

29 de octubre de 2022 – 29 noviembre de 2022

PRIMER INFORME SOBRE EL PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS

Elecciones Autoridades Locales 2023



Realizado por:

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



Esta publicación contó con el apoyo de la Embajada de Suecia, National Endowment for Democracy y Open Society Foundations



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Primer informe sobre el proceso de inscripción de cédulas

Corte de 29 de octubre de 2022 a 29 de noviembre de 2022

I. Monitoreo de inscripción de cédulas

El pasado 29 de octubre se dio inicio al periodo preelectoral para las elecciones locales de 2023 con el inicio de la inscripción de cédulas. De esta forma, y como viene realizando la Misión de Observación Electoral – MOE desde el año 2015, se hará un seguimiento en tiempo real con informes mensuales del comportamiento de la inscripción de cédulas en cada municipio del país para generar alertas tempranas sobre los lugares en los que los datos y los cálculos de la MOE señalan posibles riesgos de fraude en inscripción de cédulas, o patrones atípicos que deben motivar acciones específicas por parte de distintas autoridades.

En este primer informe, la MOE presenta su análisis sobre el comportamiento de las inscripciones de cédulas en el país para las elecciones de autoridades locales de 2023 que se realizaron entre el 29 de octubre de 2022, fecha en que inició el proceso, y el 29 de noviembre de 2022, a un mes de avance del mismo.

Para este proceso es importante destacar que no se ha habilitado ninguna forma de inscripción remota o virtual para la ciudadanía como sí se realizó en los últimos tres meses del periodo de inscripción de cédulas para las elecciones nacionales de 2022. En cambio, como había sido usual hasta las elecciones de 2019, solo funciona la inscripción presencial en las sedes habilitadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil para tal fin.

De igual modo, también es de anotar que como segundo punto se aborda en el presente informe lo relativo a los retrocesos en la transparencia y el acceso a la información que se han tenido al inicio de este proceso electoral, pues tanto los datos como su desagregación para el análisis correspondiente se han visto limitados a partir de modificaciones en las plataformas de acceso a la información. Pues hasta el momento aún no es posible hacer una consulta pública de la información concerniente a la inscripción de cédulas en la página web de la entidad ni por medio de alguna plataforma habilitada por la Registraduría.

Por lo tanto, al igual que ocurrió al inicio del periodo de inscripción de cédulas de las elecciones nacionales de 2022, la única información disponible de inscripción de cédulas es aquella que comparte la Registraduría en respuesta a solicitudes específicas. Esta información está agregada a nivel de municipio y no a nivel de puesto de votación ni desagregado por sexo, como si era recibida en anteriores procesos electorales. Esta limitante ha imposibilitado a la MOE hacer un análisis de los datos con información suficientemente desagregada y actualizada.

Es de destacar, asimismo, que desde el 2015, 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.

Por último y derivado de las problemáticas señaladas, si bien en el presente informe se incluyen los resultados del seguimiento realizado por la MOE a la inscripción de cédulas al 29 de noviembre del 2022, el análisis solo llega al nivel municipal, sin incluir un estudio sobre las inscripciones por sexo ni puesto de votación. Esto, contrario a lo ocurrido en los informes realizados en procesos electorales anteriores.

Así, a partir de un análisis estadístico de las tasas de inscripción de cédulas, comparando todos los municipios, es posible 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 se está ante algún delito o irregularidad electoral.

Por ello, desde la MOE se alerta 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 las atipicidades detectadas son producto de alguna irregularidad o la comisión de un delito. 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. Lo anterior, pues 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. Al respecto, es importante recordar que las personas solo deben inscribir su cédula en caso que hayan cambiado su residencia, ya que las personas que adquieren sus cédulas por primera vez quedan inscritas al momento de sacar la cédula y las personas que ya la tenían inscrita para pasadas elecciones siguen registrados automáticamente en el mismo puesto de votación.

Una tasa alta y atípica de inscripción de cédulas puede indicar un posible riesgo de ciudadanos siendo incitados a inscribirse irregularmente en lugares donde no residen, con el fin de controlar el sentido de su voto. Esto debido a que esta irregularidad, conocida penalmente como “fraude en inscripción de cédulas” y también popularmente conocida como “trasteo de votos” o “trashumancia electoral”, es uno de los principales factores que altera las tasas de inscripción. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no necesariamente es el único factor que altera las tasas y, por ende, son las autoridades quienes deben investigar los posibles indicativos de riesgo. 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).

