

LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS EN LA MEDICIÓN DE LAS MIGRACIONES EN LA ARGENTINA: DESAFÍOS Y LIMITACIONES DE LOS MÉTODOS Y FUENTES DISPONIBLES¹

Ameijeiras, Analía*

Resumen. En Argentina, la principal fuente de información que se utiliza para estimar el *stock* y flujo migratorio en la actualidad son los Censos Nacionales de Población y Viviendas, los cuales se llevan adelante cada 10 años. Adicionalmente, se cuenta con información producida de manera continua sobre los ingresos y egresos de personas extranjeras a nuestro país, así como las solicitudes de residencia. Esto presenta una potencial oportunidad para utilizar estos registros en las estimaciones de las migraciones de forma periódica. Asimismo, se podrían complementar los datos obtenidos en cada ronda censal con estimaciones regulares provenientes de estas fuentes. En este artículo² se analizará la potencial aplicación para el caso argentino de los métodos desarrollados para la estimación migratoria con fuentes administrativas. Para ello, se describirán los trabajos realizados por otros países en la materia, se evaluarán las fuentes administrativas locales y finalmente se analizarán las oportunidades y limitaciones que presentan.

Palabras Clave: Inmigración, Metodología, Fuentes de datos.

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Argentina.

Contacto: analia.ameijeiras@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-3851-5335>

¹ Una versión anterior de este artículo fue presentada en las XVII Jornadas Argentinas de Estudios de Población - IV Congreso Internacional de Población del Cono Sur, y se basa en los avances de la tesis doctoral de la autora, la cual se desarrolla en el contexto de una beca doctoral cofinanciada entre CONICET e INDEC.

ADMINISTRATIVE DATA IN MIGRATION STATISTICS IN ARGENTINA: CHALLENGES AND LIMITATIONS OF AVAILABLE METHODS AND SOURCES

Abstract. In Argentina, the current main source of information used to estimate migration stocks and flows is the Population Census, conducted every 10 years. Additionally, administrative data is available on the arrivals and departures to our country, as well as applications for residency. This provides an opportunity to incorporate this data into migrant stock and flow estimates. Thus, data from each census round could be supplemented with regular estimates derived from these sources. This article will analyze the potential application of methods developed for migration estimation using administrative registers in the Argentine context. To achieve this, methodologies used by other countries on the subject will be described, local administrative sources will be evaluated, and finally, its opportunities and limitations will be examined.

Key words: Immigration, Methodology, Data sources.

Original recibido el 17/03/2024

Aceptado para su publicación el 23/06/2024

1. Introducción

La producción de estadísticas sobre la migración internacional en la Argentina ha sido materia de análisis y debate tanto a nivel académico como a nivel gubernamental. En Argentina, la principal fuente de información que se utiliza para estimar flujos migratorios (así como para caracterizar los *stocks* de inmigrantes) continúan siendo los Censos Nacionales de Población y Viviendas los cuales se realizan aproximadamente cada 10 años. En contraste, a nivel internacional, se han realizado avances significativos en la utilización de otras fuentes de información, así como en las técnicas para la estimación tanto del *stock* como de los flujos inmigratorios. Esto ha permitido depender cada vez menos de la producción de datos censales, como es el caso principalmente de los países del norte de Europa (United Nations Economic Commission for Europe [UNECE], 2007).

Los Censos Nacionales de Población y Vivienda cuentan con ventajas vinculadas a la periodicidad, accesibilidad, confiabilidad y robustez de los datos para la medición y conteo de personas migrantes (Maguid, 2008; Calvelo, 2011a; Massé, 2013). Asimismo, los censos de población presentan limitaciones de dos tipos. Por un lado, solo se pueden estimar flujos migratorios de los 5 años previos al censo. Por otro lado, no permiten contar con la información que corresponde a los saldos migratorios en periodos intercensales. Adicionalmente, muchas veces se “escapa” la lectura de fenómenos migratorios que cambian la estructura y composición migratoria. En el caso argentino, la llegada del colectivo venezolano a partir del año 2016 y 2017 (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2019) ha sido escasamente medido cuantitativamente, recién ocho años después, a principios del 2024, se han publicado los datos migratorios de la ronda censal 2022.

Es por estos motivos que la necesidad de mirar hacia otras alternativas para la medición de las migraciones en la Argentina es ineludible. Esta mirada debe ser complementaria, integrada a las formas de medición existentes. En otras palabras, pensar en un sistema estadístico migratorio que esté integrado por formas tradicionales y de vanguardia que midan, comparen y contrasten la información disponible.

El presente artículo abordará solo una arista de este complejo entramado de mediciones que es la implementación del uso de registros administrativos en la Argentina.

2. Marco conceptual y revisión de antecedentes

En la actualidad Argentina está realizando algunos acercamientos a las estimaciones en base a registros administrativos. Asimismo, otros países de la región han avanzado en esta materia y han realizado esfuerzos por proponer una metodología que permita aprovechar la información administrativa disponible. Sus publicaciones apuntan a una periodicidad de las estadísticas migratorias independientes a los datos censales. Estas van de la mano con las recomendaciones propuestas desde hace décadas por las Naciones Unidas (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1998) implementadas por países en otras partes del mundo.

Las ventajas de trabajar con registros administrativos en la medición de la migración residen en un alto nivel de precisión en términos de temporalidad, medio de transporte y punto de entrada o salida, según la Global Migration Group (2017, p. 17)

en su manual para mejorar la producción y el uso de datos migratorios. Sin embargo, en la realidad, se encuentran dificultades para recolectar información confiable en grandes volúmenes que impliquen la recolección en distintos puntos de control de entrada y salida del país.

