas técnicos, por no recibir o leer el correo o por falta de información, no hicieron nunca la validación facial.

Otro problema encontrado fue que el mensaje que debía abrirse el vínculo desde “un dispositivo móvil con cámara”, en este proceso, por lo tanto, no fue posible cargar el link desde los computadores de mesa o portátiles. Sobre este punto, algunas personas tuvieron problemas porque no estaba optimizado para todo tipo de celulares y la letra es muy pequeña. También algunos usuarios que lograron abrir el mensaje encontraron que los servidores de la página presentan fallas impidiendo hacer la toma facial.

Ante esta situación, para la MOE es fundamental que se publique por parte de la Registraduría cuántas personas de quienes realizaron su inscripción vía web, hicieron la validación facial, así como cuántas de estas inscripciones quedan en firme, dado el procedimiento que se debía realizar y las confusiones generadas.

3. Retrocesos en la transparencia y el acceso a la información

El monitoreo de la inscripción de cédulas realizado por la MOE fue posible gracias al acceso brindado por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) a las plataformas electrónicas que muestran, con actualización constante, los datos sobre la inscripción de cédulas para cada puesto de votación del país. No obstante, para el proceso electoral de 2022, el acceso a la información se vio reducido ya que, tal y como fue comunicado por la Registraduría en oficio RDE DCE - 0954 del 6 de abril de 2021, para este proceso la inscripción de cédulas se realizó sobre una plataforma de interfaz liviana desarrollada por la misma Registraduría y la cual no permite usuarios de acceso de consulta como se había realizado desde el proceso de autoridades locales de 2015.

Fue hasta el 27 de diciembre de 2021 que se dio acceso a la MOE a una plataforma diversa, que permite observar cada puesto de votación con el total de inscritos, aunque incluso esta carece de determinada información que siempre había sido compartida, como por ejemplo la desagregación por sexo. Por otra parte, esta nueva plataforma no tiene la posibilidad de bajar toda la información de todos los puestos de votación del país para su análisis, sin tener que ir municipio por municipio.

En este sentido, durante el periodo preelectoral se establecieron comunicaciones periódicas con la entidad con el fin de obtener esta información de manera lo más celera posible, solicitudes que siempre fueron atendidas. Sin embargo, el tiempo de respuesta especialmente en los meses de octubre y noviembre fue lento y no permitió que la MOE sacara informes en esos meses. Además, es de recalcar, que establecer el flujo de información por esta vía, significa un retroceso en temas de transparencia y acceso a la información en el marco de la observación electoral, frente a los que se venía construyendo por parte de la Entidad desde el año 2015. Por lo tanto, se retrasaron los tiempos en los que la MOE realiza sus respectivos informes debido a esta limitación en el flujo de la información.

Lo anterior resulta relevante puesto que supuso restricciones tanto al monitoreo y análisis desarrollado por la MOE a lo largo del periodo preelectoral, como a la emisión de alertas oportunas en distintos niveles de análisis, que pudieran derivar en acciones concretas de la organización electoral (como la realización de campañas de pedagogía y cedulación en los puestos con niveles atípicamente bajos de inscripción) o de entes de control (frente a inscripciones atípicamente altas).

A continuación, se destaca la información que no se pudo obtener de forma oportuna, sencilla y completa por parte de la Registraduría, a pesar de que sí se tuvo acceso a ella³ en procesos electorales anteriores, desde el 2015, con excepción de la información sobre el puesto de origen:

- Información de inscripción de cédulas desagregado por rural y urbano

En primer lugar, existió una dificultad en hacer análisis con un alcance sub municipal, pues la información proporcionada se encontraba agregada a nivel municipal. Si bien la información desagregada se le solicitó a la Registraduría desde septiembre 14 del 2021, esta no fue compartida (sólo se entregó la información del total municipal y por sexo), sino hasta el 27 de diciembre de 2021 (en que con la nueva plataforma a la que se tuvo acceso, fue posible obtener la información a nivel de puesto de votación). Por ello, desde

³ Salvo por lo que hace a la información obtenida por vía web (o aplicativos), al tratarse de una innovación de este proceso electoral.

el 13 de marzo hasta el 27 de diciembre de 2021, al solo poder identificar el número de inscripciones totales en el municipio, no fue posible distinguir si las inscripciones se estaban dando en las cabeceras municipales y/o en los puestos rurales de votación.

Es importante señalar que la desagregación de inscripciones en puestos de votación rurales y urbanos es clave para analizar el proceso de la elección para las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CITREP), recordando que solo las personas en puestos de votación rurales podrán elegir los representantes para las curules de paz. Al respecto, derivado de que se trata de un ejercicio novedoso, en el que por primera vez se están acercando puestos de votación a las zonas rurales más afectadas por el conflicto en el país, la información oportuna era de especial relevancia, pues habría permitido identificar acciones específicas que se debían adelantar para garantizar el acceso efectivo al ejercicio al sufragio a los habitantes en estas regiones del país.

- Información desagregada por puesto de votación

No obstante que esta se solicitó desde septiembre 14 del 2021, la información desagregada por puestos de votación y que permitiera identificar no solo en qué ciudades se habían inscrito las personas sino en qué puestos de votación no fue compartida con la MOE, sino hasta el 27 de diciembre pasado, que se le dio acceso a la plataforma de inscripción de cédulas. Sin embargo, incluso en esta plataforma no es posible descargar la base datos completa para todos los puestos de votación en un formato procesable y sin tener que bajar los datos municipio por municipio, lo que supone dificultades excesivas en el análisis de la información. Por lo tanto, es un proceso demorado lograr obtener el total de inscripciones de todos los puestos de votación del país y dado que la plataforma se ha ido actualizando día a día, no es posible siempre tener esa información lo más actualizada posible.

- Información sobre puesto de origen

En los derechos de petición a la Registraduría, donde se le pedían los datos de inscripción de cédulas, se les solicitó adicionalmente el dato sobre el puesto de origen de los inscritos. Esta información es clave para poder identificar posibles anomalías, a partir del análisis del puesto de votación de origen desde donde los ciudadanos tenían anteriormente sus cédulas inscritas. En este caso, la Registraduría nunca compartió la información que permitiera distinguir el puesto o al menos la ciudad de origen, donde los inscritos tenían su puesto de votación anterior. Incluso, en la plataforma de inscripción de cédulas cuyo acceso la Registraduría facilitó a la MOE el 27 de diciembre pasado, no se cuenta con esta información. Esta información pudiera ser útil para identificar posibles atipicidades como muchas personas inscribiéndose al mismo puesto de votación viniendo desde un mismo puesto. También con esta información sería posible identificar casos atípicos de muchas personas viniendo a inscribirse desde ciudades muy lejanas.