Al respecto, del análisis realizado se desprende que, en algunos municipios, el número de inscritos por cada mil habitantes es tan atípico, que es incluso más de 14 veces la tasa nacional.

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 la sección correspondiente se destacan los municipios que se encuentran en este supuesto. Asimismo, se analizan posibles factores externos que explicarían la baja tasa de inscripción. En primer lugar, puede estar relacionada con que muy poca gente se motiva a votar, lo que se observa en participaciones electorales históricamente muy bajas, por lo que la labor de las autoridades debería enfocarse en hacer pedagogía para motivar a la gente a que 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, se llama la atención 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 la dificultad de acceso a los puestos

de votación puede explicar la baja tasa de inscripción de cédulas. Por lo tanto, se señalan aquellos municipios donde el rol de la autoridad electoral debería ser facilitar la votación y la cedulación.

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

Desde el 2015, el monitoreo de la inscripción de cédulas realizado por la MOE había sido posible gracias al acceso brindado por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) a las plataformas electrónicas que mostraban con actualización constante, los datos sobre la inscripción de cédulas para cada puesto de votación del país. No obstante, al igual que ocurrió durante los primeros nueve meses del periodo de inscripción de cédulas de las elecciones nacionales de 2022, para el proceso electoral de 2023, el acceso a la información nuevamente se vio reducido, ya que no se ha tenido acceso a las referidas plataformas electrónicas. Al respecto, mediante el oficio RNEC-S-2022-003313-RDE-DCE-0410 del 25 de noviembre de 2022, la Registraduría señaló que “a la fecha no contamos con el aplicativo de consulta”. Dicha situación limita las posibilidades de acceso a la información y transparencia del proceso que se había tenido desde 2015, pues no es posible consultar la información en tiempo real, por lo que se depende del tiempo de respuesta de la Registraduría con las bases de datos. Aunado a lo anterior, no se tiene la información desagregada a nivel de puesto de votación, por sexo, o indicando el agregado por puesto de origen.

Sin embargo, se destaca que en la citada comunicación la entidad indicó que ante esta situación, la información a corte mensual se enviará en los cinco (5) primeros días de cada mes en archivo Excel para poder hacer el seguimiento. Empero, esta información no incluye el detalle de la inscripción por puestos de votación, como sí es posible obtenerla con el aplicativo de consulta, tal como el que se habilitó al final del periodo de inscripción de cédulas de las elecciones nacionales de 2022 y para las elecciones de 2015, 2018 y 2019.

Dicha situación resulta relevante puesto que supone 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 deriven 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).

Igualmente, es importante resaltar que esta información estadística de inscripción de cédulas, con todos los niveles de desagregación por sexo, puesto de votación y puesto de origen, debería estar disponible para cualquier ciudadano en la página web de la Registraduría sin requerir de usuarios de consulta o sin tener que mandar derechos de petición. Por lo tanto, se hace un llamado a la Registraduría para que incluya una plataforma de consulta dentro de su página web, sin requisitos de usuario, con toda la información estadística concerniente a la inscripción de cédulas para las elecciones locales de 2023.

A continuación, se destaca la información que no se ha logrado obtener de forma oportuna, sencilla y completa por parte de la Registraduría, a pesar de que sí se tuvo acceso a ella 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, existe una dificultad en hacer análisis con un alcance sub municipal, pues la información proporcionada se encuentra agregada a nivel municipal. Si bien el acceso de consulta se le solicitó a la Registraduría desde el 31 de octubre de 2022, este no se encuentra disponible, por lo que únicamente se compartió con la MOE un archivo Excel con el total de inscritos a nivel municipal con corte a 29 de noviembre de 2022 y se menciona que el canal para poder obtener la información seguirá siendo el correo electrónico y no una plataforma de consulta. Lo anterior preocupa de cara al análisis y seguimiento que hace la MOE sobre este proceso en el marco de una

elección en la que las nuevas inscripciones se tornan determinantes para comicios de menor escala como los de Alcaldías Municipales, Concejos Municipales o Juntas Administradoras Locales (JAL). En estas elecciones locales, los ganadores pueden definirse por muy pocos votos de diferencia por lo que actos de delitos electorales, entre ellos de trashumancia electoral, pueden lograr definir una elección.