Asimismo, se presentan limitaciones debido a la naturaleza de la recolección de esta información administrativa, ya que los datos disponibles hablan de movimientos o solicitudes y no de personas.

En el caso de América Latina, Calvelo (2011b) señala que el registro de entradas de personas extranjeras tiene mayor cobertura que la salida, lo que puede producir una sobreestimación de los saldos. Al mismo tiempo, las salidas de personas ciudadanas del país tienen mayor cobertura que su entrada, exponiendo a una sobreestimación de los saldos de sus egresos. Esto es así debido a que para la aplicación de las normas de tránsito internacional es fundamental saber si el movimiento fronterizo es realizado por una persona del país o una extranjera, y al tener un carácter administrativo los esfuerzos se concentran en la captura de datos de ingresos de personas extranjeras y de egresos de nacionales.

De la misma manera, Calvelo (2011b) refiere a las limitaciones en los usos posibles de estos registros debido a las variables relevadas. Entre ellas menciona el “diseño deficiente de las tarjetas, ambigüedad en las definiciones conceptuales, sistemas clasificatorios imperfectos y ausencia de algunos indicadores básicos” (2011b, p. 16).

En términos regionales han habido al menos dos iniciativas que incluyeron los registros administrativos para la estimación de tendencias migratorias. Por un lado, está el Sistema de Información de Centroamérica y México (SIEMCA-SIEMMES), iniciado en el año 2000, y que a partir del 2007 ha sido transferido al Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional de Costa Rica. Esta iniciativa ha recolectado información de censos, encuestas de hogares y registros administrativos para monitorear la magnitud y características de la migración en Belice, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Panamá (Calvelo, 2011b).

Por otro lado, el Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) que es una iniciativa de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y sus países miembros, en la recolección de información para la caracterización de la población migrante que se mueven desde y hacia países miembros de la OEA. Al igual que en el SIEMCA-SIEMMES, se utilizan fuentes de distintos tipos tanto censales, como de encuestas y registros administrativos. El SICREMI ha elaborado informes anuales tanto regionales como nacionales, siendo el último informe disponible del 2017.

La Dirección Nacional de Migraciones (DNM) ha realizado distintos esfuerzos por hacer pública la información disponible de la población migrante en la Argentina a través de los registros administrativos. Durante varios años han publicado en su página *web* un informe sobre las solicitudes de residencia y las entradas y salidas por año calendario, incluyendo información clave tal como edad, sexo, nacionalidad y cruce fronterizo que atraviesa. Sin embargo, estos informes llegan hasta el año 2018 y a partir del 2021 ya no se encuentran disponibles en la *web*. Por otro lado, ambos

informes presentan limitaciones a la hora de trabajar con los datos. En el caso de las solicitudes de residencia, los datos que estaban disponibles respondían a trámites iniciados o resueltos por la DNM. De esta forma, una persona podía iniciar más de un trámite y estar contabilizada dos o más veces en los registros. Con los ingresos y egresos sucede algo similar. Los informes presentados hacían un recuento de la cantidad de movimientos realizados, no de personas que habían ingresado o salido del país.

Desde una perspectiva local, distintos autores y autoras (Cerrutti, 2009; Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2012; Rosas y Gil Araujo, 2022) han utilizado estos informes sobre registros publicados o bien información solicitada directamente a la DNM para la caracterización de la población migrante o fenómenos recientes vinculados a la migración en Argentina.

En estos trabajos se registran, en términos generales, las solicitudes, aprobaciones o rechazos de los trámites de residencia iniciados en nuestro país por personas con nacionalidad extranjera. En general, hay un mayor hincapié en las nacionalidades del Cono Sur, debido al programa Patria Grande y a la sanción de la nueva Ley de Migraciones (Ley 28871). Sin embargo, y como ya se ha mencionado en los párrafos anteriores, la aplicación de este tipo de fuentes tiene fuertes limitaciones vinculadas a la naturaleza administrativa de la fuente. Por un lado, la unidad de análisis son los trámites iniciados por las personas de nacionalidad extranjera, susceptibles a su sobrerrepresentación. Por el otro, las categorías de información que presentan este tipo de registros limitan la caracterización de las personas que han iniciado los trámites.

Asimismo, la Dirección Nacional de Población (DNP) también ha realizado un informe en 2021 sobre la migración reciente en base a las solicitudes de residencia transitoria y permanente otorgadas entre el 2012 al 2020 (Dirección Nacional de Población, 2021).

Una experiencia más novedosa es el informe presentado por la DNP en colaboración con el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) en diciembre del 2022, donde la unidad de análisis son las personas (Dirección Nacional de Población, 2022). Este informe tiene como objetivo la caracterización de la población migrante internacional residente en Argentina que cuente con un Documento Nacional de Identidad (DNI) con proceso digital en la actualidad. En cuanto a las características metodológicas de este documento, se toma a la población migrante residente en Argentina como el conjunto de personas con DNI registradas en RENAPER, y controlando la residencia efectiva a través de los ingresos y egresos registrados por la DNM. Sobre este último punto, se consideró que el DNI de la persona identificada como migrante residente no haya estado ausente del país por al menos 6 meses o más para agosto del 2022. En ese caso, la DNP eliminó del cómputo a aquellas personas que no residieran, con este criterio, en la Argentina. Como se verá más adelante, se pueden considerar algunas limitaciones con respecto al uso de este tipo de registro para la cuantificación de personas migrantes residentes, principalmente vinculadas al tipo de documento con el que las personas salen o ingresan al país. A pesar de ello, resulta evidente el interés por parte de distintos organismos del Estado en la construcción de alternativas para la estimación estadística de las migraciones.

