

29 de octubre de 2022 – 29 de marzo de 2023

QUINTO 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

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

Misión de Observación Electoral - MOE
Carrera 19 #35 - 42, Bogotá D.C.
Teléfono: 722 2495



Esta publicación contó con el apoyo del Gobierno de Suecia y las organizaciones de la sociedad civil National Endowment for Democracy (NED) y Open Society Foundations. Su contenido es responsabilidad de la Misión de Observación Electoral y no compromete la posición de las demás entidades en mención



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Quinto informe sobre el proceso de inscripción de cédulas

Corte de 29 de octubre de 2022 a 29 de marzo de 2023

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 quinto 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 marzo de 2023, a cinco meses 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 lo relativo al acceso a la información que se ha tenido al inicio de este proceso electoral. Se reconoce que la Registraduría mejoró en lo referente al tema de acceso a la información sobre inscripción de cédulas ya que a partir del 21 de febrero de 2023 se dio acceso a la MOE a la plataforma de consulta. En los primeros cuatro meses, desde el inicio del periodo de inscripción de cédulas, el acceso a la información había estado limitado a reportes mensuales con información agrupada a nivel municipal y por lo tanto se carecía de información relevante incluyendo el desagregado por puesto de votación. La plataforma actual ya permite acceder a la información a nivel de puesto de votación y descargarla en su totalidad en cualquier momento del tiempo. Sin embargo, aún la información sobre inscripción de cédulas podría mejorar al incluir información desagregada por sexo, seleccionando el periodo de tiempo e identificando el puesto de origen, información que no está disponible en la plataforma a corte de este informe.

Es de destacar 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 a su análisis. Por lo tanto, en el presente informe se incluyen los resultados del seguimiento realizado por la MOE a la inscripción de cédulas al 29 de marzo del 2023 tanto a nivel municipal como a nivel de puesto de votación.

Así, a partir de un análisis estadístico de las tasas de inscripción de cédulas, comparando todos los municipios o puestos de votación, es posible detectar tanto casos de posible trashumancia, como regiones que requieren de una atención especial por parte de la organización electoral. No obstante, si bien los niveles atípicos de las inscripciones de cédulas en un municipio ya sean extremadamente bajos o 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 los casos 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 está 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 cuando cambian de residencia, ya que quienes adquieren sus cédulas por primera vez quedan inscritas en ese preciso momento 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 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 por considerar 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 10 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. Acceso a la información

Desde el 2015, el monitoreo de la inscripción de cédulas realizado por la MOE ha sido 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. En los primeros cuatro meses, desde que inicio el periodo de inscripción de cédulas para las elecciones locales de 2023, y al igual que ocurrió en los primeros nueve meses del periodo de inscripción de cédulas de las elecciones nacionales de 2022, el acceso a la información había sido reducido, pues no se tenía acceso a la plataforma electrónica para consultar el número de inscripciones por municipio o puesto de votación en tiempo real.

Sin embargo, el acceso a la información mejoró ya que el 21 de febrero de 2023 se dio acceso a la MOE a la plataforma electrónica. En consecuencia, se reconoce la labor de la Registraduría en poner a disposición una plataforma de consulta sobre las inscripciones de cédulas. Esta plataforma es útil ya que incluye la información en tiempo real de cada puesto de votación del país. Además, la plataforma actual mejora, respecto a la plataforma disponible para las elecciones nacionales de 2022, al permitir una descarga masiva por lo que ya no es necesario descargar los datos municipio por municipio. La descarga masiva era una solicitud que se había realizado desde las elecciones nacionales de 2022 y es fundamental para analizar comparativamente los datos a nivel nacional.

Por consiguiente, la plataforma disponible permite un monitoreo y análisis más completo por parte de la MOE a lo largo del periodo preelectoral, y permitirá 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).