La base de datos proporcionada tampoco permite 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 inscripción y las garantías de participación que se deben mantener para los territorios que comprenden las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CITREP). Pues se trata de un ejercicio de inclusión democrática que se inició en las elecciones de Congreso y Presidencia de 2022, y debe ser mantenido para las elecciones de autoridades locales, ya que solo así será posible identificar acciones específicas que se deban adelantar para garantizar el acceso efectivo al ejercicio al sufragio a los habitantes en estas regiones del país.

- Información desagregada por puesto de votación

Si bien se solicitó el acceso a la plataforma de consulta, que en años anteriores incluía la información desagregada por puesto de votación, y se esperaba que desde el inicio del proceso de inscripción de cédulas se lograra contar con el mismo, hasta ahora esto no ha sido posible. Adicionalmente, las respuestas dadas hasta el momento por la Registraduría no mencionan la futura disponibilidad de esta plataforma de consulta y contradice lo mencionado por un funcionario delegado de la Registraduría en la mesa técnica de la subcomisión de riesgo electoral sobre riesgos y tolerancia llevada a cabo en la sede del Ministerio del Interior el pasado 12 de octubre de 2022 que afirmó la existencia de este aplicativo ante la consulta hecha por la MOE y la Fiscalía.

- Información sobre el agregado por puesto de origen

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. Es decir, lograr identificar de dónde provienen las cédulas inscritas a nivel agregado para cada municipio o puesto de votación del país. Esta es información, que desde el 2021 se le solicitó a la Registraduría, de cara a las elecciones nacionales de 2022, nunca la ha proporcionado. La misma es útil para identificar posibles atipicidades, como muchas personas inscribiéndose de un municipio a otro, o muchas personas viniendo a inscribirse desde ciudades muy lejanas, lo que pudiera sugerir alguna posible trashumancia electoral.

Finalmente, con la información suministrada con corte a 29 de noviembre de 2022, la cual se encuentra agregada a nivel municipal, surgen igualmente algunas inquietudes. Se evidencia que el 99% de las inscripciones se han realizado de manera sistematizada y el 1% por medio de papel. Sin embargo:

- No se conoce cuál es el sistema que está utilizando actualmente la RNEC para la inscripción de cédulas, la que en la base de datos denominan como “sistematizada”, y cómo operará la transición entre el sistema actual y aquel que será implementado por la empresa contratista que resulte seleccionada.
- No se conoce cuáles son los mecanismos de seguridad y trazabilidad de información que han sido implementados por la RNEC en los actuales sistemas para la inscripción de ciudadanos.
- De lo entregado por la RNEC se identificaron municipios con alta inscripción en papel que requerirían una explicación de por qué no se pudo realizar de manera sistematizada como sí la realizaron la mayoría de municipios. Los municipios identificados con alta inscripción

por medio de papel son: Sabaneta-Antioquia, Baraya-Huila, Yalí-Antioquia, Buenavista-Quindío, Córdoba-Quindío (todos con el 100% por medio de papel), Quimbaya-Quindío (92%), Urrao-Antioquia (78%) y San Rafael-Antioquia (54%).

La información señalada se requerirá a la RNEC, por lo que el análisis correspondiente se incluirá en informes posteriores.

3. Seguimiento a la inscripción de cédulas. Información con corte del 29 de octubre de 2022 al 29 de noviembre de 2022

Para desarrollar el análisis de las inscripciones de cédulas, a partir de la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC, la MOE 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 2022)¹, multiplicada por mil.