3. Objetivos

El objetivo general de este trabajo es analizar la aplicación para el caso argentino de los métodos desarrollados para la estimación migratoria con fuentes administrativas, en especial los esfuerzos latinoamericanos con este objetivo.

Específicamente, se propone:

1. describir los trabajos realizados por otros países para la medición de las migraciones con fuentes administrativas (registros de entradas y salidas, solicitudes de residencias y otras bases de datos gubernamentales).
2. evaluar las fuentes administrativas locales, considerando las variables y categorías disponibles.
3. analizar las potencialidades y las limitaciones de este instrumento y las posibilidades a futuro de desarrollar estimaciones con esta fuente.

4. Metodología y fuentes

El presente artículo se basa en la descripción de los antecedentes metodológicos disponibles en la actualidad para el uso de los registros administrativos como fuentes de estimación de la migración. Por otro lado, busca avanzar en el análisis de las fuentes disponibles en la Argentina para la aplicación de los métodos que se describirán a lo largo del trabajo.

Para cumplir con los objetivos propuestos se realizará, en primera instancia, una revisión bibliográfica de las metodologías implementadas por otros países (tanto regionales como de otros continentes).

En una segunda parte se tomarán los registros administrativos de la DNM de las entradas y salidas del país para analizar las variables disponibles y la viabilidad de las metodologías implementadas por otros países. Además, se tendrán en consideración la regulación vinculada a los puntos fronterizos. Esto es así, debido a que, como se verá más adelante, los acuerdos realizados con los países limítrofes podrían condicionar el registro de entradas y salidas.

Con respecto a las fuentes, si bien se realizó la revisión de las tarjetas de entrada y salida disponibles de forma pública, también se ha podido acceder a una muestra de la base de datos de estos registros de forma anonimizada a través del INDEC en convenio con la DNM. De esta forma, se ha podido consultar no solo las variables disponibles sino también sus categorías.

5. Las mediciones de la migración en países extra-regionales seleccionados

Una gran variedad de países ha explorado el uso de registros administrativos para la medición de las migraciones. Algunos con tradición migratoria más extensa, como Reino Unido, Australia, Estados Unidos y España, han desarrollado instrumentos y modelos estadísticos que les han permitido estimar las migraciones, inclusive a lo largo de la pandemia por COVID-19.

5.1. Reino Unido

En el caso del Reino Unido (Office for National Statistics [ONS], 2021), tradicionalmente, se utilizaba la *International Passenger Survey* para medir los flujos migratorios británicos. Con la llegada de la pandemia, y ante la ausencia de esta

fuerza de información se ha recurrido a metodologías alternativas para la medición de las migraciones.

El análisis experimental que realizaron durante el 2020 (actualmente cuentan con un nuevo censo del 2021) se basa en una serie de fuentes administrativas, particularmente centradas en visas otorgadas y los cruces fronterizos asociados a estas. Para ello, utilizan las siguientes fuentes administrativas de datos: Home Office (HO), Visa and Advanced Passenger Information, Department for Work and Pensions (DWP), National Insurance Number allocations, Civil Aviation Authority (CAA), Eurotunnel and Ferries, Personal Demographic Service (PDS).

En base a los datos recabados y un modelo estadístico (el State Space Model) estiman los flujos migratorios entre marzo y octubre del 2020. Este modelo multivariado consiste en dos ecuaciones: una ecuación de observación y una de transición. La primera indica la relación entre los vectores observados en las series de tiempo y los no observados, mientras que la segunda indica cómo se transforman en el tiempo (mensualmente) estos componentes. Se produce un modelo estadístico diferenciado para británicos, personas ciudadanas de la Unión Europea, y personas ciudadanos fuera de la Unión Europea, considerando sus diferentes tendencias y estacionalidades. Finalmente, se suman los resultados de los distintos modelos y se calcula el saldo neto migratorio en base a las diferencias entre inmigraciones y emigraciones.

5.2. Australia

Las fuentes de datos utilizadas para la estimación de la migración neta de ultramar en el caso australiano (Australian Bureau of Statistics, 2006) son la Overseas Arrivals and Departures Collection (OAD) y la información provista por el Travel and Immigration Processing System (TRIPS). La OAD contiene información de las entradas y salidas provistas por las tarjetas de pasajeros completadas y son emparejadas con las identificaciones personales provistas por el TRIPS. De esta forma, se termina construyendo una base de personas que contiene los movimientos del período de las personas y su identificación personal. Luego, se le asigna una categoría de viaje para el cuatrimestre evaluado. Para ello toma en consideración la declaración realizada en el último movimiento en el caso que haya declarado la intención de permanecer fuera o dentro de Australia por al menos 12 meses, o el primer movimiento en el caso que no se haya declarado una intención de permanecer 12 meses en el país al que está viajando o al ingresar a Australia. Posteriormente, se le asigna una etiqueta que indica si en el periodo anterior al analizado estaba dentro o fuera de la población residente estimada (Estimated Resident Population (ERP)).

Como siguiente paso, se construye un historial de movimientos, considerando los 16 meses posteriores al cuatrimestre en el que se registra el movimiento ya sea de entrada o salida del país. A este historial se le incorporarán datos sociodemográficos tales como edad, sexo y país de nacimiento y ciudadanía. La consideración de los 16 meses se utiliza para subsanar la limitación vinculada a la exigencia de una duración de estadía de 12 meses para considerar la migración. Puede que haya momentos de viajes en el medio que desestimen a esa persona en el cálculo de la migración neta aunque no corresponda, como por ejemplo, migrantes que van de vacaciones

a su país de origen. Es por esto que se ha introducido una nueva regla denominada “12/16 meses” que implica que para que una persona sea considerada migrante debe haber residido 12 meses o más dentro de un periodo de 16 meses en el país de destino.

