

29 de octubre de 2022 – 29 de junio de 2023

OCTAVO 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

Octavo informe sobre el proceso de inscripción de cédulas

Corte de 29 de octubre de 2022 a 29 de junio de 2023

Resumen Ejecutivo

En este octavo informe, la MOE presenta su análisis sobre el comportamiento de la inscripción de cédulas en los primeros ocho meses desde que inició el proceso, es decir desde el 29 de octubre de 2022 al 29 de junio de 2023, en el cual ya se registran 879,070 inscritos en todo el país. En este informe se analiza la inscripción de cédulas en cada municipio y puesto de votación del país para señalar los lugares que presentan patrones atípicos que deben motivar acciones específicas por parte de distintas autoridades electorales para verificar si se debe a irregularidades electorales.

Para ello se realiza un análisis estadístico comparando las tasas de inscripción de cédulas por cada mil habitantes, es decir el total de inscritos sobre la población adulta del municipio. A nivel departamental, se menciona la alta tasa de inscripción en los departamentos de Guainía, Meta, Chocó, Guaviare y Vaupés que tienen tasas departamentales de inscripción de cédulas 1.7 veces superior a la tasa nacional que es de 23.2 inscritos por cada mil habitantes.

Se identifican también doce municipios, que tienen las tasas de inscripción más altas de todo el país. Cinco de ellos presentan un riesgo extremo por su nivel de atipicidad en las tasas de inscripción: La Jagua del Pilar (La Guajira), Puerto Gaitán y Cabuyaro (Meta), Atrato (Chocó) y Puerto Santander (Norte de Santander). Estos municipios registran tasas de inscripción 7.1 veces superiores a la nacional. Los restantes seis municipios tienen riesgo muy alto al tener tasas de inscripción 5.6 veces a la tasa nacional. Estos son: Cúitiva, Paya y Labranzagrande (Boyacá), Cantagallo (Bolívar), Jerusalén (Cundinamarca), Carmen de Apicalá (Tolima) y Albania (Caquetá).

A nivel de puesto de votación se mencionan 18 puestos con las tasas de inscripción más altas. Dentro de estos puestos se destacan puestos de El Plan y el puesto de la cabecera municipal en La Jagua del Pilar, el puesto Morcote de Paya, el puesto de la I.E. Educativa Jorge Eliecer Gaitán en Puerto Gaitán, y los puestos de las cabeceras municipales de Cabuyaro, Atrato, Labranzagrande, Carmen de Apicalá, Cantagallo, Albania y Puerto Concordia.

Estas tasas atípicas pueden responder a múltiples factores, por lo que desde la MOE instamos a las autoridades a revisar si se deben a algún tipo de irregularidad electoral o simplemente a algún otro factor externo. En la última sección del informe se analizan cuatro factores que posiblemente podrían afectar el nivel de inscripción de cédulas y se señalan municipios que por bajas tasas de inscripción deberían motivar otro tipo de acciones por parte de las autoridades. En primer lugar, se analiza la violencia como un posible determinante de la baja tasa de inscripción de cédulas. En segundo lugar, se compara la participación electoral histórica con la tasa de inscripción de cédulas. En tercer lugar, se mira la migración de nacionales al municipio, es decir, el porcentaje de colombianos en el municipio que llegaron a vivir allí en años recientes. Finalmente, se examina el nivel de cedulación y acceso a los puestos de votación y cómo puede influir en la cantidad de personas que inscriben su cédula para votar.

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 sexto 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 junio de 2023, a seis meses de avance de este.

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.

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 junio 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 6 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. Seguimiento a la inscripción de cédulas. Información con corte del 29 de octubre de 2022 al 29 de junio 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.