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

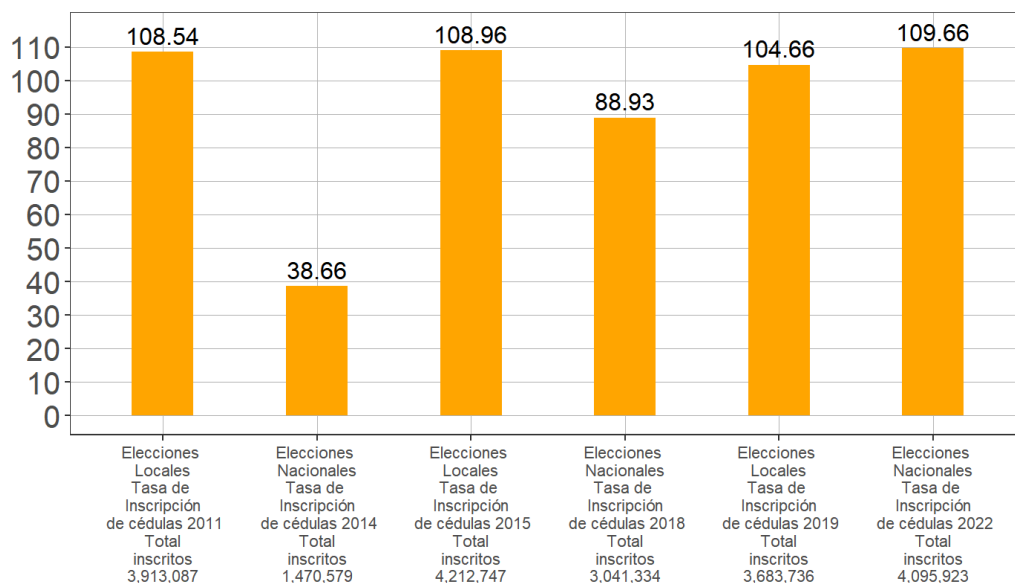
Es decir, la tasa nos señala cuántos colombianos han cambiado su lugar de votación por cada mil habitantes. Por ejemplo, una tasa de 10 indica que, por cada mil habitantes en un municipio, 10 de ellos inscribieron su cédula para votar (es decir, cambiaron su puesto de votación). Es importante aclarar que estas inscripciones no incluyen a las personas que han inscrito su cédula por primera vez, ya que estos 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 I², en unas elecciones nacionales, históricamente, la tasa al final del periodo de inscripción llegaba a ser de cerca de 63.8 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). Para las elecciones nacionales de 2022, el contexto político y social, además de la facilidad para inscribir las cédulas de manera virtual, llevó a que la tasa de inscripción se incrementara respecto a años anteriores.

¹ 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.

² Resulta importante precisar que las cifras señaladas en la gráfica I corresponden a las inscripciones en territorio nacional, descontando las realizadas en los consulados.

Gráfica 1. 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 el 29 octubre de 2022. Durante el periodo comprendido entre el 29 de octubre y el 29 de noviembre en que está habilitada esta opción para los ciudadanos, un total de 24,114 personas dentro de Colombia han accedido a este proceso otorgado por la normatividad electoral y dado que se tiene una población proyectada por el DANE en el 2023 de 37,927,237 personas adultas, esto nos da una tasa de inscripciones de 0.64 por cada mil habitantes a nivel nacional. Este número de inscripciones es un 153% menor en comparación con los inscritos durante el mismo momento en relación con las elecciones de 2019, en el que, durante el primer mes un total de 61,001 ciudadanos cambiaron su puesto de votación.

A **nivel departamental**, la MOE destaca casos con altas tasas de inscripción como el Meta, la mayor tasa a nivel nacional con 3.26 inscritos por cada mil habitantes (más de 5.14 veces la tasa del nivel nacional). En segundo lugar, se encuentra el departamento de Chocó, con una tasa de 2.01 inscritos por cada mil habitantes, lo que significa que es 3.17 veces la tasa nacional. La tabla 1 muestra las tasas de inscripción de todos los departamentos del país al presente corte.