En el caso de encontrar secuencias de movimientos incoherentes como, por ejemplo, dos salidas o dos entradas consecutivas, se establecen distintos criterios en caso que cuente o no con una secuencia coherente durante los 16 meses analizados. Si tiene una secuencia coherente durante el periodo de los 16 meses evaluados, se calcula la proporción de tiempo vivido en Australia y en el exterior y se aplica la misma proporción a los movimientos incoherentes, bajo la asunción de que presentan comportamientos similares. En caso que no haya secuencias coherentes de movimientos durante los 16 meses, se asume que los viajeros pasaron un 50% del tiempo entre movimientos en Australia.

Finalmente, se calcula el tiempo total durante los 16 meses evaluados que la persona estuvo dentro de Australia o fuera de ella. En base a la etiqueta ERP que tenía previamente, más el tiempo de permanencia en el país o fuera se establece una nueva etiqueta ERP posterior al periodo. Si la etiqueta ERP al final del periodo analizado corresponde a un ingreso (IN) se agrega a esta persona a la estimación de la migración neta. Si la etiqueta ERP al final del periodo corresponde a una salida (OUT) se elimina a esa persona de la estimación de migración neta. Estas entradas y salidas del ERP terminan definiendo el saldo neto migratorio para el periodo.

5.3. Estados Unidos

En el caso norteamericano (United State Census Bureau, 2020), usualmente utilizan la American Community Survey (ACS) para registrar los ingresos y egresos de población en el país. Para el cálculo se utiliza la pregunta sobre el lugar de residencia un año atrás, para determinar si la persona inmigró a lo largo del último año. Los datos serán diferenciados entre nacidos en México y el resto de los países³. Estos cálculos son a nivel nacional, que luego serán trasladados a nivel estatal por universos *proxy* conformado por aquella inmigración recibida en los últimos 5 años desde el momento en que se está midiendo. Estos universos conservan características demográficas con distribución estatal.

Para la estimación de la emigración se utiliza los datos censales de dos momentos en el tiempo de al menos 80 países. Con esto se busca identificar a la población nativa a través de los censos y registros de población de otros países. De esta forma se calcula un promedio anual de emigración sobre el que se estimara sus características demográficas mediante el registro de aquellos que vivían en otro país o estado en el año anterior de la encuesta.

Tanto para las estimaciones de emigración como inmigración se excluye el movimiento de la población perteneciente a las Fuerzas Armadas. Estos movimientos son registrados a través del Defense Manpower Data Center (DMDC) y la ACS.

Finalmente, para la producción de datos durante la pandemia se utilizaron datos auxiliares provenientes de la Airline Passenger Traffic (APT) desde el Bureau of Transportation Statistics (BTS), las visas otorgadas en el extranjero provenientes

³ Esto es así debido a que se esperan patrones demográficos y geográficos diferenciados entre ambos grupos (United State Census Bureau, 2020).

del Bureau of Consular Affairs, y el acceso a información de uso interno proveniente de Statistics Canada. Sin embargo, la documentación disponible no aclara específicamente el tratamiento dado a esta información.

5.4. España

En el caso español (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2021), el cálculo de las estimaciones para la migración se realiza en base al Padrón Municipal. Este Padrón registra ya sea por acción propia de los residentes o por oficio las altas y bajas de personas con residencia habitual en un municipio. Esta inscripción les permite a las personas residentes acceder a servicios de salud, escolarización y permisos futuros de residencia, por lo que logra capturar una amplia mayoría de los flujos migratorios (ya sean internacionales como locales).

Para el caso de la emigración de personas españolas, se contrastan los registros mensuales del Padrón Municipal con los registros consulares en el extranjero para constatar su salida.

En el caso de la emigración de personas extranjeras, el sistema del Padrón cuenta con una baja de oficio, bajo la de “ley de extranjería” de 2003, que se produce a los 2 años de la inscripción del residente extranjero en caso que este no renueve esa inscripción. Esto aplica para los casos de personas extranjeras que no pertenezca a la Unión Europea o no cuenten con una residencia permanente. Por otro lado, el Padrón también cuenta con una “limpieza natural” que se produce ante la declaración de residencia habitual en otro municipio, que permite dar de baja en el registro del antiguo municipio.

Para el caso de aquellas personas extranjeras comunitarias o con permiso de residencia permanente, que no están obligadas a renovar su inscripción en el Padrón cada dos años, a partir de 2009 se realiza una comprobación periódica sobre la continuidad de su residencia. El criterio para esta comprobación es de 5 o 2 años sin movimientos en el Padrón Municipal, según estén o no inscritos en el Registro Central de Extranjeros.

Se consideran para el cálculo del flujo migratorio solamente aquellos movimientos que impliquen una estancia igual o mayor a 12 meses tanto en España como en el extranjero. Luego, se les imputa el país de nacimiento, nacionalidad, país de origen o destino y año de llegada a España (para las inmigraciones). Por último, se realiza un ajuste final eliminando aquellas emigraciones al exterior cuya población no figura como residente de España al inicio del periodo analizado de acuerdo a las “Cifras de Población” o se añaden las inmigraciones exteriores en base a este registro, garantizando una consistencia en el flujo migratorio y *stock* de población.

Finalmente, a partir de 2013, se obtienen dos mediciones anuales de los flujos migratorios, uno en junio y otro en diciembre de cada año.