- Información desagregada según inscripción presencial y por vía aplicativo

Sobre la información desagregada según el método de inscripción presencial o por vía web (o aplicativos), la Registraduría solo ha sacado en sus comunicados la proporción total nacional en cada uno. No obstante, como se desarrollará en el apartado siguiente, presenta discrepancias en cuanto al número de cédulas inscritas. Al respecto, la información precisa se le solicitó recientemente a la Registraduría, desagregada además por sexo y municipio, y esperamos sea compartida de manera completa lo más pronto posible.

· Discrepancias en el número de cédulas inscritas

El 14 de enero, la Registraduría emitió un comunicado titulado “Más de 2 611 000 ciudadanos inscribieron su cédula para votar en las elecciones de Congreso de la República del 2022”. No obstante, al comparar el número de cédulas inscritas a la fecha, con los datos internos de la misma entidad, por medio de la plataforma, encontramos un total de 2’475,135 inscripciones (número que ha ido cambiando a lo largo de enero, pero nunca ha llegado a los 2’611,750 que mencionó la Registraduría). Por lo tanto, hay un desfase de al menos 106.127 inscritos. La siguiente imagen muestra el total de inscritos según la plataforma al día de 14 de enero del 2022, 24 de enero del 2022 y al 31 de enero del 2022. En este informe usaremos la cifra del 14 de enero del 2022.

TOTAL INSCRIPCIONES

2.475.135

Corte desde: 13/03/21 hasta: 14/01/2022 09:30:05

TOTAL INSCRIPCIONES

2.505.623

Corte desde: 13/03/21 hasta: 24/01/2022 15:30:06

TOTAL INSCRIPCIONES

2.545.108

Corte desde: 13/03/21 hasta: 31/01/2022 09:00:09

Lo anterior ha impedido hacer un análisis de las inscripciones de cédulas con la información actualizada. Además, se le suma para obtener toda la información de cada uno de los puestos de votación toca descargar municipio por municipio, y eso impide que se tenga el consolidado de todos los puestos de votación con la última información actualizada.

4. Seguimiento a la inscripción de cédulas. Información con corte del 13 de marzo de 2012 al 13 de enero de 2022

Para desarrollar el análisis de las inscripciones de cédulas, la MOE, gracias a la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC, calcula la **tasa de inscripción de cédulas** a partir la cantidad de inscritos de cada municipio del país sobre su población (según la proyección del DANE según el censo 2018)⁴, multiplicada por mil.

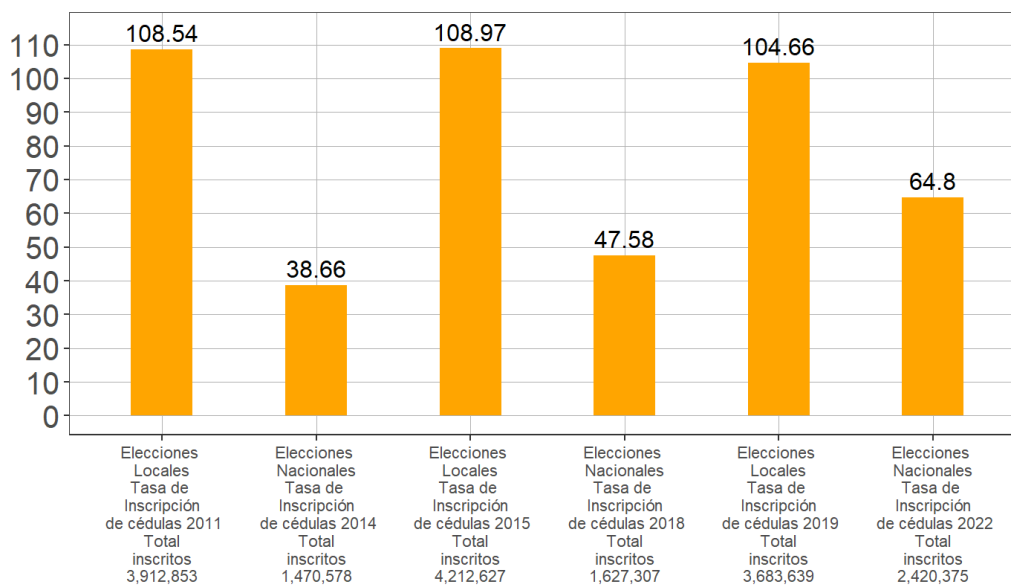
$$Tasa\ de\ inscripción\ de\ cédulas = \frac{Ciudadanos\ inscritos\ (RNEC)}{Población\ total\ adulta\ municipio\ (DANE)} \times 1000$$

Es decir, la tasa nos señala cuántos colombianos han cambiado su lugar de votación por cada mil habitantes. Por ejemplo, una tasa de 10 indica que, por cada mil habitantes en un municipio, 10 de ellos inscribieron su cédula para votar (es decir, cambiaron su puesto de votación). Es importante aclarar que estas inscripciones no incluyen a las personas que han inscrito su cédula por primera vez, ya que los ciudadanos que expiden su cédula por primera vez son inscritos automáticamente al censo electoral, en un puesto de votación cercano a su lugar de residencia. Así que la inscripción de cédulas se refiere únicamente a los ciudadanos que, ya estando registrados para votar en algún puesto de votación, acuden a la Registraduría para poder votar en otro puesto. Por lo tanto, la tasa permite entender cuántos ciudadanos se han cambiado a los puestos de votación del municipio por cada mil habitantes, lo que hace comparables los datos de todo el país, a pesar de las grandes diferencias demográficas entre municipios.

Como se aprecia en la gráfica I, en unas elecciones nacionales, históricamente, la tasa al final del periodo de inscripción llegaba a ser de cerca de 52.2 ciudadanos por cada mil habitantes (en elecciones de autoridades locales es mucho más alta, pues históricamente ha rondado los 107 inscritos por cada mil habitantes). Sin embargo, para este año el contexto político y social, además de la facilidad para inscribir las cédulas de manera virtual, llevó a que la tasa de inscripción para las elecciones de marzo de 2022 se incrementara respecto a años anteriores, tal como se observa en la gráfica I. Así, el movimiento social y político gestado a partir del 28 de abril con el inicio del paro nacional y el llamado que se ha hecho a la ciudadanía desde distintos sectores para participar electoralmente e inscribir las cédulas pudo haber impulsado la inscripción en este periodo; ello aunado a que, más allá de las dificultades y problemáticas expuestas anteriormente, por vía virtual se facilitó el proceso de inscripción de cédulas.

⁴ Se usa la población proyectada y no el censo electoral dado que las proyecciones de población del DANE no están tan afectadas por las inscripciones de cédulas, y las entradas y salidas de militares, policías y presos. Además, la población proyectada está al mismo año de las inscripciones de cédulas mientras que el censo electoral tendría que ser de años anteriores. Sin embargo, en las tablas posteriores se presenta la tasa sobre el último censo electoral y el análisis no cambia de gran manera.