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

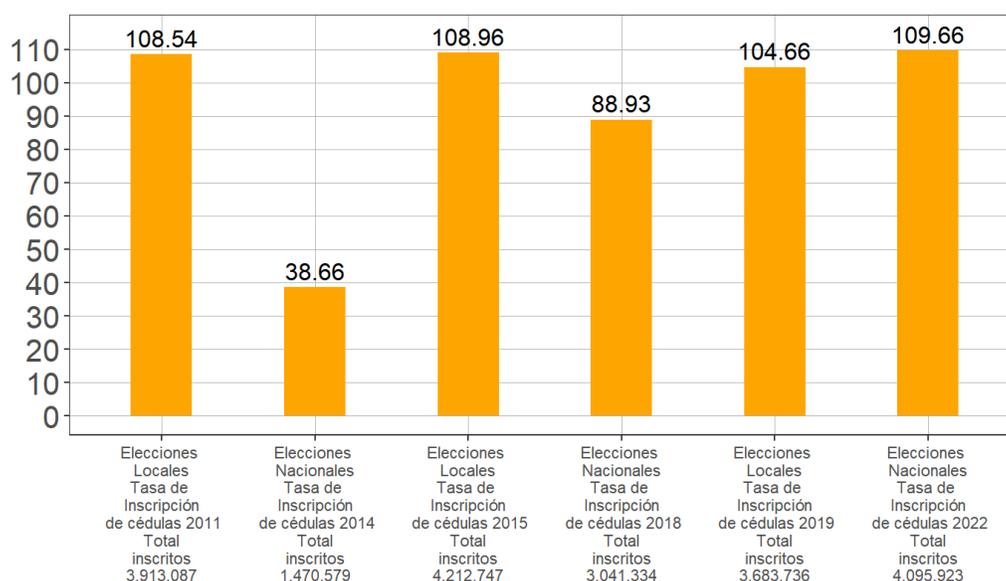
Es decir, la tasa nos señala cuántos colombianos han cambiado su lugar de votación por cada mil habitantes. Por ejemplo, una tasa de 10 indica que, por cada mil habitantes en un municipio, 10 de ellos inscribieron su cédula para votar (es decir, cambiaron su puesto de votación). Es importante aclarar 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

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.

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.

Como se aprecia en la gráfica I², en unas elecciones nacionales, históricamente, la tasa al final del periodo de inscripción llegaba a ser en promedio 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 junio en que está habilitada esta opción para los ciudadanos, **un total de 879,070** 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 23.2 por cada mil habitantes a nivel nacional**. Este número de inscripciones es un 21.3% mayor en comparación con los inscritos

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.

durante el mismo momento en relación con las elecciones de 2019, en el que, durante los primeros seis meses un total de 691,740 ciudadanos cambiaron su puesto de votación.

A **nivel departamental**, la MOE destaca casos con altas tasas de inscripción como el Guainía, la mayor tasa a nivel nacional con 62.6 inscritos por cada mil habitantes (más de 2.7 veces la tasa del nivel nacional). En segundo lugar, se encuentra el departamento de Meta, con una tasa de 45.8 inscritos por cada mil habitantes, lo que significa que es 2 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	Inscritos Totales (al 29 de junio de 2023)	Proyección de Población Adulta	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes)
1	Guainía	1,839	29,417	62.51
2	Meta	35,256	770,012	45.79
3	Chocó	15,093	348,075	43.36
4	Guaviare	2,461	58,728	41.91
5	Vaupés	1,054	26,185	40.25
6	Caquetá	10,790	278,064	38.80
7	Casanare	11,284	304,039	37.11
8	Norte de Santander	43,056	1,170,674	36.78
9	Tolima	33,877	1,002,074	33.81
10	Archipiélago de San Andrés	1,564	48,445	32.28
11	Bolívar	48,387	1,552,459	31.17
12	Atlántico	62,705	2,016,321	31.10
13	Vichada	2,057	67,764	30.36
14	La Guajira	18,970	626,950	30.26
15	Córdoba	38,786	1,287,247	30.13
16	Boyacá	25,916	923,205	28.07
17	Cundinamarca	73,022	2,622,879	27.84
18	Santander	46,606	1,736,253	26.84
19	Risaralda	19,276	758,327	25.42
20	Cesar	22,224	896,980	24.78
21	Huila	19,316	787,626	24.52
22	Magdalena	24,263	991,953	24.46
23	Sucre	15,733	678,205	23.20
24	Amazonas	1,078	49,525	21.77
25	Quindío	9,205	451,360	20.39