6. Las experiencias latinoamericanas en el uso de registros administrativos

Entre los esfuerzos por actualizar la información migratoria disponible, se ha recopilado en Massé (2013) los datos disponibles e instituciones que los publican. Presenta una fuente de consulta completa para pensar en la integración de registros en todos los países latinoamericanos, ya que no solo publica información, organismos

y links de interés, sino que también rescata las principales ventajas y desventajas del uso de cada una de las fuentes.

Si indagamos sobre nuevas metodologías para la medición migratoria con registros administrativos, en América Latina se destacan a Perú, Chile y Colombia como los principales países que han avanzado en esta materia.

En el caso peruano, en la última actualización (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2022) de una serie que se publica desde el año 2000, se estiman personas inmigrantes extranjeras y retorno de personas peruanas para el periodo 1990-2021, y personas emigrantes internacionales peruanas para el periodo 1990-2020. Para el caso de la emigración peruana no aclara si se establece un límite de tiempo en el que debería permanecer fuera del país sino solamente no haber registrado un ingreso al país al 31 de diciembre de 2020. Para el caso del retorno, se requiere que haya vivido en el exterior al menos un año. Toma como fuente de información los registros administrativos de la Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones), en particular la Tarjeta Andina de Migraciones (TAM). Para el caso de las personas inmigrantes extranjeras se toma la última solicitud de cambio de calidad migratoria, evitando así solicitudes duplicadas. Adicionalmente, se controló que no se haya registrado un movimiento de salida del país posterior a su último ingreso. Para las personas emigrantes peruanas, se toman los movimientos de entradas y salidas por puntos de control migratorio desde 1994 al 31 de diciembre de 2020, considerando el último movimiento de salida que no presente posterior ingreso al país. En caso de presentar un ingreso al país, con una residencia mínima de un año en el exterior, se lo consideró peruano retornante del exterior.

En el caso chileno (Instituto Nacional de Estadística, 2020), la metodología para estimar el stock migratorio al 31 de diciembre de 2019 corresponde a un doble proceso, primero una estimación del *stock* de población nacida en el extranjero residente en el país para el último Censo disponible (para el caso chileno, en el 2017). A ese *stock* se le sobrevive dos años hasta el 31 de diciembre de 2019 (fecha que se quiere estimar) y se le ajusta la omisión censal. Luego se suman la cantidad de ingresos, registrando las solicitudes y permisos de residencia. Para ello se toma tanto las solicitudes del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) y las solicitudes consulares desde el exterior, a través de Ministerio de Relaciones Exteriores. Se eliminan en estos datos los casos duplicados, transformándolo en una base de datos persona en reemplazo de una base de permisos. Luego, se eliminan de la base aquellos que han salido del país entre la fecha del último Censo y la fecha final elegida y aquellas defunciones de inmigrantes registradas en el Servicio de Registro Civil e Identificación. La suma del *stock* censal corregido y los nuevos ingresos entre la fecha del último Censo y la fecha de medición elegida, ajustados por los retornos y defunciones, dan como resultado el *stock* migratorio al 2019.

En el caso colombiano (Recaño Valverde, Sánchez Barriga y Rivera Sepúlveda, 2013), el procedimiento para la estimación de flujos emigratorios, que podría aplicarse al cálculo también de las inmigraciones, toma las entradas y salidas captadas por los registros administrativos del organismo gubernamental Migración Colombia. Transformando la base datos de movimientos en una base de personas, primero

realizan una selección de aquellas personas que realizaron hasta 25 movimientos en el periodo considerado (2004-2010), para evitar registrar movimientos que no correspondan a migraciones (como, por ejemplo, el de la tripulación a bordo del servicio aéreo). Una vez identificadas las personas con hasta 25 movimientos, se distinguen aquellas personas que tienen secuencias de movimientos coherentes de las incoherentes. Por ejemplo, si una persona tiene un movimiento de ingreso seguida de uno de egreso esta corresponde a una secuencia coherente, mientras que si a un ingreso al país le continúa otro ingreso es considerado una secuencia incoherente, ya que esto podría significar la falta de algún registro intermedio. Una vez realizada la distinción, se considerarán para la medición aquellas personas con secuencias coherentes.

Por último, se considera como migrante internacional “a toda persona que realice un viaje internacional desde o hacia Colombia y permanezca más de un año fuera de Colombia o en Colombia, respectivamente, estimando la duración de estancia a partir de las comparaciones entre dos fechas de viajes sucesivas declaradas en ese registro” (RRecaño Valverde *et al.*, 2013, p. 174). Por último, debe considerarse el truncamiento de observación a la derecha que se da a fines del periodo y el truncamiento de observación a la izquierda en el caso del inicio del periodo. Esto implica el desconocimiento del comportamiento del flujo migratorio que se produce antes y después del 2004 y 2010 respectivamente.

En base a esta definición y los criterios de selección mencionados, finalmente se estima el flujo emigratorio e inmigratorio año a año para el periodo seleccionado.

7. Aplicación de las metodologías al caso argentino

7.1. Distribución de los pasos fronterizos y sus limitaciones

Una de las primeras cuestiones a destacar de los métodos revisados es que en muchos de los países el principal paso fronterizo es aéreo. Eso permite un mayor control de las entradas y salidas del país, e inclusive permite implementar registros unificados y digitalizados. Simultáneamente los servicios de control y seguridad desplegados en los aeropuertos difieren de los mecanismos de control terrestres, al menos para el caso argentino.

Recaño Valverde *et al.* (2013) señalan un nivel adecuado para el uso de los registros de entradas y salidas en Colombia como fuentes de información. Esto es posible, por un lado, debido a una fuerte integración y control fronterizo, gracias a organismos gubernamentales como Migración Colombia. Por el otro lado, debido a que el 90% de los flujos de entradas y salidas corresponden a un transporte aéreo (2013, p. 164-165). Este es un factor que repercute positivamente en la estimación del flujo migratorio, particularmente por la calidad del registro, al asegurar mayores controles y cobertura en el registro de movimientos.