Gráfica I. Comportamiento histórico de la tasa de inscripción de cédulas 2011 - 2022



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

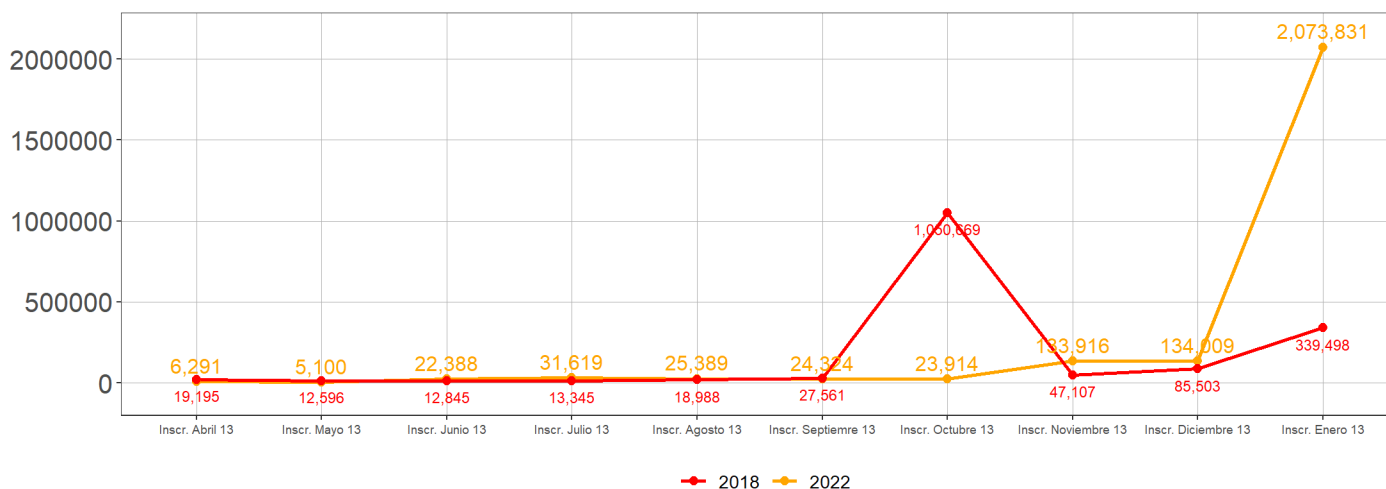
Así, en este informe se da cuenta de las inscripciones realizadas desde la habilitación para que los ciudadanos pudieran inscribir su cédula y cambiar su puesto de votación, lo que ocurrió con el inicio del calendario electoral en marzo 13 de 2021. Durante el periodo comprendido entre el 13 de marzo de 2021 y el 13 de enero de 2022 en que estuvo habilitada esta opción para los ciudadanos, un total de 2,420,375 personas dentro de Colombia (sin contar las 54.658 personas en los consulados en el exterior) han accedido a este proceso otorgado por la normatividad electoral y dado que se tiene una población proyectada por el DANE en el 2022 de 36,759,634 personas, esto nos da una tasa de inscripciones de 64.8 por cada mil habitantes a nivel nacional. Este número de inscripciones es un 32.8% mayor en comparación con los inscritos durante en las elecciones de 2018, en el que 1,627,307 ciudadanos cambiaron su puesto de votación⁵. Destaca que, durante los meses de junio, julio y agosto, y en los últimos dos meses, diciembre y particularmente enero, los registros de inscritos fueron mayores, en contraste con el 2018.

La gráfica 2 muestra la **evolución de inscripciones** desde marzo 13 y compara a las inscripciones de 2018. La baja inscripción al inicio del proceso en los primeros meses del año, y el ascenso a partir de mayo-junio puede ser consecuencia del paro nacional ocurrido desde abril 28 del presente año, y de los llamados durante este paro a convocar a la ciudadanía a las urnas, apropiarse del proceso electoral e inscribir sus cédulas. Se evidencia que el ascenso en la inscripción de cédulas continuó durante el mes de julio, y durante los meses de agosto, septiembre y octubre tuvo un leve descenso en la inscripción. El pico en el mes de octubre de 2018 se debe a las inscripciones que se hicieron en puesto de votación durante ese año y que para las elecciones de 2022 no se hizo. Sin embargo, la gran diferencia, respecto a 2018, está en el número de inscritos

⁵ Con una proyección poblacional del DANE de 2018.

durante el último mes de inscripciones. Entre el 13 de diciembre y el 13 de enero, ya estaba habilitada la inscripción virtual y ello pudo haber llevado a ese incremento en ese último mes.

Gráfica 2. Evolución tasa de inscripción de cédulas mes a mes. 13 marzo de 2017 y 2021 a 13 de enero de 2018 y 2022



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

A nivel departamental, la MOE destaca casos con altas tasas de inscripción como el Norte de Santander, la mayor tasa a nivel nacional con 138 inscritos por cada mil habitantes (más de 2.1 veces la tasa del nivel nacional). En segundo lugar, se encuentra el departamento de Guaviare, con una tasa de 113 inscritos por cada mil habitantes, lo que significa que es 1.72 veces la tasa nacional. La tabla 1 muestra las tasas de inscripción de todos los departamentos del país al presente corte.

Tabla 1. Tasa de Inscripción de cédulas por cada mil habitantes a nivel departamental

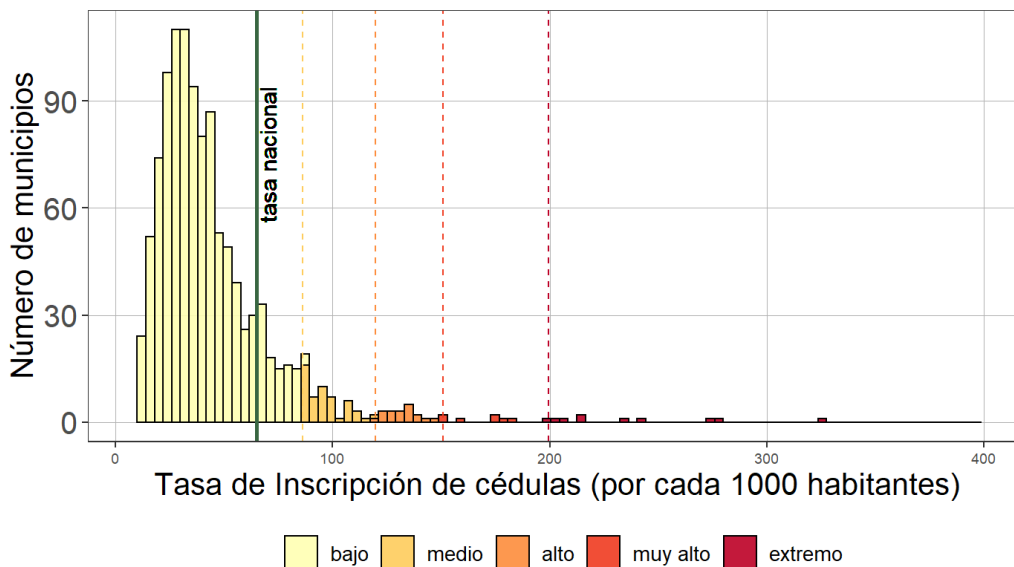
#	Departamento	Proyección de Población Adulta	Inscritos Totales (al 13 de enero de 2022)	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes)
1	Norte de Santander	1,160,114	108,931	136.87
2	Guaviare	57,156	119,653	109.91
3	Valle del Cauca	3,350,132	59,572	83.03
4	Bogotá D.C.	6,147,583	83,988	81.54
5	Guainía	28,663	23,954	80.70
6	Risaralda	747,757	42,723	70.34
7	Meta	760,192	1,234	69.09
8	Cundinamarca	2,542,644	16,061	65.20
9	Antioquia	5,173,444	12,329	64.45
10	Santander	1,717,102	63,494	63.44