Habría, sin embargo, algunos puntos a mejorar en la información disponible sobre inscripción de cédulas. Es necesario que dentro de la plataforma se incluya también la información desagregada a nivel de sexo, desagregando por si la inscripción fue en papel o por medio del sistema, seleccionando el periodo de tiempo, e indicando el agregado por puesto de origen. A continuación, se destaca la información que actualmente no está disponible dentro de la plataforma y que sería importante disponer:

- Información especificando el periodo de tiempo

La plataforma actual no tiene la posibilidad de seleccionar el periodo de tiempo para identificar cuándo se realizan las inscripciones en los distintos puestos de votación. El poder seleccionar el periodo de tiempo permitiría identificar si existen patrones temporales atípicos en las inscripciones. Por ejemplo, identificar si se presentan múltiples inscripciones en un solo puesto de votación en mismo día.

- 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.

- Información desagregada por sexo

La plataforma tampoco desagrega la información por sexo. En anteriores elecciones había sido posible identificar el total de inscritos y desagregado por sexo. Esto permitía identificar municipios en donde las mujeres no estaban inscribiendo sus cédulas y donde se requería de una atención en particular por parte de las autoridades electorales para fomentar la inscripción de cédulas por parte de mujeres.

- Información desagregada por tipo de inscripción: sistematizada o por medio de papel

Finalmente, la plataforma tampoco da a conocer si la inscripción se hizo de manera sistematizada o por medio de papel. Esta desagregación permite identificar municipios con alta inscripción en papel y buscar una explicación de por qué no se pudo realizar de manera sistematizada como sí la realizan la mayoría de los municipios.

3. Seguimiento a la inscripción de cédulas. Información con corte del 29 de octubre de 2022 al 29 de marzo de 2023

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.

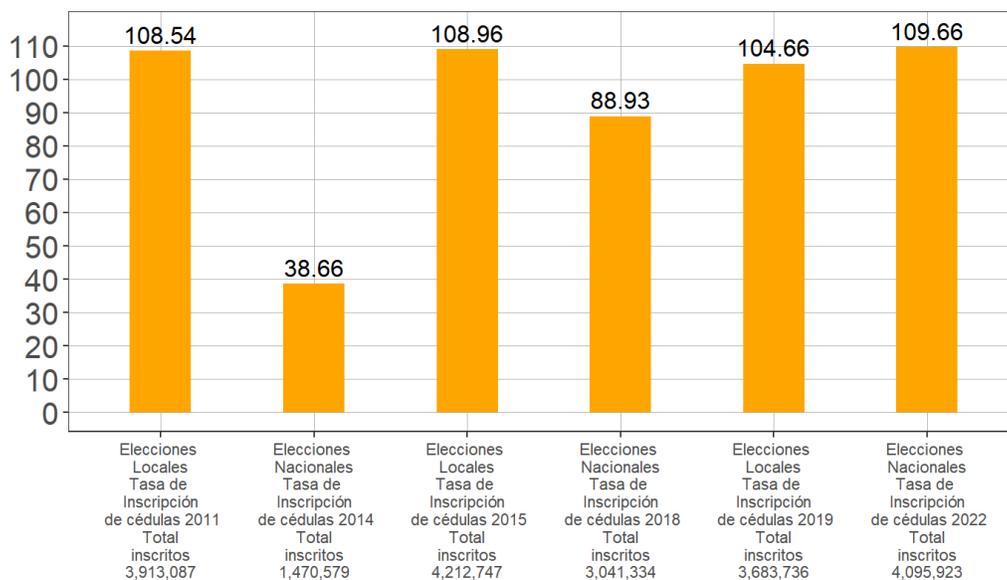
$$Tasa\ de\ inscripción\ de\ cédulas = \frac{Ciudadanos\ inscritos\ (RNEC)}{Población\ total\ adulta\ municipio\ (DANE)} \times 1000$$

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 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 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.

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.

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 79.1 ciudadanos por cada mil habitantes mientras que en elecciones de autoridades locales es mucho más alta, pues tradicionalmente 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.

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 el 29 octubre de 2022. Durante el periodo comprendido entre el 29 de octubre y el 29 de marzo en que está habilitada esta opción para los ciudadanos, **un total de 354,295** 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 9.34 por cada mil habitantes a nivel nacional**. Este número de inscripciones es un 10.9% mayor en comparación con los inscritos durante el mismo momento en relación con las elecciones de 2019, en el que, durante los primeros cinco meses un total de 315,527 ciudadanos cambiaron su puesto de votación.