En el caso argentino, el transporte aéreo representa solamente el 21,3% de todos los movimientos realizados por pasos fronterizos durante el 2018 (DNM, s.f.). En el caso del transporte marítimo, alcanza el 11% de los movimientos para el mismo año, quedando cerca del 70% de los movimientos dentro del transporte terrestre.

Los principales transportes utilizados se condicen con las nacionalidades de

procedencia de estos movimientos, siendo el 79% de los movimientos de personas de nacionalidad extranjera correspondiente a países limítrofes para 2018.

7.2. Revisión de las variables de los registros de entradas y salidas

Los registros de entradas y salidas cuentan con variables demográficas vinculadas a la persona que realiza el movimiento y con variables vinculadas directamente al acto del cruce de frontera. Cabe aclarar que el listado (Tabla 1) que se presenta con las variables corresponde a una selección de variables disponibles bajo el convenio firmado entre INDEC y la DNM para el acceso a los registros. Se sabe que al menos las variables de Nombre y Apellido no se encuentran disponibles bajo el convenio, pero es información con la que cuenta la DNM.

En una primera instancia, se identifica una dificultad para seguir los movimientos de entrada y salida de una persona que utiliza distintos tipos de documentos de identidad. Esto ocurre, por un lado, en el caso de las personas nacidas en Argentina que han adquirido una segunda ciudadanía, por ejemplo, por herencia de sus antepasados. Algo similar ocurre entre aquellas personas con nacionalidad extranjera residiendo en Argentina que adquieren la residencia. Este puede ser el caso de una persona que ingresa con pasaporte extranjero al país y luego sale, un año después, con el DNI otorgado por la solicitud de residencia.

Desde esta perspectiva, sería fundamental que tanto la DNM en las solicitudes de residencias como el RENAPER en las emisiones de DNI extranjero dispongan de datos para vincular el DNI otorgado con el documento emitido por el país de origen de la persona solicitante. De este modo, se podría garantizar la trazabilidad de las trayectorias migratorias. Actualmente, no hay evidencia que indique que esto esté sucediendo. En el caso del DNI y pasaporte argentino, la DNM cuenta con un sistema que unifica ambas documentaciones bajo una misma identidad de persona. Para resolver esta limitación podría considerarse la posibilidad de validar la identidad de una persona a través de distintas variables personales. De esta forma, aquellos casos en los que no coincidan el documento pero que cuenten con mismo nombre, apellido y fecha de nacimiento podrían ser considerado como una misma persona.

En una segunda instancia, los motivos de cruces también podrían llegar a presentar dificultades. Por un lado, la gran mayoría de los casos se concentran en categorías que no describen de forma clara una razón siendo, por ejemplo, la categoría "Argentino" o "Sin categoría" las más citadas. No solamente por la limitación descriptiva en tanto a las categorías disponibles, sino que expone una dificultad de declarar el motivo real de entrada (o salida en el caso de los argentinos y las argentinas) del país. A pesar de contar actualmente con una ley migratoria amplia e inclusiva, el país cuenta con una historia migratoria punitivista y legalista con respecto al ingreso de personas extranjeras al país (Domenech, 2011). Esto podría limitar la capacidad de caracterizar las migraciones, en particular, las migraciones por razones laborales o políticas.

Tabla 1. Listado de variables disponibles sobre los registros de entradas y salidas

Variables	Descripción
PASO_CRUCE	Nombre del cruce por el que se realiza el movimiento
TIPO_CRUCE	Clasifica entre cruce aéreo, marítimo o terrestre
EMPRESA_CRUCE	Nombre de la empresa con la que cruzan aquellas personas que ingresan o salen con una compañía privada de transporte
ID_VEHICULO	Patente del vehículo usado para el cruce
FECHA_CRUCE	Día, mes y año de ocurrencia del movimiento
NACIONALIDAD	Nacionalidad de la persona que realiza el movimiento
FECHA_NACIMIENTO	Fecha de nacimiento de la persona que realiza el movimiento
EDAD	Edad de la persona que realiza el movimiento
SEXO	Sexo de la persona que realiza el movimiento
TIPO_DOCUMENTO	Identifica qué tipo de documento presentó la persona que realiza el movimiento. Puede ser DNI o Pasaporte
NRO_DOC_ENTERO	Código anonimizado que hace referencia al número de documento de la persona que realiza el movimiento
PROPOSITO_CRUCE	Motivo por el que se produce el cruce
CPROC_DEST	País de procedencia y de destino
CCOD_PASO	Código del paso por el que se realiza el cruce
CPROCEDENCIA	País de procedencia
CDESTINO	País de destino

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles del convenio INDEC-DNM.

7.3. Uso de fuentes de distintos registros

Entre las distintas metodologías descriptas, la del Reino Unido presenta una combinación de fuentes que incluye registros del tipo laboral, salud y transporte. En el caso argentino, consultar bases de información tales como la Administración Federal de Ingresos Públicos [AFIP]⁴ podrían condicionar el alcance de la estimación de la inmigración. Esto se debe a que la situación laboral local tiene mayores niveles de informalidad que en otros países, y más aún en el caso de la población migrante. Asimismo, este tipo de registros no contabiliza a las personas que no trabajan remuneradamente o son menores de edad.