#	Departamento	Inscritos Totales (al 29 de junio de 2023)	Proyección de Población Adulta	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes)
26	Caldas	15,943	804,756	19.81
27	Putumayo	4,969	253,904	19.57
28	Antioquia	89,965	5,279,932	17.04
29	Bogotá D.C.	98,291	6,227,892	15.78
30	Valle del Cauca	52,486	3,391,785	15.47
31	Nariño	18,171	1,188,220	15.29
32	Arauca	2,674	203,821	13.12
33	Cauca	12,753	1,094,160	11.66
Total		879,070	37,927,237	23.2

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

En cuanto al análisis municipal, en la siguiente gráfica 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 100 por cada mil habitantes mientras la gran mayoría tienen tasas alrededor de 30.6⁴, recordando que la tasa nacional es de 23.2 por cada mil habitantes. Es importante señalar que, del total de municipios de Colombia, en 6 (el 0.535%) hasta este corte no hay registro de inscripción⁵. Muchos de estos son municipios con muy poca población en Amazonas y Vaupés.

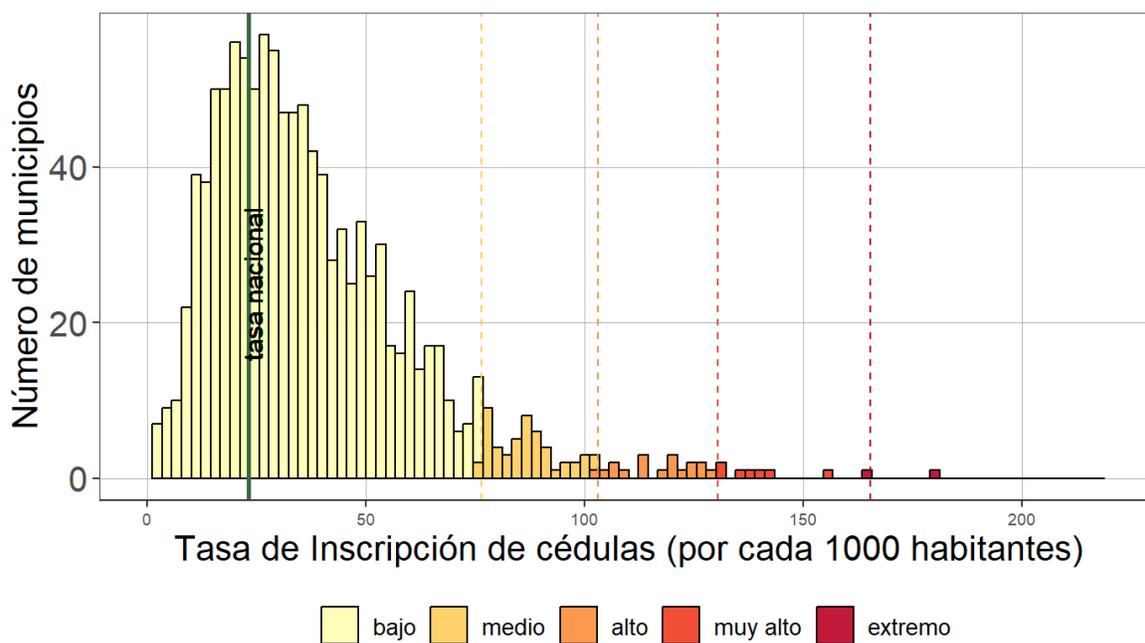
³ Colombia tiene 1101 municipios más el Distrito Capital, la isla de San Andrés y 18 corregimientos departamentales en la Amazonía (Guainía, Vaupés y Amazonas). Para fines prácticos se habla de 1121 municipios.