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.

A **nivel departamental**, la MOE destaca casos con altas tasas de inscripción como el Guainía, Vaupés y Meta, las mayores tasas a nivel nacional con 23.12, 22.3 y 21.76 inscritos por cada mil habitantes respectivamente (más de 2.47, 2.39 y 2.33 veces la tasa del nivel nacional respectivamente). La tabla I 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

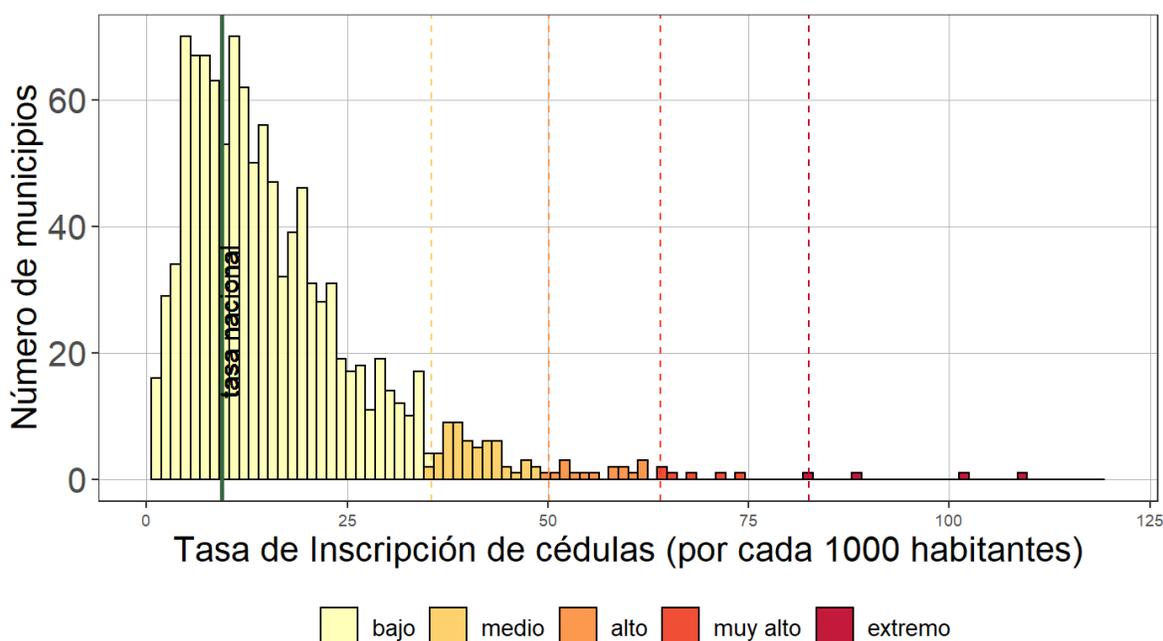
#	Departamento	Inscritos Totales (al 29 de marzo de 2023)	Proyección de Población Adulta	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes)
1	Guainía	680	29,417	23.12
2	Vaupés	584	26,185	22.30
3	Meta	16,753	770,012	21.76
4	Chocó	6,545	348,075	18.80
5	Caquetá	5,108	278,064	18.37
6	Archipiélago de San Andrés	875	48,445	18.06
7	Casanare	5,263	304,039	17.31
8	Guaviare	1,016	58,728	17.30
9	Norte de Santander	18,760	1,170,674	16.02
10	Vichada	1,064	67,764	15.70
11	Tolima	14,228	1,002,074	14.20
12	La Guajira	7,757	626,950	12.37
13	Cundinamarca	31,278	2,622,879	11.93
14	Atlántico	24,012	2,016,321	11.91
15	Boyacá	10,878	923,205	11.78
16	Amazonas	565	49,525	11.41
17	Córdoba	14,569	1,287,247	11.32
18	Risaralda	8,396	758,327	11.07
19	Huila	8,491	787,626	10.78
20	Cesar	9,443	896,980	10.53
21	Santander	18,002	1,736,253	10.37
22	Bolívar	16,044	1,552,459	10.33
23	Magdalena	9,792	991,953	9.87
24	Sucre	5,947	678,205	8.77
25	Caldas	6,911	804,756	8.59
26	Putumayo	2,065	253,904	8.13
27	Quindío	3,646	451,360	8.08
28	Antioquia	34,734	5,279,932	6.58
29	Nariño	7,251	1,188,220	6.10
30	Bogotá D.C.	37,784	6,227,892	6.07