11	Atlántico	1,984,097	3,255	60.31
12	Tolima	994,792	13,138	59.88
13	Bolívar	1,529,516	43,955	54.91
14	Quindío	444,156	40,548	53.93
15	Caldas	795,142	54,966	53.73
16	Casanare	300,884	49,315	53.38
17	Vaupés	24,497	33,616	50.37
18	Córdoba	1,273,691	2,035	49.85
19	Putumayo	248,859	14,316	49.54
20	Vichada	66,327	1,814	49.08
21	Caquetá	273,111	36,525	48.10
22	Boyacá	914,374	7,013	48.07
23	Nariño	1,181,688	17,615	46.51
24	Cesar	879,903	19,195	46.08
25	Cauca	1,079,801	108,931	45.67
26	Huila	777,637	119,653	43.23
27	Amazonas	47,969	59,572	42.42
28	Chocó	342,315	83,988	41.82
29	San Andrés	47,991	23,954	37.80
30	Magdalena	976,548	42,723	37.40
31	Arauca	200,882	1,234	34.91
32	Sucre	668,026	16,061	28.73
33	La Guajira	614,274	12,329	28.68
Total		37,351,267	2,420,375	64.8

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

En cuanto al **análisis municipal**, en la gráfica 3 se muestra la distribución de la tasa de inscripción por cada mil habitantes para cada uno de los 1121 municipios del país⁶. La gráfica muestra que existe una gran dispersión de la tasa de inscripción con algunos municipios con tasas superiores incluso a los 200 por cada mil habitantes mientras la gran mayoría tienen tasas alrededor de 45.97, recordando que la tasa nacional es de 64.8 por cada mil habitantes. Algunos municipios tienen muy baja inscripción de cédulas, y en una sección posterior se alertará sobre algunos de los municipios, en los que debería preocupar su bajo nivel de inscripciones.

Gráfica 3. Distribución de la tasa de inscripción de cédulas municipal 2022



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

A nivel municipal, es necesario destacar un primer grupo de 11 municipios, que tienen la tasa de inscripción más alta de todo el país, y están muy alejados de la tasa nacional, por lo que su inscripción de cédulas resulta atípica. Estos municipios tienen tasas de inscripción de cédulas 7 veces superior a la tasa nacional⁸. Estos se pueden observar en la tabla 2.

⁶ Colombia tiene 1101 municipios más el Distrito Capital, la isla de San Andrés y 18 corregimientos departamentales en la Amazonía (Guainía, Vaupés y Amazonas). Para fines prácticos se habla de 1121 municipios.

⁷ 6.3 es el promedio de todos los municipios, que se calcula dándole el mismo peso a todos los municipios sin tener en cuenta su población.

⁸ Por la distribución asimétrica y no normal de las tasas de inscripciones se usa el método de diagrama de caja ajustado de Hubert, M. y Vandervieren, E. (2008) para calcular estos valores extremos.

Tabla 2. Municipios con casos extremos en la tasa de inscripción de cédulas al 13 de enero de 2022

#	Municipio	Departamento	Población adulta (proyección DANE)	Inscritos totales (13 de marzo de 2021 a 13 de enero de 2022)	Tasa de inscritos sobre población adulta proyectada según DANE
1	La Guadalupe	Guainía	139	65	467.63
2	Tarapacá	Amazonas	2,084	682	327.26
3	Puerto Gaitán	Meta	26,208	7,250	276.63
4	Nariño	Nariño	3,342	921	275.58
5	Puerto Santander	Norte de Santander	6,119	1,477	241.38
6	Arenal	Bolívar	5,038	1,177	233.62
7	La Jagua del Pilar	La Guajira	2,543	546	214.71
8	Yavaraté	Vaupés	482	103	213.69
9	Sabaneta	Antioquia	74,351	15,369	206.71
10	Cúcuta	Norte de Santander	572,192	116,150	202.99
11	Briceño	Antioquia	5,357	1,068	199.37

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

Dentro de los municipios destacados anteriormente, es necesario llamar la atención sobre los casos de Puerto Gaitán (Meta), Puerto Santander (Norte de Santander), La Jagua del Pilas (La Guajira), Yavaraté (Guainía) y Cúcuta (Norte de Santander), pues no es la primera vez que son resaltados por la MOE en este análisis de inscripción de cédulas, ya que, para los procesos electorales previos, tanto de Elecciones Nacionales como de Autoridades Locales, han sido alertados por su alta inscripción de cédulas.