⁴ 38.6 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 Estos municipios son: El Encanto (Amazonas), La Pedrera (Amazonas), La Victoria (Amazonas), Puerto Alegría (Amazonas), Puerto Santander (Amazonas), Papunaua (Vaupés)

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 12 municipios en rojo, 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 5 municipios tienen tasas de inscripción de cédulas 7.1 veces superior a la tasa nacional⁶ y son los municipios en riesgo extremo. Los siguientes 7 municipios tienen tasas 5.8 veces a la nacional y se encuentran en riesgo muy alto (ver tabla 2).

⁶ 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. Tasa de Inscripción de cédulas por cada mil habitantes en municipio con mayores tasas

#	Municipio	Departamento	Inscritos totales (29 de octubre de 2022 a 29 de junio de 2023)	Población adulta (proyección DANE)	Tasa de inscritos sobre población adulta proyectada según DANE
1	La Jagua del Pilar	La Guajira	862	2,595	332.18
2	Puerto Gaitán	Meta	7,341	26,533	276.67
3	Atrato	Chocó	939	4,196	223.78
4	Cabuyaro	Meta	767	4,275	179.42
5	Puerto Santander	Norte de Santander	1,021	6,179	165.24
6	Cantagallo	Bolívar	916	5,922	154.68
7	Labranzagrande	Boyacá	384	2,715	141.44
8	Paya	Boyacá	240	1,721	139.45
9	Jerusalén	Cundinamarca	266	1,921	138.47
10	Carmen de Apicalá	Tolima	1,087	7,956	136.63
11	Albania	Caquetá	397	3,006	132.07
12	Cúitiva	Boyacá	165	1,266	130.33