31	Valle del Cauca	20,254	3,391,785	5.97
32	Arauca	1,175	203,821	5.76
33	Cauca	4,425	1,094,160	4.04
Total		354,295	37,927,237	9.34

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 17⁴, recordando que la tasa nacional es de 9.34 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).

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

A nivel municipal, es necesario destacar un primer grupo de 12 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. Los primeros 6 municipios se clasifican con riesgo extremo (en rojo) y los 6 restantes con riesgo muy alto. Los municipios con riesgo extremo tienen tasas de inscripción de cédulas 8.8 veces superior a la tasa nacional⁵. Estos se pueden observar en la tabla 2.

Tabla 2. Municipios con casos extremos y muy altos en la tasa de inscripción de cédulas al 29 de marzo de 2023

#	Municipio	Departamento	Inscritos totales (29 de octubre de 2022 a 29 de marzo de 2023)	Población adulta (proyección DANE)	Tasa de inscritos sobre población adulta proyectada según DANE
1	La Jagua del Pilar	La Guajira	502	2,595	193.45
2	Puerto Gaitán	Meta	4,992	26,533	188.14
3	Paya	Boyacá	188	1,721	109.24
4	Cabuyaro	Meta	436	4,275	101.99
5	Juradó	Chocó	354	4,000	88.50
6	Puerto Santander	Norte de Santander	510	6,179	82.54
7	Puerto Concordia	Meta	407	5,496	74.05
8	Albania	Caquetá	215	3,006	71.52
9	Tibacuy	Cundinamarca	257	3,758	68.39
10	Carmen de Apicalá	Tolima	520	7,956	65.36
11	Villagómez	Cundinamarca	96	1,488	64.52
12	Covarachía	Boyacá	126	1,968	64.02

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 169 ubicándose en primer lugar de los municipios con tasas más alta mientras Cabuyaro tenía una tasa de 86.4 siendo el cuarto municipio con mayor tasa de inscripción de cédulas para ese entonces. Villagómez también aparecía en segundo lugar dentro

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.

del listado de municipios con mayor atipicidad en la inscripción de cédulas en el quinto mes de inscripción de cédulas de 2019 con una tasa de 104.

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 83 municipios tienen algún nivel de riesgo en su inscripción de cédulas por su nivel de atipicidad en lo que va del proceso, tal y como se puede apreciar en el mapa 1. En riesgo extremo están los municipios con tasas de inscripción por encima de 82.5 (más de 8.84 veces la tasa nacional), en riesgo muy alto por encima de 64 (más de 6.85 veces la tasa nacional), en riesgo alto por encima de 50.1 (más de 5.36 veces la tasa nacional), y en riesgo medio con tasas por encima 35.5 (más de 3.8 veces la tasa nacional)⁶.