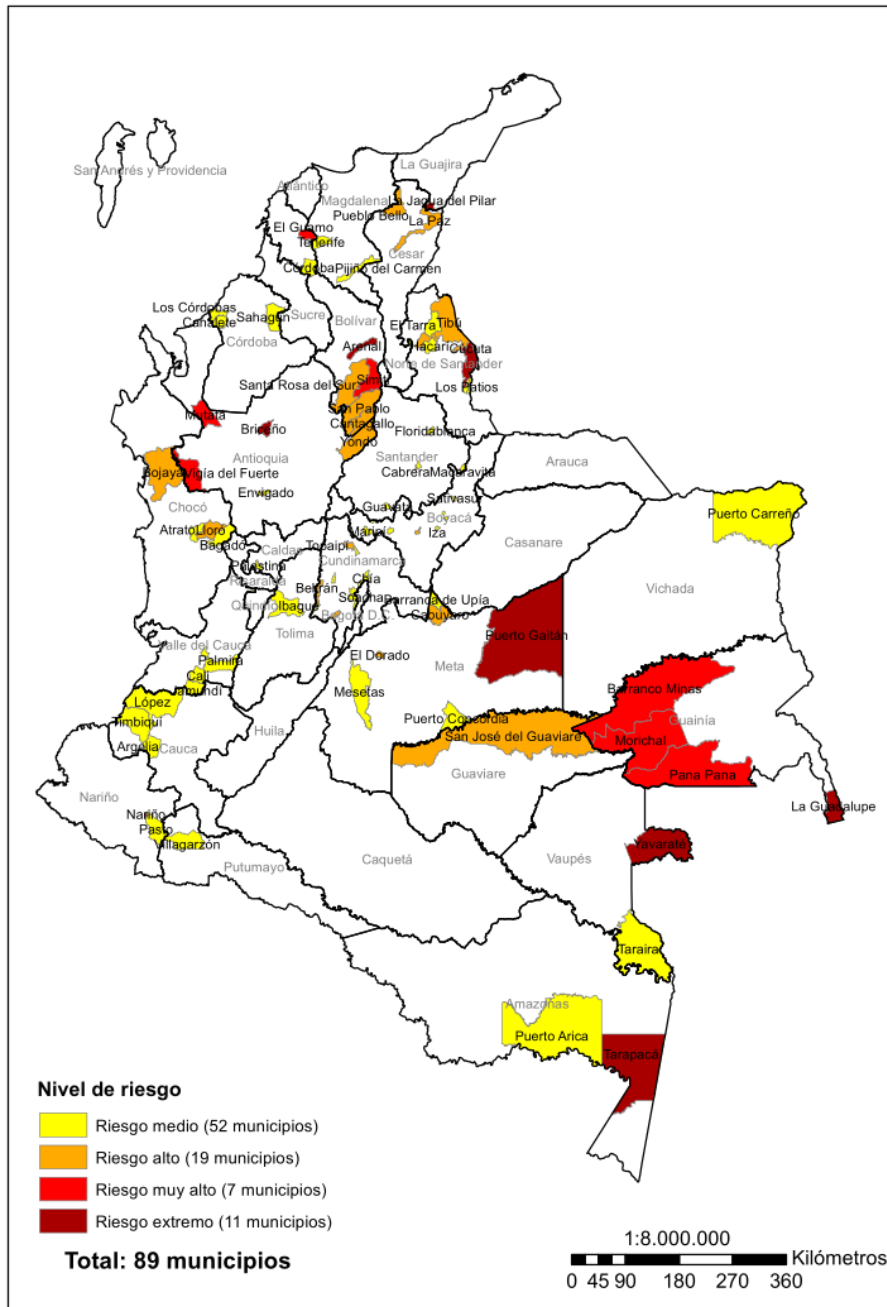
Cabe resaltar que sobre el caso del departamento del Meta la actividad económica asociada a la extracción de minerales y combustibles atrae a población de otros municipios, razón por la cual se mantienen estas altas tasas de inscripciones. En este sentido es necesario que las autoridades electorales y administrativas de la región realicen las investigaciones necesarias para garantizar que estas movilizaciones por razones económicas no sean aprovechadas con fines electorales. También muchos de los municipios destacados pertenecen a los departamentos del Guainía, Amazonas y Vaupés que tienen muy baja población y, por ende, el número de inscritos llega en algunos casos llega incluso a la mitad de la población adulta. Esta alta inscripción resulta atípica, ya que no resulta común que sea tan alto el porcentaje de personas que cambien su puesto de votación.

Ahora bien, en cuanto a los demás municipios, es necesario destacar que en total 89 municipios tienen algún nivel de riesgo en su inscripción de cédulas por su nivel de atipicidad en el proceso de inscripción de cédulas, tal y como se puede apreciar en el mapa N° 1. En riesgo extremo están los municipios con tasas de inscripción por encima de 199 (más de 3 veces la tasa nacional), en riesgo muy alto por encima de 150 (más de

2.3 veces la tasa nacional), en riesgo alto por encima de 119 (más de 1.8 veces la tasa nacional) y en riesgo medio con tasas por encima de 86 (más de 1.3 veces la tasa nacional)⁹

Mapa 1. Municipios con tasa de inscripción de cédulas superior al promedio nacional

5. Inscripción de cédulas por puesto de votación

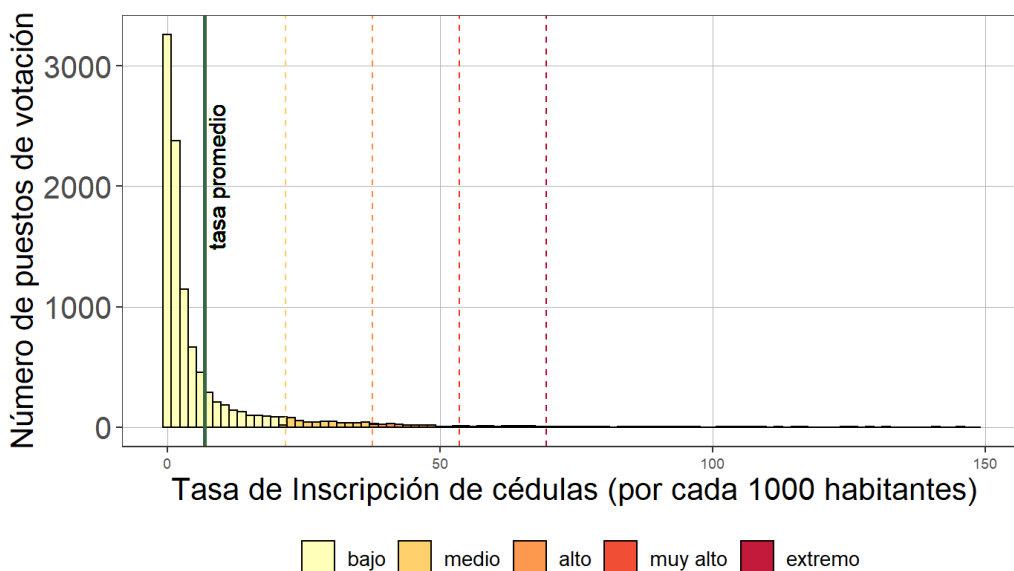


⁹ Estos cortes se calculan con base en la distribución de tasas usando el método de diagrama de caja ajustado de Hubert, M. y Vandervieren, E. (2008).

En esta sección se analiza el número de inscripciones de cédulas por cada puesto de votación del país. La gráfica 4 muestra la distribución de la tasa de inscripción por puesto se calcula con la misma fórmula que a nivel municipal, es decir, dividiendo el número de inscritos en cada puesto de votación sobre la población del municipio en donde está ubicado el puesto. A diferencia del cálculo a nivel municipal, en este cálculo se desagrega la población entre urbana y rural, por lo que si un puesto está en zona rural, la tasa se calcula con el número de habitantes en zonas rurales de ese municipio.