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

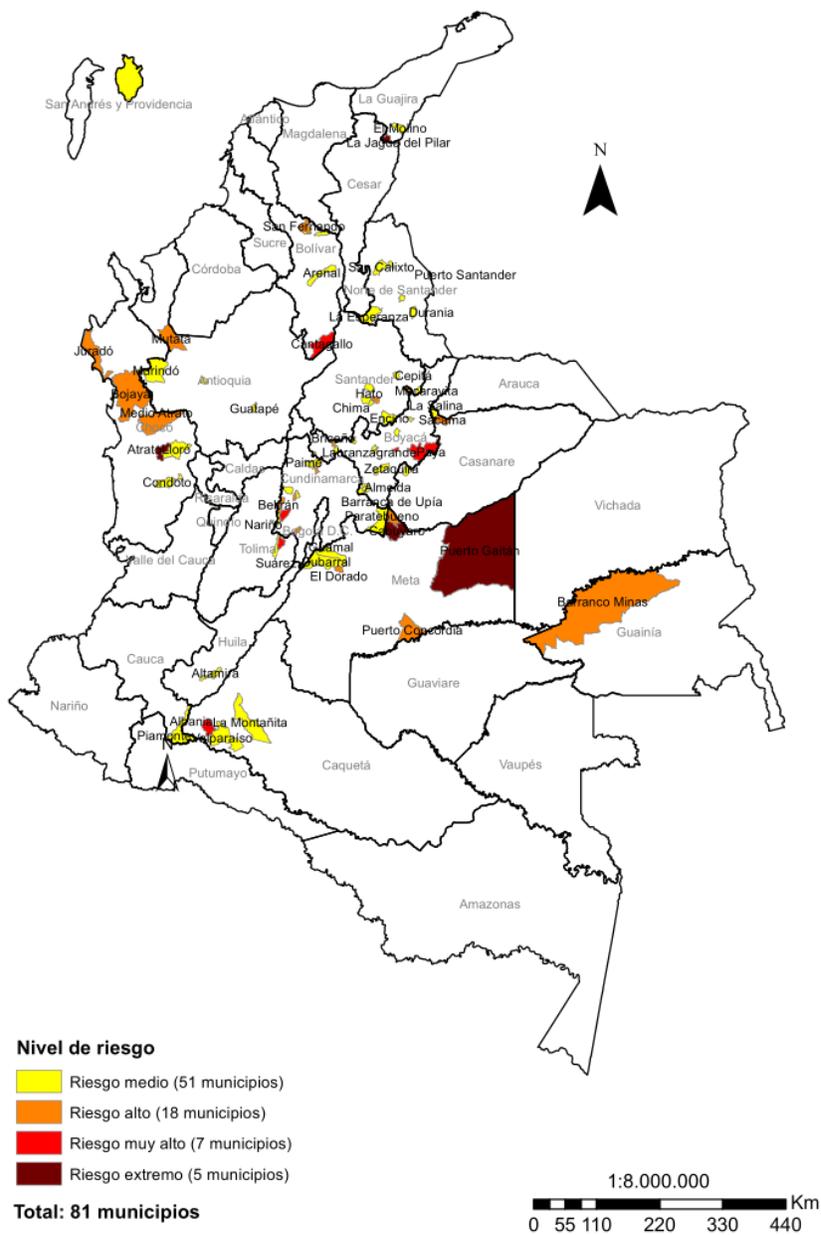
Dentro de los municipios destacados anteriormente, es necesario llamar la atención sobre los casos de Puerto Gaitán (Meta) y Cabuyaro (Meta) pues no es la primera vez que son resaltados por la MOE en este análisis de inscripción de cédulas, ya que, para los procesos electorales previos, tanto de Elecciones 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 256 ubicándose en I lugar de los municipios con tasas más alta mientras Cabuyaro tenía una tasa de 134 siendo el quinto municipio con mayor tasa de inscripción de cédulas para ese entonces.

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 81 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 de la gráfica. En riesgo extremo están los

municipios con tasas de inscripción por encima de 165 (más de 7.1 veces la tasa nacional), en riesgo muy alto por encima de 130 (más de 5.6 veces la tasa nacional), en riesgo alto por encima de 103 (más de 4.4 veces la tasa nacional), y en riesgo medio con tasas por encima 76.3 (más de 3.3 veces la tasa nacional).

Mapa 1. Municipios con tasa de inscripción de cédulas atípicas



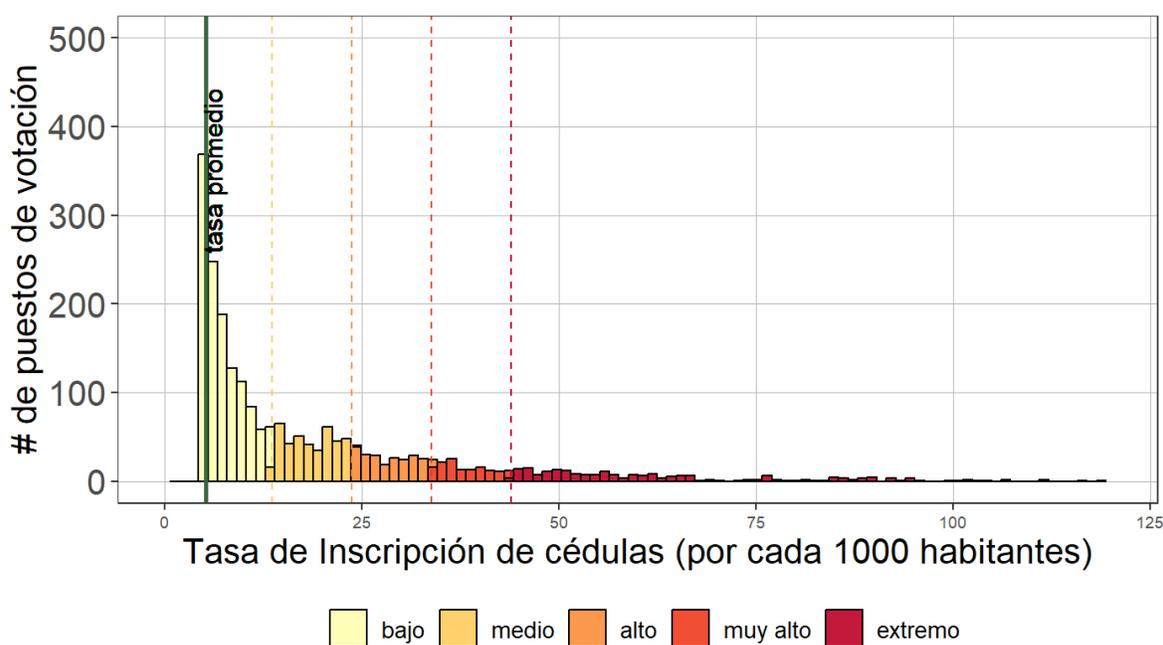
Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