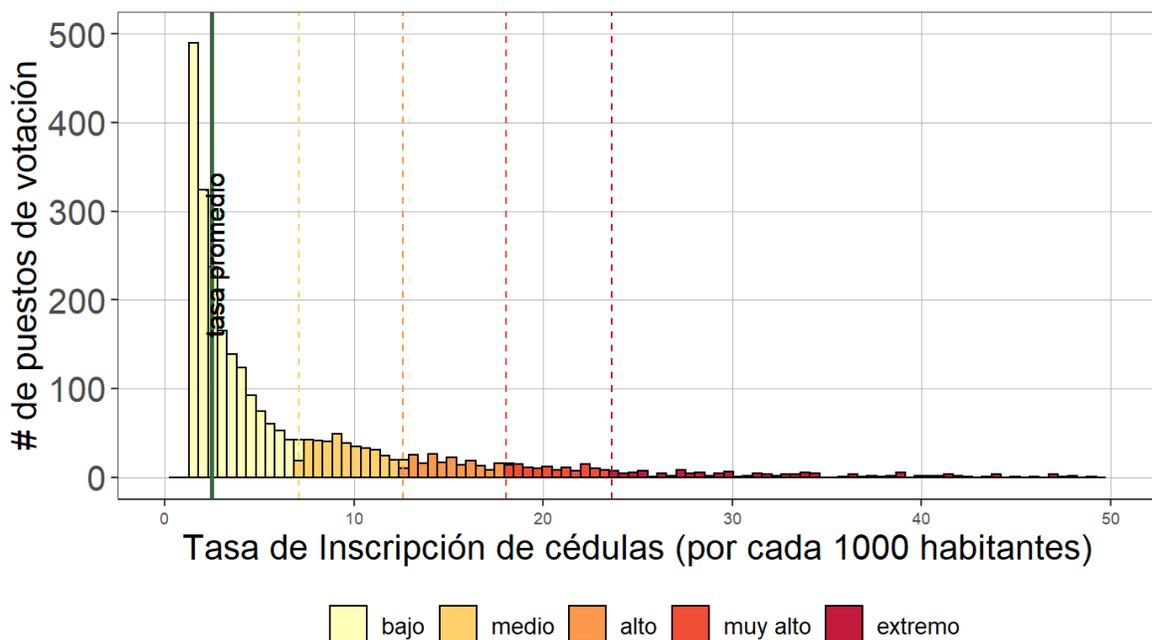
⁶ Estos cortes se calculan con base en la distribución de tasas usando el método de diagrama de caja ajustado de Hubert, M. y Vandervieren, E. (2008).

4. Inscripción de cédulas por puesto de votación

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 2.46 pero en la gráfica 4 es posible observar cómo la tasa de algunos puestos de votación supera incluso los 60 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 3. 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 20 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. Ninguno de los puestos es nuevo por lo que no explica el alto número de inscritos que se inscriben allí, pero otros puestos son rurales y puede ocurrir que mucha gente de zonas urbanas se inscribe por cercanía o por ser lugares donde ha habido gran movilidad desde la zona urbana como puede ser el caso de los dos puestos en zona rural de Barranquilla. 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 los dos puestos de La Jagua del Pilar y el puesto Morcote de Paya, el puesto de la I.E. Educativa Jorge Eliecer Gaitán en Puerto Gaitán, Cancha 23 de abril en Puerto Santander, y los puestos de las cabeceras municipales de Cabuyaro, Juradó, Puerto Concordia, Carmen de Apicalá, Villagómez y Covarachía.

Tabla 3. Puestos de votación con casos extremos en la tasa de inscripción de cédulas al 29 de marzo de 2023

#	Puesto	Municipio	Zona	Puesto Nuevo	Población adulta del municipio (proyección DANE)	Censo Electoral 2022	Inscritos Totales	Tasa de inscritos sobre población adulta
1	I.E. Fundación Pies Descalzos	Barranquilla, Atlántico	Rural	No	424	13,825	107	252.36
2	I.E. Distrital Juan Mina	Barranquilla, Atlántico	Rural	No	424	5,537	86	202.83
3	El Plan	La Jagua del Pilar, La Guajira	Rural	No	875	583	135	154.29
4	Puesto Cabecera Municipal	La Jagua del Pilar, La Guajira	Urbano	No	2,595	3,331	367	141.43
5	Puesto Cabecera Municipal	Cabuyaro, Meta	Urbano	No	4,275	4,180	362	84.68
6	Morcote	Paya, Boyacá	Rural	No	1,284	565	108	84.11
7	I.E. Educativa Jorge Eliecer Gaitán	Puerto Gaitán, Meta	Urbano	No	26,533	9,848	2,003	75.49
8	Puesto Cabecera Municipal	Juradó, Chocó	Urbano	No	4,000	3,155	296	74.00
9	Puesto Cabecera Municipal	Puerto Concordia, Meta	Urbano	No	5,496	5,629	345	62.77
10	Puesto Cabecera Municipal	Villagómez, Cundinamarca	Urbano	No	1,488	1,964	90	60.48