El promedio de la tasa de inscritos de todos los puestos de votación del país es de 6.9 pero en la gráfica 4 es posible observar cómo la tasa de algunos puestos de votación supera incluso los 100 por cada mil habitantes. Por lo tanto, desde la MOE alertamos sobre estas tasas atípicas y altas de inscripción para que las autoridades revisen si se debe a algún tipo de irregularidad electoral o simplemente es algún otro factor externo que conllevó a tan altos número de inscritos en esos puestos de votación.

Gráfica 4. Distribución de la tasa de inscripción de cédulas por puesto de votación



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

La tabla 3 muestra los 21 puestos de votación con mayores tasas de inscripción de cédulas. Es importante aclarar que las altas tasas de inscripción en muchos de estos puestos no necesariamente derivan de posibles irregularidades electorales. Algunos pueden ser puestos nuevos (como lo señala la columna en la tabla 3) que por su buena ubicación conllevó a que mucha gente se registrara allí, también puestos rurales donde mucha gente de zonas urbanas se inscribe por falta de cercanía de algún puesto urbano, o lugares donde ha habido gran movilidad urbana dentro del municipio. Sin embargo, en esta tabla se señalan por el número tan alto de inscritos que puede resultar atípico en comparación con la población que habita en esos municipios según el DANE. Las autoridades deben analizar si estos niveles de inscripciones pueden deberse a alguna irregularidad o no. Por otra parte, es de destacar que varios de los puestos incluidos en la tabla se encuentran en los municipios que se habían alertado en la sección anterior por su alto nivel de inscritos. Estos incluyen el puesto de La Guadalupe, Tarapacá, Arenal, San Pablo y Nariño.

Tabla 3. Puestos de votación con casos extremos en la tasa de inscripción de cédulas al 13 de enero de 2022

#	Puesto	Municipio	Zona	Puesto Nuevo	Censo Electoral 2019	Población adulta del municipio (proyección DANE)	Inscritos totales (13 de marzo de 2021 a 13 de enero de 2022)	Tasa de inscritos sobre población adulta proyectada según DANE
1	I.e. Fundación Pies Descalzos	Barranquilla, ATL	Rural	No	13,100	421	1,078	2,560.57
2	I.E. Distrital Juan Mina	Barranquilla, ATL	Rural	No	5,512	421	347	824.23
3	Corregimiento Departamental	La Guadalupe, GUA	Urbano	No	204	139	65	467.63
4	Corregimiento Departamental	Tarapacá, AMA	Urbano	No	1,407	2,084	682	327.26
5	Puesto Cabecera Municipal	Puerto Santander, NSA	Urbano	No	17,126	6,119	1,477	241.38
6	Carnizala	Arenal, BOL	Rural	No	218	2,072	498	240.35
7	Santo Domingo	San Pablo, BOL	Rural	No	439	3,677	795	216.21
8	Puesto Cabecera Municipal	Nariño, NAR	Urbano	No	4,264	3,342	675	201.97
9	Vereda San Benito	Santa Rosa del Sur, BOL	Rural	Si	0	9,136	1,713	187.50
10	Corregimiento Departamental	Morichal, GUA	Urbano	No	199	473	83	175.48
11	El Socorro	San Pablo, BOL	Rural	No	122	3,677	638	173.51
12	La Guajirita	Becerril, CES	Rural	No	293	3,300	549	166.36
13	Puesto Cabecera Municipal	La Jagua del Pilar, LAG	Urbano	No	2,850	2,543	417	163.98
14	Robles	El Guamo, BOL	Rural	No	1,410	3,053	479	156.89
15	Nueva Granada (Bellavista)	El Tarra, NSA	Rural	No	266	6,980	1,085	155.44
16	El Plan	La Jagua del Pilar, LAG	Rural	No	427	860	129	150.00
17	Corregimiento Departamental	Pana Pana, GUA	Urbano	No	255	992	144	145.16
18	Puesto Cabecera Municipal	Guataquí, CUN	Urbano	No	2,351	2,283	322	141.04
19	Puesto Cabecera Municipal	Chivatá, BOY	Urbano	No	2,695	1,879	249	132.52
20	I.E.R. Puerto Umbría	Villagarzón, PUT	Rural	No	1,315	6,224	801	128.70

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

6. Inscripción de cédulas en las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz

Entre el 13 de marzo de 2021 y el 13 de enero de 2022, en los municipios que pertenecen a las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CITREP) se inscribieron en total 104,417 personas para votar en los puestos rurales, lo que significa una tasa de inscripción de cédulas de 57.6 por cada mil habitantes. La tasa de inscripción de cédulas en los municipios CITREP es 2.1 veces la tasa del resto de municipios en zonas rurales que es de 27.4 por cada mil habitantes. Esto sugiere que el hecho de que por primera vez se vote por los representantes a la curules de paz seguramente motivó a mucha gente a inscribirse. Además, la creación de 170 puestos nuevos de votación en zonas rurales pudo también haber facilitado la inscripción de muchas personas. En estos puestos rurales nuevos se inscribieron un total de 10,095 personas, es decir, el 9.7% del total de inscripciones en los puestos rurales de los municipios CITREP.

En 4.356 puestos rurales de todo el país se inscribieron 264,023 personas de las cuales el 39.5% (104,417) son de los 453 puestos de votación rurales de los municipios CITREP. Por lo tanto, el número de inscritos en puestos rurales de los municipios CITREP es muy alto en comparación con el resto del país. Estos municipios CITREP han tenido históricamente bajas tasas de participación electoral en comparación a la participación electoral promedio nacional, y, por lo tanto, es posible que esta participación mejore para las próximas elecciones de 2022, teniendo en cuenta el alto número de inscripciones.

Es bastante positivo el panorama de inscripción de cédulas en puestos rurales de los municipios CITREP debido al alto número de inscripciones. Se necesita, sin embargo, un esfuerzo de las autoridades para hacer pedagogía e informar a los ciudadanos de estos territorios para que entiendan la importancia de estas elecciones y sepan cómo se llevarán a cabo las votaciones en estos puestos (por ejemplo, que todos recibirán una tarjeta electoral adicional para votar por las curules de paz). Las elecciones CITREP son una oportunidad de que estos territorios, muy afectados por la violencia y el abandono estatal, tengan representación en el Congreso y puedan reconocer el trabajo que líderes y lideresas, a través de organizaciones sociales (incluidas las de víctimas, campesinas y de mujeres) y étnicas, han logrado en los territorios.

Sin embargo, tal como se observa en la tabla 4, 14 municipios CITREP sí presentan tasas de inscripciones de cédulas atípicas y muy por encima de la tasa de inscripciones de 27.4 en los puestos rurales de todo el país. La tabla 5 muestra aquellos municipios CITREP con tasas de inscripción de cédulas atípicas y muy altas. Dentro de estos municipios se destacan los municipios de San Pablo y Arenal con tasas de inscripciones de 20.9 y 18.5 veces la tasa de inscripción de cédulas nacional en puestos rurales (solo 58 de las 3.938 personas se inscribieron en puestos nuevos de estos dos municipios), respectivamente. Las autoridades deben darles atención a estos municipios e identificar si es posible que la alta inscripción se deba a posible trashumancia electoral.