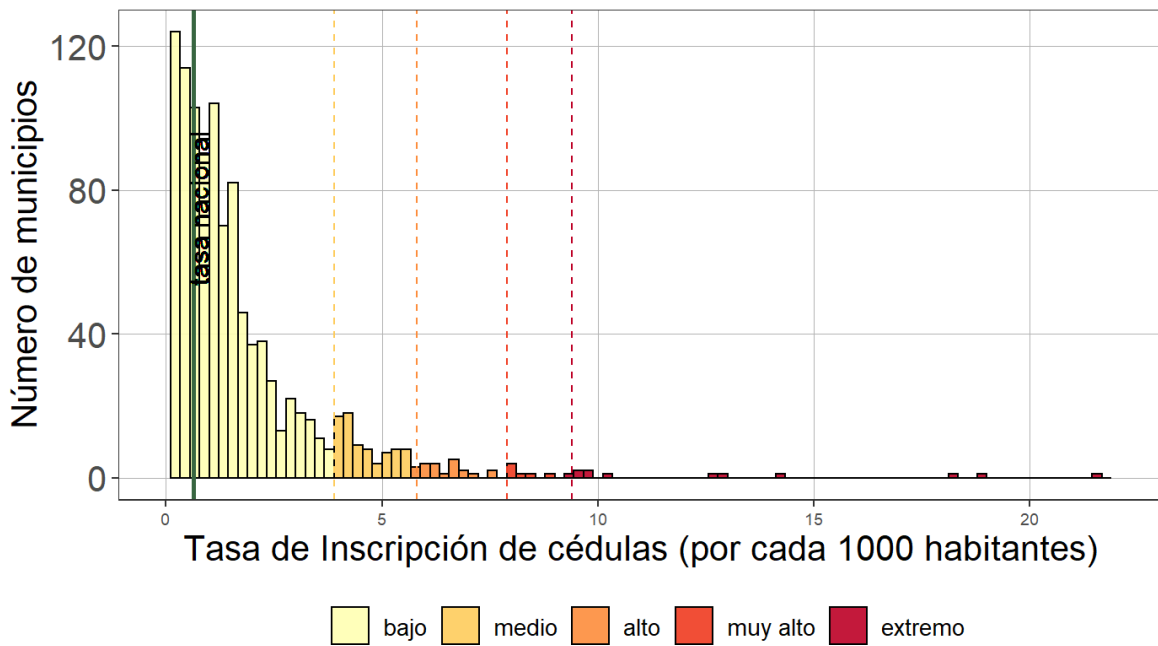
Tabla I. Tasa de Inscripción de cédulas por cada mil habitantes a nivel departamental

#	Departamento	Inscritos Totales (al 29 de noviembre de 2022)	Proyección de Población Adulta	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes)
1	Meta	2,514	770,012	3.26
2	Chocó	701	348,075	2.01
3	San Andres	79	48,445	1.63
4	Vaupés	39	26,185	1.49
5	Caquetá	394	278,064	1.42
6	Guainía	39	29,417	1.33
7	Casanare	386	304,039	1.27
8	Vichada	86	67,764	1.27
9	Guaviare	64	58,728	1.09
10	La Guajira	657	626,950	1.05
11	Tolima	1,003	1,002,074	1.00
12	Boyacá	864	923,205	0.94
13	Sucre	624	678,205	0.92
14	Córdoba	1,163	1,287,247	0.90
15	Putumayo	228	253,904	0.90
16	Cundinamarca	2,117	2,622,879	0.81
17	Huila	606	787,626	0.77
18	Cesar	670	896,980	0.75
19	Amazonas	34	49,525	0.69
20	Norte de Santander	770	1,170,674	0.66
21	Santander	1,135	1,736,253	0.65
22	Nariño	776	1,188,220	0.65
23	Bolívar	1,009	1,552,459	0.65
24	Magdalena	626	991,953	0.63
25	Atlántico	1,271	2,016,321	0.63
26	Arauca	124	203,821	0.61
27	Antioquia	2,948	5,279,932	0.56
28	Quindío	236	451,360	0.52
29	Caldas	419	804,756	0.52
30	Risaralda	351	758,327	0.46
31	Valle del Cauca	1,192	3,391,785	0.35
32	Cauca	319	1,094,160	0.29
33	Bogotá D.C.	670	6,227,892	0.11
Total		24,114	37,927,237	0.64

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

En cuanto al análisis municipal, en la gráfica 2 se muestra la distribución de la tasa de inscripción por cada mil habitantes para cada uno de los 1121 municipios del país³. La gráfica muestra que existe una gran dispersión de la tasa de inscripción con algunos municipios con tasas superiores incluso a los 50 por cada mil habitantes mientras la gran mayoría tienen tasas alrededor de 1.71⁴, recordando que la tasa nacional es de 0.64 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 2. Distribución de la tasa de inscripción de cédulas municipal



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

A nivel municipal, es necesario destacar un primer grupo de 13 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 14 veces superior a la tasa nacional⁵. Estos se pueden observar en la tabla 2.

³ 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.