3. 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 3 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 5.17 pero en la gráfica 4 es posible observar cómo la tasa de algunos puestos de votación supera incluso los 120 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 18 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. Solo uno de los puestos es nuevo por lo que este factor no explica el alto número de inscritos que se inscriben en estos veinte puestos. 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. 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 El Plan y el puesto de la cabecera municipal en La Jagua del Pilar, el puesto Morcote de Paya, el puesto de la I.E. Educativa Jorge Eliecer Gaitán en Puerto Gaitán, y los puestos de las cabeceras municipales de Cabuyaro, Atrato, Labranzagrande, Carmen de Apicalá, Cantagallo, Albania y Puerto Concordia.

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

#	Puesto	Municipio	Zona	Mesa nueva	Proyección de población adulta 2022	Censo ele. 2022	Inscritos totales	Tasa de inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE
1	El Plan	La Jagua del Pilar, La Guajira	Rural	No	875	583	258	294.86
2	Puesto Cabecera Municipal	La Jagua del Pilar, La Guajira	Urbano	No	2,595	3,331	604	232.76
3	Puesto Cabecera Municipal	Cabuyaro, Meta	Urbano	No	4,275	4,180	660	154.39
4	Puesto Cabecera Municipal	Jerusalén, Cundinamarca	Urbano	No	1,921	2,708	266	138.47
5	Puesto Cabecera Municipal	Labranzagrande, Boyacá	Urbano	No	2,715	2,792	365	134.44
6	Puesto Cabecera Municipal	Atrato, Chocó	Urbano	No	4,196	3,859	563	134.18
7	Puesto Cabecera Municipal	Palmas del Socorro, Santander	Urbano	No	1,947	2,433	240	123.27
8	Puesto Cabecera Municipal	Carmen de Apicalá, Tolima	Urbano	No	7,956	9,532	951	119.53

#	Puesto	Municipio	Zona	Mesa nueva	Proyección de población adulta 2022	Censo ele. 2022	Inscritos totales	Tasa de inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE
9	Puesto Cabecera Municipal	Villagómez, Cundinamarca	Urbano	No	1,488	1,964	176	118.28
10	I.E. Educativa Jorge Eliecer Gaitán	Puerto Gaitán, Meta	Urbano	No	26,533	9,848	3,102	116.91
11	Puesto Cabecera Municipal	Cantagallo, Bolívar	Urbano	No	5,922	5,326	658	111.11
12	Puesto Cabecera Municipal	Albania, Caquetá	Urbano	No	3,006	3,654	334	111.11
13	Puesto Cabecera Municipal	Briceño, Boyacá	Urbano	No	1,606	2,380	172	107.10
14	Puesto Cabecera Municipal	Barranca de Upía, Meta	Urbano	No	4,293	4,708	459	106.92
15	Puesto Cabecera Municipal	Puerto Concordia, Meta	Urbano	No	5,496	5,629	575	104.62
16	Morcote	Paya, Boyacá	Rural	No	1,284	565	132	102.80
17	Puesto Cabecera Municipal	Juradó, Chocó	Urbano	No	4,000	3,155	409	102.25
18	Puesto Cabecera Municipal	Oicatá, Boyacá	Urbano	No	2,086	2,807	212	101.63