En el uso combinado de fuentes, el mayor desafío se podría presentar al intentar compatibilizarlas. Por un lado, porque no todas las fuentes tienen la misma unidad de análisis. Sin ir más lejos, utilizar al menos una base con movimientos de entradas y salidas y una con solicitudes de residencia parecería una conciliación con cierto nivel de complejidad. No solo porque ambas miden eventos de distinta naturaleza, sino que una refleja flujos migratorios en el tiempo y la otra presenta situaciones más estáticas de las condiciones regulatorias de las personas migrantes. Adicionalmente, Debandi señala “los problemas de falta de interoperabilidad de los sistemas dentro

4 Desde 2024 ARCA (Agencia de Recaudación y Control Aduanero).

del Estado y la ausencia de protocolos que estandaricen algunos campos” (2023, p. 78) lo cual resulta en una mayor incompatibilidad entre fuentes.

En segundo lugar, es necesario considerar el uso de un único ID o identificador que permita conectar las distintas fuentes de información secundaria. Por un lado, los tramites de residencia iniciados, particularmente en el caso de la temporaria, se inician con el pasaporte o DNI extranjero de la persona. *A posteriori*, la persona puede iniciar el trámite de residencia permanente con el DNI argentino otorgado por la residencia temporaria, desvinculándose del ID del trámite original (pasaporte extranjero).

Algo similar ocurre con los movimientos de entrada y salida. No solamente una persona puede ingresar al país con un pasaporte y luego salir con su DNI, sino que además las personas pueden obtener ciudadanías adicionales a las de su país de nacimiento y, en consecuencia, nuevos documentos con los que movilizarse en la frontera del país.

Finalmente, podrían considerarse, tal y como lo hizo la DNP, los registros de RENAPER de la población migrante en combinación con otras fuentes secundarias. Para ello, debe tenerse en consideración dos cuestiones: por un lado, solo incluye a las personas que tienen su situación de residencia regularizada. Sobre esto, la Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA) en su Anuario Migratorio Argentino 2020 (Debandi, Penchaszadeh y Nicolao, 2021) registra que un 11% de las personas migrantes encuestadas no cuentan con DNI. Este porcentaje se incrementa entre las personas de origen extra Mercosur [Mercado Común del Sur] no europeo, con una fuerte concentración en personas provenientes de Haití y Senegal. En segundo término, debe tenerse especial cuidado a la hora de estimar cuantas personas aún permanecen en el país. Aquí, si se utilizara los registros de entradas y salidas, pueden presentarse algunas de las dificultades mencionadas anteriormente: la trazabilidad de una persona que podría utilizar distintos documentos para moverse por la frontera; y el registro efectivo y oportuno de la salida de las personas extranjeras por las fronteras terrestres. En definitiva, el uso de la base de RENAPER para estimar el *stock* migratorio puede ser una oportunidad en la medida en que se utilicen (y compatibilicen) otras fuentes secundarias que suplan los registros faltantes.

8. Consideraciones finales

Tradicionalmente, la Argentina ha estimado el *stock* y flujo migratorio a través de las distintas rondas de Censos de Población y Vivienda. Los compromisos internacionales asumidos por el Estado nacional con respecto a la construcción de datos estadísticos de calidad empujan a una revisión y análisis de las fuentes secundarias disponibles. Es necesario considerar nuevas formas de medición que no reemplacen, pero si complementen la información que brindan cada 10 años los censos, con el objetivo de lograr una construcción periódica de información confiable sobre las migraciones en el país.

Con esto en la mira, la revisión bibliográfica mostró las distintas posibilidades de medición de las migraciones con registros administrativos en los países con mayor afluencia migratoria. Para el caso argentino, estas posibilidades para la construcción de una estimación en base a registros presentan algunas limitaciones.

En primer lugar, es necesario mencionar que la gran mayoría de los movimientos de frontera se producen a través de pasos terrestres. Esto presenta una primera diferencia con los casos latinoamericanos (y también con el Reino Unido y Australia) analizados. Como se señaló, este tipo de paso podría llegar a tener complicaciones vinculadas a la calidad de los registros.

En segundo lugar, el uso de distintos documentos de identidad para registrar el ingreso y egreso o el trámite de residencia podría complicar el seguimiento de las personas en las distintas fuentes disponibles. Para su resolución, se propuso la identificación de las personas a través de más de una variable, como puede ser la fecha de nacimiento, nombre y apellido.

En tercer lugar, debe señalarse el acceso a bases de datos de distintos organismos gubernamentales. Las mismas pueden funcionar como herramientas para el seguimiento o confirmación de las trayectorias espaciales y temporales de las personas migrantes. Esto trae aparejado el desafío de la conciliación entre las distintas fuentes de información, en términos de unidad de análisis y de cobertura de los datos. Tampoco se debe perder de vista que se están trabajando con fuentes administrativas, que tienen otros objetivos primarios, por fuera de la función estadística.

El objetivo de este trabajo no es exponer resultados sobre la implementación de las distintas metodologías descritas. Dicho esto, se realizaron algunas pruebas siguiendo la metodología de Colombia que muestran una mayor precisión en las estimaciones cuando el transporte es aéreo. No solamente por la minuciosidad en el registro, sino también por la frecuencia en la que las personas se mueven a través de este medio. En el caso de los movimientos terrestres, no solamente son más frecuentes, sino que parecieran expresar algo que ya Calvelo (2011b) mencionaba: una sobrerrepresentación de la permanencia en el país de personas extranjeras con nacionalidad de países limítrofes y de argentinos en el exterior.

Finalmente, es preciso hacer dos reflexiones para pensar en lo posible a futuro.