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

⁵ 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 29 de noviembre de 2022

#	Municipio	Departamento	Inscritos totales (29 de octubre de 2022 a 29 de noviembre de 2022)	Población adulta (proyección DANE)	Tasa de inscritos sobre población adulta proyectada según DANE
1	Puerto Gaitán	Meta	1,394	26,533	52.54
2	Cabuyaro	Meta	92	4,275	21.52
3	Somondoco	Boyacá	45	2,386	18.86
4	Arenal	Bolívar	93	5,119	18.17
5	Villagómez	Cundinamarca	21	1,488	14.11
6	Lourdes	Norte de Santander	37	2,886	12.82
7	La Jagua del Pilar	La Guajira	33	2,595	12.72
8	Covarachía	Boyacá	20	1,968	10.16
9	Distracción	La Guajira	97	9,908	9.79
10	El Molino	La Guajira	57	5,846	9.75
11	Providencia	San Andres	45	4,662	9.65
12	Floresta	Boyacá	24	2,511	9.56
13	Busbanzá	Boyacá	8	852	9.39

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

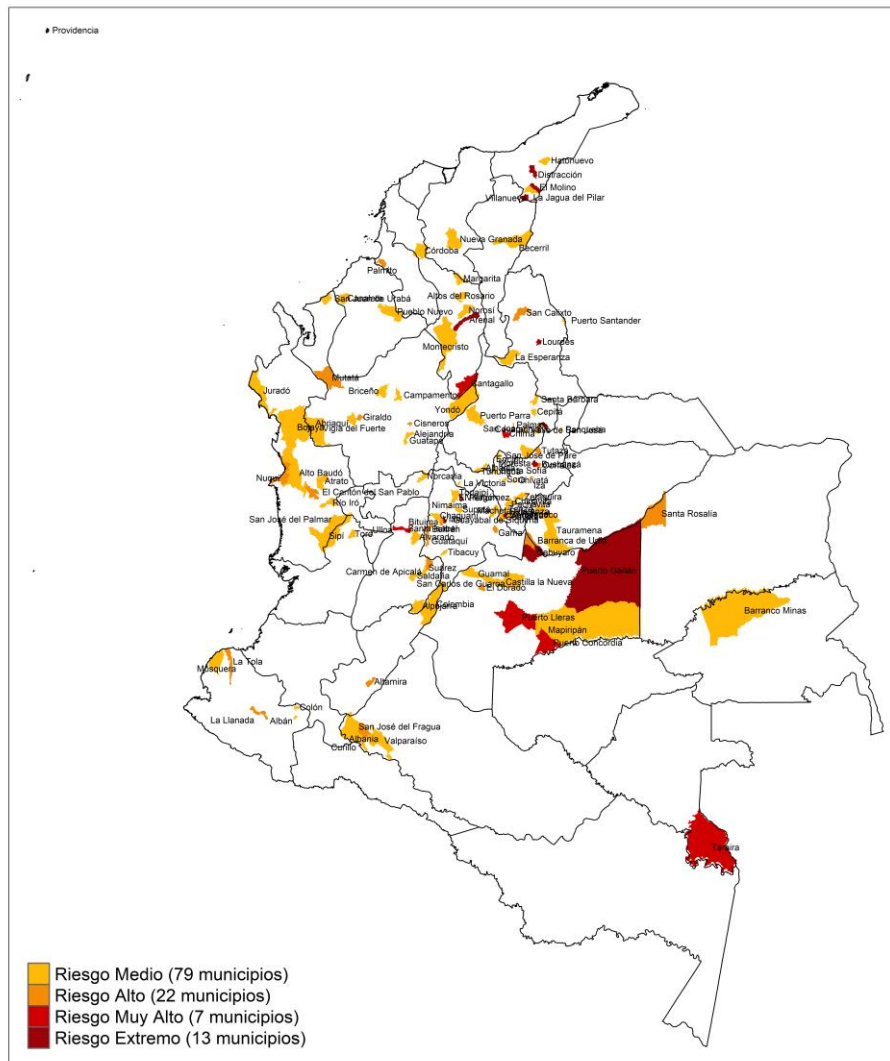
Dentro de los municipios destacados anteriormente, es necesario llamar la **atención sobre los casos de Puerto Gaitán (Meta) y Cabuyaro (Meta)** pues no es la primera vez que son resaltados por la MOE en este análisis de inscripción de cédulas, ya que, para los procesos electorales previos, tanto de Elecciones Nacionales como de Autoridades Locales, han sido alertados por su alta inscripción de cédulas. A este mismo corte de primer mes de inscripción de cédulas en 2019, Puerto Gaitán tenía una tasa de inscritos de 43.01 ubicándose también en primer lugar como el municipio con tasa más alta mientras Cabuyaro tenía una tasa de 12.6 siendo el cuarto municipio con mayor tasa de inscripción de cédulas para ese entonces. Villagómez y La Jagua del Pilar también aparecían dentro del listado de municipios con mayor atipicidad en la inscripción de cédulas en el primer mes de inscripción de cédulas de 2019.