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

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

En esta sección se analizan cuatro factores que posiblemente podrían afectar el nivel de inscripción de cédulas. En primer lugar, la violencia como un posible determinante de la baja tasa de inscripción de cédulas en algunos municipios. En segundo 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 tercer 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 los municipios que presentan acciones armadas o amedrentamientos por parte de algún grupo armado ilegal tienden a tener una menor tasa de inscripción de cédulas. Igualmente, 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. Finalmente, 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: los municipios con mayores niveles de violencia y más bajas tasas de inscripción de cédulas, los 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. Violencia y su impacto en la inscripción de cédulas

Una baja tasa de inscripción de cédulas también es una señal de los municipios en los cuales su población puede tener mayores dificultades para inscribir sus cédulas. Uno de los principales factores que puede generar dificultades es la violencia. En primer lugar, unos altos niveles de violencia generan que las elecciones no sean una prioridad para la población, y, en segundo lugar, también genera que el ir a votar implique un riesgo alto de inseguridad. Por lo tanto, la violencia puede tener un impacto directo en el proceso de inscripción de cédulas. En esta sección se compara los municipios según su nivel de violencia por parte de grupos armados ilegales y sus tasas promedio de inscripción de cédulas.

A nivel agregado existe una correlación negativa entre los municipios que tienen algún nivel de violencia medido por las acciones armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales y la tasa de inscripción de cédulas, es decir que los municipios con violencia tienen tasas de inscripción más bajas (ver Anexo).

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.

Para verlo de manera descriptiva, la tabla 4 muestra que los municipios sin ningún tipo de acción armada o amedrentamiento por parte de algún grupo armado ilegal desde el 29 de octubre de 2022 (832 municipios en total) tienen en promedio una tasa de inscripción de 40.76 por cada mil habitantes. Esta tasa es casi el doble que la de los municipios en los cuales se registran los mayores niveles de violencia (25 municipios), con más de 10 acciones armadas o amedrentamientos, que tienen una tasa promedio de inscripción de cédulas de 21.5.

Tabla 4. Violencia y tasas promedio de inscripción de cédulas

Número de acciones armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales (29 de octubre de 2022 a 29 de junio de 2023)	# de municipios	Tasa promedio de inscripción de cédulas
Ninguno	832	40.76
Entre 1 y 5	226	33.97
Entre 5 y 10	38	30.65
Más de 10	25	21.52

Por lo tanto, se necesita un rol activo por parte de las distintas autoridades para que sean ellas las que identifiquen si realmente la violencia está teniendo un impacto sobre los procesos de inscripción de cédulas y establezcan los planes de acciones para incentivar a las personas a inscribir sus cédulas y darles garantías de seguridad.

En la siguiente tabla 5 se muestran los 25 municipios con mayores niveles de violencia y su tasa de inscripción de cédulas. A excepción de los últimos 9 municipios en la tabla, el restante de municipios en rojo presenta tasas de inscripción de cédulas muy por debajo de la tasa nacional y en particular preocupan las bajas tasas de inscripción de los municipios en los departamentos Cauca, Arauca y Antioquia (particularmente del norte y Bajo Cauca antioqueño).