Tabla 4. Municipios CITREP con inscripciones de cédulas atípicas

#	Municipio	Departamento	CITREP	Inscritos totales	Población adulta en zona rural (proyección DANE)	Tasa de inscripciones rurales sobre población rural	Tasa de inscripciones urbanas sobre población urbana para comparar	Riesgo
1	San Pablo	Bolívar	13	2,109	3,677	573.57	24.0	extremo
2	Arenal	Bolívar	13	1,054	2,072	508.69	41.5	extremo
3	San José del Guaviare	Guaviare	7	2,861	9,676	295.68	82.7	muy alto
4	Santa Rosa del Sur	Bolívar	13	2,645	9,136	289.51	22.5	muy alto
5	Briceño	Antioquia	3	948	3,339	283.92	59.5	muy alto
6	La Paz	Cesar	12	1,469	5,559	264.26	65.5	alto
7	Simití	Bolívar	13	2,181	8,449	258.14	33.3	alto
8	El Guamo	Bolívar	8	788	3,053	258.11	57.4	alto
9	El Carmen de Bolívar	Bolívar	8	3,190	13,216	241.37	24.9	alto
10	Agustín Codazzi	Cesar	12	1,864	8,930	208.73	35.4	medio
11	Mutató	Antioquia	16	974	4,764	204.45	105.8	medio
12	El Tarra	Norte de Santander	4	1,368	6,980	195.99	24.8	medio
13	Fonseca	La Guajira	12	648	3,394	190.93	23.7	medio
14	Becerril	Cesar	12	624	3,300	189.09	27.2	medio

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

7. Factores externos que pueden afectar la tasa de inscripción de cédulas

En esta sección se analizan tres factores que posiblemente podrían afectar el nivel de inscripción de cédulas. En primer lugar, la inscripción de cédulas puede estar relacionado con una alta o baja motivación e interés en política, que se puede medir con la participación electoral histórica. En segundo lugar, la migración de nacionales al municipio, es decir el porcentaje de colombianos en el municipio que llegaron a vivir allí en años recientes¹⁰, también puede afectar el nivel de inscripción de cédulas. Finalmente, el nivel de cedulación y acceso a los puestos de votación puede afectar la cantidad de personas que inscriben su cédula para votar.

¹⁰ En el censo de 2018 del DANE se pregunta a cada persona si reside hace menos de un año en el municipio y con base en esta variable se saca este porcentaje de personas en el municipio que recientemente reside en el municipio.

Por lo tanto, para analizar la asociación de la tasa de inscripción con las variables descritas anteriormente se usa un modelo estadístico¹¹. Los resultados (ver tabla en el apéndice) indican que a medida que el municipio tiene tasas de participación electoral histórica más altas, también la tasa de inscripción de cédulas es más alta. Lo mismo ocurre para los municipios donde la participación electoral histórica es baja: esos municipios tienden a tener bajas tasas de inscripción de cédulas. Algo similar ocurre con la cantidad de migrantes nacionales: los municipios que tienen mayor porcentaje de colombianos que llegaron a vivir al municipio en años recientes tienen mayores tasas de inscripción de cédulas. Por último, los resultados señalan que los municipios con menor cedulación y dificultad de acceso a los puestos de votación tienen más bajas tasas de inscripción de cédulas.

A partir de lo anterior, en las siguientes subsecciones se analiza la relación de cada una de las variables con la tasa de inscripción de cédulas. También, se señalan municipios que están en los extremos y deberían ser de atención de las autoridades para que estudien los casos. Por ejemplo: municipios con tasas de participación electoral históricas demasiado bajas y que también tienen tasas de inscripción de cédulas muy bajas; municipios con muy alta migración de personas pero que, a pesar de esto, continúan teniendo muy bajo número de personas inscribiendo sus cédulas; y municipios con muy baja cedulación y acceso a puestos de votación y con tasas muy bajas de inscripción de cédulas.

a. Tasa de participación electoral histórica

El interés de usar la tasa de participación electoral histórica (en otras palabras, el porcentaje de personas del censo electoral que han votado) es que esta variable puede ser una buena aproximación para medir el interés en política del municipio. Los resultados señalan que los municipios que han tenido mayores tasas de participación electoral son, a su vez, los municipios donde mayor es el número de personas que inscriben sus cédulas para votar. Este resultado es lógico ya que es posible que los municipios que han sido más activos políticamente tienen el efecto de generar que más personas se inscriban a votar.

Sin embargo, cuando las tasas de participación electoral son extremadamente bajas o altas, no siempre son un indicativo de menor o mayor interés en política. Comportamientos atípicos en las tasas de participación electoral en las pasadas elecciones pueden revelar prácticas electorales irregulares. Por ejemplo, tasas de participación electoral demasiado altas pueden revelar prácticas clientelistas y trasteos de votos. A su vez, tasas de participación electoral demasiado bajas que puedan ser una señal de amenazas al elector para impedir su votación. En consecuencia, tasas de participación electoral demasiado altas o bajas también son un signo de alerta de que algo irregular puede estar ocurriendo en el municipio. Por consiguiente, en la tabla 5 se muestran aquellos municipios tanto con tasas de participación electoral atípicas en 2018 (muy bajas o muy altas) y que también tienen tasas de inscripción de cédulas extremas (muy bajas o muy altas). Se observa que la mayoría son municipios que tuvieron tasas de participación muy bajas y continúan teniendo muy poca inscripción de cédulas. Estos municipios son atípicos porque la participación electoral ha sido muy baja, y con la baja

¹¹ Se usa un modelo lineal generalizado con distribución de cuasi-Poisson con el número de inscripción por municipio como variable dependiente e incluyendo como compensación (offset) la población del municipio, y como variables independientes la tasa de participación electoral, el porcentaje de población recientemente viviendo en el municipio y la diferencia de censos entre el DANE y la Registraduría sobre la población, además de incluir efectos fijos por departamento.

inscripción de cédulas que también tienen, es posible que su participación electoral continúe siendo muy baja en las próximas elecciones. Por lo tanto, deberían estudiarse los casos de estos municipios para explicar el porqué de esa participación electoral e inscripción de cédulas tan baja.

Las únicas excepciones en la tabla, son los municipios de Nariño en Nariño y El Guamo en Bolívar (en rojo) que tuvieron tasas de participación electoral muy altas y atípicas en 2018, recordando que esto podría ser una señal de posible trasteo de votos o clientelismo, y para estas elecciones su tasa de inscripción de cédulas también es muy alta, lo que de nueva cuenta es una señal de posible trasteo de votos. Es deber de las autoridades, por lo tanto, analizar los casos e identificar si alguna irregularidad electoral puede estar ocurriendo.