La primera reflexión es que hay una clara necesidad de realizar un trabajo en conjunto y colaborativo entre los distintos equipos que forman parte de los organismos estatales, que tienen acceso a la información y la conocen en profundidad. Solamente de esta forma es posible pensar en el éxito, a través de una colaboración hábil, de los registros administrativos como fuente de estimaciones estadísticas.

La segunda reflexión, invita a no perder de vista la seguridad y protección de la información sensible de las personas involucradas. Deben establecerse mecanismos que garanticen la seguridad del intercambio de información, y más aún en la perspectiva de que sea información estadística de acceso público. La posibilidad de identificar la trayectoria migratoria de una persona dentro del país tiene que ser una oportunidad para las ciencias sociales de obtener datos estadísticos confiables y de calidad, sin perder de vista una perspectiva de derechos humanos sobre las personas migrantes.

Referencias bibliográficas

- Australian Bureau of Statistics (2006). *Improved Methods for Estimating Net Overseas Migration*. <https://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/3107.0.55.0032006?OpenDocument>
- Calvelo, L. (2011a). Inmigración y emigración internacional en Argentina. Problemas de medición y estimación. *XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Neuquén, Argentina. <https://www.academica.org/000-091/1>
- Calvelo, L. (2011b). Viejos y nuevos asuntos en las estimaciones de la migración internacional en América Latina y el Caribe. *Serie Población y Desarrollo* 98. <https://repositorio.cepal.org/items/aa2beb4e-758b-4ca3-b239-a8b5e576bc3f>
- Cerrutti, M. (2009). *Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina*. Dirección Nacional de Población. Ministerio del Interior. https://www.mininterior.gov.ar/poblacion/pdf/Diagnostico_de_las_poblaciones_de_inmigrantes_en_Argentina.pdf
- Debandi, N. (2023). Producción de datos para el monitoreo de la migración internacional en Argentina. *Revista Sociedad*, (47), 64-84. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistasociedad/article/view/9357>
- Debandi, N.; Nicolao, J. y Penchaszadeh, A. (Coord.) (2021). *Anuario Estadístico Migratorio de Argentina 2020*. Buenos Aires, Argentina: RIOSP DDHH-CONICET. <http://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/8237>
- Dirección Nacional de Migraciones [DNM]. (s.f.). *Panorama Movimientos Migratorios 2018*. http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/movimientos_migratorios_2018.pdf
- Dirección Nacional de Población [DNP]. (2021). *Migración internacional reciente en Argentina entre 2012 y 2020*. <https://www.argentina.gob.ar/interior/renaper/estadistica-de-poblacion/migracion-internacional-reciente-en-la-argentina-entre>
- Dirección Nacional de Población [DNP]. (2022). *Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER*. <https://www.argentina.gob.ar/interior/renaper/estadistica-de-poblacion/caracterizacion-de-la-migracion-internacional-en-argentina>
- Domenech, E. (2011). Crónica de una "amenaza" anunciada. Inmigración e 'ilegalidad': visiones de Estado en la Argentina contemporánea, en Feldman-Bianco, B., Rivera Sánchez, L., Stefoni, Carolina y Villa, M. (Eds.), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas*,

- Instituto Nacional de Estadística [INDEC]. (2021). *Estadística de Migraciones. Metodología*. <https://www.ine.es/metodologia/t20/t2030277.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2022). *Perú: Estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros, 1990 – 2021*. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3315838-peru-estadisticas-de-la-emigracion-internacional-de-peruanos-e-inmigracion-de-extranjeros-1990-2021>
- Instituto Nacional de Estadísticas (2020). *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre 2019*. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migración-internacional/estimación-población-extranjera-en-chile-2018/estimación-población-extranjera-en-chile-2019-metodologia.pdf?sfvrsn=5b145256_6
- Global Migration Group (2017). *Handbook for Improving the Production and Use of Migration Data for Development*. Global Knowledge Partnership for Migration and Development (KNOMAD). Washington, EEUU: World Bank.
- Maguid, A. (2008). La emigración internacional a través de los censos en países de origen: evaluación de resultados y recomendaciones. *Serie Población y Desarrollo*, 86. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/193241>
- Massé, G. (2013). *Los sistemas de información en Migraciones Internacionales en los países de América del Sur*. Organización Internacional para las Migraciones. <https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/1394>
- Office for National Statistics (2021). *Using statistical modelling to estimate UK international migration*. <https://www.ons.gov.uk/methodology/methodologicalpublications/generalmethodology/onsworkingpaperseries/usingstatisticalmodellingtonestimateukinternationalmigration#appendix-1-mathematical-specification-of-the-multivariate-state-space-models-and-model-diagnostics>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1998). *Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales. Revisión 1*. EEUU: Naciones Unidas. https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/International-Migration/SeriesM_58rev1-S.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2019). *Tendencias migratorias en las Américas*. https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela_ES_Diciembre_2019_v02_baja.pdf

- Recaño Valverde, J., Sánchez Barriga, C. y Rivera Sepúlveda, V. (2013). Una metodología para la estimación de la emigración internacional a partir del registro administrativo de control de fronteras de Migración Colombia. *Notas de Población* 15 (97), 155-204. <https://hdl.handle.net/11362/35944>
- Rosas, C. y Gil Araujo, S. (2022). Régimen generizado de control migratorio y fronterizo. La producción de expulsabilidad en Argentina. *Estudios Fronterizos*, 22, e104. <https://doi.org/10.21670/ref.222010>
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2007). *Register-based statistics in the Nordic countries*. https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Register_based_statistics_in_Nordic_countries.pdf
- United States Census Bureau (2020). *Methodology for the United States population estimates: vintage 2020*. <https://www.census.gov/programs-surveys/popest/technical-documentation/methodology.html>