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.

Ahora bien, en cuanto a los demás municipios, es necesario destacar que en total 121 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 9.3 (más de 14 veces la tasa nacional), en riesgo muy alto por encima de 7.6 (más de 12 veces la tasa nacional), en riesgo alto por encima de 5.6 (más de 8 veces la tasa nacional) y en riesgo medio con tasas por encima de 3.8 (más de 6 veces la tasa nacional)⁶

Mapa I. Municipios con tasa de inscripción de cédulas atípicas



⁶ 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).

4. 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 recientes⁷, 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.

Por lo tanto, para analizar la asociación de la tasa de inscripción con las variables descritas anteriormente se usa un modelo estadístico⁸. 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

⁷ 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.

⁸ 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.

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 3 se muestran aquellos municipios tanto con tasas de participación electoral atípicas en 2019 (muy bajas o muy altas) y que también tienen tasas de inscripción de cédulas extremas (muy bajas o muy altas).

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

Tabla 3. Municipios con 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	Uribe	La Guajira	0.07	40.98
2	Cali	Valle del Cauca	0.09	45.52
3	Cartagena	Bolívar	0.05	52.12

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

Tabla 4. Municipios con alto y bajo porcentaje de personas residiendo recientemente en el municipio y tasas de inscripción de cédulas

al municipio, y el restante

son municipios con tasas muy bajas de inscripción de cédulas pero que reciben muchos migrantes de otros municipios.

#	Municipio	Departamento	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DAN	% de personas viviendo recientemente en el municipio
1	Arenal	Bolívar	18.17	1.80
2	Albán	Nariño	5.65	1.92
3	Pachavita	Boyacá	5.14	1.50
4	Guayatá	Boyacá	5.07	1.68
5	Puerto Colombia	Guainía	0.00	8.91
6	Marulanda	Caldas	0.00	8.93
7	La Guadalupe	Guainía	0.00	10.11
8	Puerto Alegría	Amazonas	0.00	11.01
9	Papunaua	Vaupés	0.00	12.96
10	Sácama	Casanare	0.00	13.31
11	Yavaraté	Vaupés	0.00	13.86
12	Puerto Arica	Amazonas	0.00	15.29
13	El Encanto	Amazonas	0.00	22.78

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. Como se observa la mayoría son municipios de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

Tabla 5. Municipios con déficit de cedulación y dificultad de acceso a puestos de votación electoral v 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	Puerto Arica	Amazonas	0.00	21.80
2	La Chorrera	Amazonas	0.00	24.70
3	Cacahual	Guainía	0.00	27.63
4	Tarapacá	Amazonas	0.00	30.94
5	El Encanto	Amazonas	0.00	31.63
6	Sotará	Cauca	0.00	32.29
7	Puerto Alegría	Amazonas	0.00	34.09
8	Puerto Santander	Amazonas	0.00	38.87
9	Miriti - Paraná	Amazonas	0.00	46.90
10	La Pedrera	Amazonas	0.00	47.69
11	Pacoa	Vaupés	0.00	47.90
12	Pana Pana	Guainía	0.00	54.38
13	Morichal	Guainía	0.00	56.08
14	Papunaua	Vaupés	0.00	59.69
15	La Victoria	Amazonas	0.00	83.78

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	-12.371	0.836	-14.796	0.000	***
Tasa de participación (%)	0.068	0.004	15.529	0.000	***
% personas inmigrantes	0.119	0.016	7.505	0.000	***
Nivel de cedula y acceso a puestos de votación	-0.028	0.001	-21.262	0.000	***

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

Incluye efectos fijos por departamento

Parámetro de dispersión para cuasi-poisson 45.2