Tabla 5. Municipios con altas y bajas tasas de participación electoral y tasas de inscripción

#	Municipio	Departamento	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE	Tasa de participación electoral en 2018
1	Concordia	Antioquia	10.03	28.49
2	Abejorral	Antioquia	11.48	28.33
3	Frontino	Antioquia	12.07	28.98
4	Amalfi	Antioquia	14.21	28.53
5	Angostura	Antioquia	17.54	28.73
6	Urao	Antioquia	14.54	29.63
7	Salgar	Antioquia	10.67	30.92
8	Yolombó	Antioquia	12.78	30.60
9	Betulia	Antioquia	9.06	32.43
10	El Paujil	Caquetá	13.66	33.26
11	Ciudad Bolívar	Antioquia	16.72	33.62
12	Uribe	La Guajira	10.37	35.34
13	Guadalupe	Antioquia	14.09	35.06
14	Titiribí	Antioquia	17.74	34.57
15	Ricaurte	Nariño	17.62	35.18
16	El Guamo	Bolívar	150.68	73.02
17	Nariño	Nariño	275.58	72.59

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

b. Porcentaje de personas recientemente residiendo en el municipio

Una posible explicación al bajo o alto número de inscripción de cédulas es la cantidad de personas que llegan a residir al municipio y, por lo tanto, inscriben su cédula en un nuevo puesto de votación. Los resultados del análisis, efectivamente, sugieren que a

mayor número de personas que migran de otros municipios, también es mayor la tasa de inscripción de cédulas para votar. De igual manera, municipios con muy poca llegada de nuevos residentes presentan tasas de inscripción de cédulas más baja.

Sin embargo, existen algunas excepciones. Algunos municipios, a pesar de tener un alto porcentaje de personas residiendo recientemente en el municipio, mantienen tasas de inscripción de cédulas muy bajas. De nuevo, por su baja inscripción de cédulas, los casos de estos municipios deberían llamar la atención de las autoridades para estudiar la razón del bajo número de personas inscribiendo su cédula, y si es el caso, hacer algún tipo de pedagogía, en el marco de los procesos de inscripción, para informar a la ciudadanía de la importancia de inscribir la cédula. El caso contrario es de algunos de municipios que a pesar de que la migración es muy poca tienen tasas muy altas de inscripción de cédulas. El caso de estos municipios también debería analizarse para evitar que alguna irregularidad electoral esté ocurriendo. En la siguiente, tabla se muestra que los primeros 4 municipios (en rojo) son casos donde la inscripción de cédulas es muy alta pero que son pocas las personas que migraron al municipio, y el restante son municipios con tasas muy bajas de inscripción de cédulas pero que reciben muchos migrantes de otros municipios.

Tabla 6. Municipios con alto y bajo porcentaje de personas residiendo recientemente en el municipio y tasas de inscripción de cédulas

#	Municipio	Departamento	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DAN	% de personas viviendo recientemente en el municipio
1	Nariño	Nariño	275.58	2.20
2	Arenal	Bolívar	233.62	1.80
3	Argelia	Cauca	112.68	1.92
4	Canalete	Córdoba	91.03	2.15
5	Mutiscua	Norte de Santander	21.28	7.77
6	El Charco	Nariño	21.10	7.92
7	Puerto Rondón	Arauca	17.77	8.00
8	Santuario	Risaralda	18.43	8.12
9	Solano	Caquetá	20.80	8.37
10	Solita	Caquetá	21.01	8.42
11	Unguía	Chocó	21.71	8.83
12	El Litoral del San Juan	Chocó	20.48	10.05
13	Norosí	Bolívar	13.09	9.56
14	Puerto Nariño	Amazonas	21.81	10.86
15	La Macarena	Meta	19.23	10.90
16	Roberto Payán	Nariño	16.84	11.76
17	San José de La Montaña	Antioquia	15.65	11.72
18	Dibulla	La Guajira	14.61	12.28
19	Papunaua	Vaupés	21.38	12.96

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población y migración).

c. Déficit de cedulación y acceso a puestos de votación

El déficit de cedulación y dificultad de acceso a los puestos de votación puede incidir en que algunos municipios tengan muy bajo número de personas inscribiendo su cédula. Una forma de medir este déficit de cedulación y dificultad de acceso a los puestos de votación es usando la diferencia entre el número de personas residiendo en el municipio según el DANE y la cantidad de personas registradas en el censo electoral. Un número positivo muy alto, es decir el censo del DANE siendo mucho más alto que el censo electoral, sugiere que muchas personas no tienen cédula y si la tienen se les ha dificultado registrarla para votar (por ejemplo, debido a las distancias), por lo que no aparecen en el censo electoral.

Los resultados sugieren que los municipios con mayor déficit de cedulación y dificultad para acceder a los puestos de votación tienen tasas más bajas de inscripción de cédulas. En la siguiente tabla se enumeran estos municipios que tienen muy bajo nivel de cedulación y posible dificultad de acceso a los puestos de votación, y que además mantienen una muy baja tasa de inscripción de cédulas para los próximos comicios electorales. En estos municipios debería priorizarse las campañas de cedulación de la Registraduría del Estado Civil para próximas elecciones y facilitar el acceso tanto a los puestos de votación como al registro de la cédula para votar.

Tabla 7. Municipios con déficit de cedulación y dificultad de acceso a puestos de votación electoral y tasas de inscripción de cédulas

#	Municipio	Departamento	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE	(Censo DANE - Censo electoral) / población (%)
1	Puracé	Cauca	15.86	19.88
2	Sotará	Cauca	17.00	24.50
3	Tumaco	Nariño	13.97	22.59
4	El Rosario	Nariño	11.86	23.32
5	Totoró	Cauca	9.58	23.32
6	Norosí	Bolívar	13.09	25.81
7	Barbacoas	Nariño	10.35	33.00
8	Puerto Guzmán	Putumayo	15.33	46.38
9	Magüi	Nariño	9.53	51.53

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

Apéndice

Tabla A1: Modelo generalizado lineal – cuasi-Poisson

	Coef.	Error Estándar	Valor z	Pr(> z)	Signif.
Intercepto	-4.085	0.423	-9.666	0.0000	***
Tasa de participación (%)	0.015	0.002	6.206	0.0000	***
% personas inmigrantes	0.036	0.009	3.990	0.0001	***
Nivel de cedulación y acceso a puestos de votación	0.002	0.001	2.733	0.0064	**

Signif: 0 <= '***' < 0.001 < '**' < 0.01 < '*' < 0.05

Incluye efectos fijos por departamento

Parámetro de dispersión para cuasi-poisson 45.2