Tabla 5. Municipios con mayor violencia y su tasa de inscripción de cédulas

#	Municipio	Departamento	Número de acciones armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales (29 de octubre de 2022 a 29 de junio de 2023)	Tasa de inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE
1	Caldono	Cauca	22	4.70
2	Araucuita	Arauca	10	6.28
3	Saravena	Arauca	11	7.15

#	Municipio	Departamento	Número de acciones armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales (29 de octubre de 2022 a 29 de junio de 2023)	Tasa de inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE
4	Balboa	Cauca	17	7.63
5	Buenaventura	Valle del Cauca	45	9.54
6	Tame	Arauca	19	9.95
7	Corinto	Cauca	13	11.57
8	Tumaco	Nariño	20	11.83
9	Ituango	Antioquia	10	12.58
10	Remedios	Antioquia	12	17.23
11	Argelia	Cauca	27	18.12
12	El Bagre	Antioquia	21	18.23
13	Caucasia	Antioquia	10	19.91
14	Sardinata	Norte de Santander	12	20.90
15	Tibú	Norte de Santander	28	21.02
16	Puerto Guzmán	Putumayo	13	23.17
17	Cáceres	Antioquia	13	24.76
18	Barrancabermeja	Santander	13	24.79
19	Valdivia	Antioquia	11	27.66
20	Quibdó	Chocó	14	31.50
21	Jamundí	Valle del Cauca	11	33.88
22	Barranquilla	Atlántico	10	34.24
23	Cúcuta	Norte de Santander	17	38.44
24	Puerto Rondón	Arauca	11	43.35
25	Medio San Juan	Chocó	10	59.56

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

b. 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 6 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 6. 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	8.05	45.52
2	Concordia	Antioquia	10.43	47.10
3	Medellín	Antioquia	8.04	50.05

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

c. 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 municipio de Arenal (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 7. 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	79.70	1.80
2	Puerto Alegría	Amazonas	0.00	11.01
3	Papunaua	Vaupés	0.00	12.96
4	Puerto Arica	Amazonas	3.16	15.29
5	El Encanto	Amazonas	0.00	22.78

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

d. 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.

#	Municipio	Departamento	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE	(Censo DANE - Censo electoral)/población (%)	Índice
1	Mercaderes	Cauca	8.49	21.00	1.34
2	Buenos Aires	Cauca	5.84	22.12	1.41
3	Puracé	Cauca	6.30	23.40	1.43
4	Jambaló	Cauca	2.78	21.24	1.45
5	Puerto Arica	Amazonas	3.16	21.80	1.45
6	Paez	Cauca	4.06	25.26	1.52
7	La Chorrera	Amazonas	2.80	24.70	1.53
8	Totoró	Cauca	6.03	27.80	1.54
9	Tarapacá	Amazonas	3.76	30.94	1.66
10	El Encanto	Amazonas	0.00	31.63	1.75
11	Puerto Alegría	Amazonas	0.00	34.09	1.81
12	Puerto Santander	Amazonas	0.00	38.87	1.92
13	Pacoa	Vaupés	8.12	47.90	1.99
14	Miriti - Paraná	Amazonas	0.95	46.90	2.10
15	La Pedrera	Amazonas	0.00	47.69	2.14
16	Pana Pana	Guainía	3.94	54.38	2.23

#	Municipio	Departamento	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE	(Censo DANE - Censo electoral)/población (%)	Índice
17	Morichal	Guainía	2.06	56.08	2.30
18	Papunaua	Vaupés	0.00	59.69	2.43
19	La Victoria	Amazonas	0.00	83.78	3.01

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	-5.577	0.376	-14.816	0.000	***
Violencia	-0.098	0.037	-2.684	0.007	**
Tasa de participación (%)	0.022	0.002	11.016	0.000	***
% personas inmigrantes	0.074	0.008	9.300	0.000	***
Nivel de cedulación y acceso a puestos de votación	-0.014	0.001	-19.982	0.000	***

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

Incluye efectos fijos por departamento

Parámetro de dispersión para cuasi-poisson 45.2