#	Puesto	Municipio	Zona	Puesto Nuevo	Población adulta del municipio (proyección DANE)	Censo Electoral 2022	Inscritos Totales	Tasa de inscritos sobre población adulta
11	Puesto Cabecera Municipal	Providencia, Archipiélago de San Andrés	Urbano	No	4,662	4,523	281	60.27
12	Puesto Cabecera Municipal	Carmen de Apicalá, Tolima	Urbano	No	7,956	9,532	475	59.70
13	Puesto Cabecera Municipal	Lourdes, Norte de Santander	Urbano	No	2,886	3,522	171	59.25
14	Puesto Cabecera Municipal	Albania, Caquetá	Urbano	No	3,006	3,654	175	58.22
15	Puesto Cabecera Municipal	Chima, Santander	Urbano	No	2,130	2,396	123	57.75
16	Puesto Cabecera Municipal	El Molino, La Guajira	Urbano	No	5,846	7,955	316	54.05
17	Puesto Cabecera Municipal	Chaguaní, Cundinamarca	Urbano	No	3,679	3,892	198	53.82
18	Puesto Cabecera Municipal	Briceño, Boyacá	Urbano	No	1,606	2,380	83	51.68
19	Cancha 23 de abril	Puerto Santander, Norte de Santander	Urbano	Si	6,179		318	51.46
20	Puesto Cabecera Municipal	Arenal, Bolívar	Urbano	No	5,119	4,428	252	49.23

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

5. 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 influir en 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 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 4 se muestran aquellos

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.

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 4. 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 2019
1	Cali	Valle del Cauca	2.89	45.52
2	Medellín	Antioquia	2.71	50.05

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 el primer municipio (en rojo) cuenta con una inscripción de cédulas muy alta, pero registra un número bajo de personas que migraron al municipio, y el restante son municipios con tasas de inscripción de cédulas muy bajas pero que reciben muchos migrantes de otros municipios.

Tabla 5. 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 DANE	% de personas viviendo recientemente en el municipio
1	Arenal	Bolívar	56.26	1.80
2	La Guadalupe	Guainía	0.00	10.11
3	Puerto Alegría	Amazonas	0.00	11.01
4	Papunaua	Vaupés	0.00	12.96
5	Puerto Arica	Amazonas	0.00	15.29
6	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. 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 Cauca, Amazonas y Guainía.

Tabla 6. 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	Mercaderes	Cauca	2.07	21.00
2	Buenos Aires	Cauca	2.36	22.12
3	Jambaló	Cauca	1.23	21.24
4	Puracé	Cauca	1.60	23.40
5	Puerto Arica	Amazonas	0.00	21.80
6	Páez	Cauca	1.47	25.26
7	La Chorrera	Amazonas	0.70	24.70
8	Totoró	Cauca	1.45	27.80
9	Tarapacá	Amazonas	0.94	30.94
10	El Encanto	Amazonas	0.00	31.63
11	Puerto Alegría	Amazonas	0.00	34.09
12	Puerto Santander	Amazonas	0.00	38.87
13	Miriti - Paraná	Amazonas	0.95	46.90
14	La Pedrera	Amazonas	0.00	47.69
15	Pana Pana	Guainía	1.97	54.38
16	Morichal	Guainía	2.06	56.08
17	Papunaua	Vaupés	0.00	59.69
18	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	-7.720	0.463	-16.658	0.000	***
Tasa de participación (%)	0.037	0.003	13.270	0.000	***
% personas inmigrantes	0.094	0.011	8.949	0.000	***
Nivel de cedulación y acceso a puestos de votación	-0.018	0.001	-18.826	0.000	***

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

Incluye efectos fijos por departamento

Parámetro de dispersión para cuasi-poisson 45.2