

Proyecto: “Obtención y utilización de datos sobre la migración internacional en el contexto de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible y la declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes” (11° Tramo de la Cuenta para el Desarrollo)

División Estadística de Naciones Unidas (DENU) - CELADE División de Población de la CEPAL

Informe del Webinar 2

La medición de la migración internacional a partir de registros administrativos

Santiago de Chile, 21 de octubre de 2021

Informe

Objetivo del webinar

Promover el diálogo entre las instituciones involucradas en la producción de información estadística en materia de migración internacional en la región de América Latina y el Caribe, con el objetivo de conocer sobre prácticas en materia del uso de registros administrativos a partir del Informe del Proyecto con vistas a incrementar la disponibilidad, calidad y uso de los datos en el diseño y gestión de las políticas públicas en materia de migración internacional.

Bajo la moderación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el webinar estuvo dirigido a los países miembros del Grupo de Trabajo sobre Migraciones Internacionales (GTMI) de la CEA-CEPAL que participaron en el Diagnóstico de la capacidad de los sistemas estadísticos para generar datos de migración internacional, a través de las oficinas de estadística de los países, así como de las instituciones gubernamentales que producen estadísticas o que cuentan con registros administrativos en materia de migración internacional¹.

I. Inauguración

Ezequiel Texido, Oficial Regional para Sudamérica de Enlace y Política de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), dio inicio al segundo Webinar en el marco del Proyecto “Obtención y utilización de datos sobre la migración internacional en el contexto de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible y la declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes”, desarrollado de manera conjunta por la División de Estadística de las Naciones Unidas y el CELADE – División de Población de la CEPAL.

¹ Para ampliar la información proporcionada en esta síntesis pueden verse las presentaciones en el sitio del evento: [En línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/taller-contribuciones-la-migracion-internacional-al-desarrollo-sostenible-caso-chile>

A continuación, Simone Cecchini, Director del CELADE – División de Población de Población de la CEPAL dio la bienvenida al segundo taller sobre “La medición de la migración internacional a partir de Registros Administrativos”, y señaló que el CELADE, en su rol de Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre migraciones internacionales de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA), apoyaba la agenda de trabajo dirigida al fortalecimiento de las capacidades de los sistemas estadísticos para producir información con el fin de facilitar la medición y caracterización de la migración internacional en la región.

Asimismo, agradeció a las oficinas nacionales de estadística de los países miembros de la CEA y también a las agencias y programas del Sistema de Naciones Unidas en la región que habían colaborado en las actividades del proyecto. En particular, destacó y reconoció la colaboración de la OIM, con quien se había buscado fortalecer y articular las sinergias por su experiencia y trabajo en proyectos enfocados a la población en situación de movilidad humana, en especial en cuanto al aprovechamiento y uso estadístico de los registros administrativos.

Señaló que era preciso evaluar cómo se estaban superando los problemas de calidad (completitud y exactitud) y de cobertura de dichos registros, así como examinar cómo se estaban abordando las definiciones conceptuales y operativas para identificar las complejas expresiones de la migración contemporánea, como lo son población migrante, solicitante de refugio o refugiadas, niños, niñas, y adolescentes no acompañados, así como lo referente a tráfico ilícito de migrantes y trata de personas". En este contexto, sostuvo que cabía esperar que los registros administrativos (RA) se consolidaran en los próximos años y que acompañaran a la maduración conceptual de las indagaciones censales y el uso de sus microdatos, así como al sostenimiento y mejoría de las muestras para robustecer la información de las encuestas de hogares.

Agregó que las iniciativas globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular (PMM) ayudaban a un trabajo colaborativo interinstitucional en cada país y al intercambio de metodologías y de información entre los países, en la perspectiva de generar sinergias para la gobernabilidad migratoria desde una visión multilateral.

Sostuvo, por último, que esperaba compartir las iniciativas desarrolladas por organismos como la OIM, así como las experiencias de algunos países, sobre las prácticas desarrolladas en relación con la producción de información estadística en materia de uso de registros administrativos.

El representante de la OIM, Ezequiel Texidó por su parte, expuso sobre aspectos relevantes del PMM, el primer documento acordado de manera global en el marco de Naciones Unidas que atiende la migración internacional en todas sus dimensiones con el objetivo de mejorar la gobernanza migratoria a través de un marco de cooperación internacional, el cual fuera aprobado en diciembre de 2018, y cuyos elementos centrales se encontraban plasmados en 23 objetivos, diez principios rectores y varios compromisos que cubrían todo el ciclo

migratorio, ofreciendo así una perspectiva integral, basada en altos estándares de derechos humanos.

La exposición se focalizó en el tema de los datos, particularmente en el Objetivo 1, que consiste en “recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica”. Señaló que, si bien los censos y encuestas proporcionan gran información sobre características de los migrantes, existían problemáticas que quedaban fuera y no encontraban respuesta en esas fuentes. De allí la necesidad de acceder a fuentes complementarias como los registros administrativos, los cuales permitían analizar diferentes fenómenos asociados a la dinámica migratoria.

Por último, sugirió un conjunto de acciones que iban desde el nivel más general al más puntual, y destacó la necesidad de desarrollar estrategias para fortalecer los datos desde el nivel local al nacional, regional y global. Asimismo, remarcó la necesidad de mejorar la comparabilidad y sistematización de datos nacionales sobre migración y, más específicamente, mejorar la colaboración entre dependencias nacionales y las oficinas nacionales de estadística.

II. Desarrollo del Webinar

Zulma Sosa, Coordinadora del Área de Población y Desarrollo del CELADE – División de Población de la CEPAL, hizo una presentación sobre los principales resultados del Informe de Evaluación de la capacidad nacional de producción de datos en materia de registros administrativos.

En este marco, presentó los resultados más relevantes del informe, relacionados con los Registros Administrativos (RA) para el estudio de la migración internacional (MI). Señaló que todos los países disponían de datos sobre MI provenientes de los censos, pero con limitaciones debido a la desactualización, y por encuestas regulares a hogares –con limitaciones de representación muestral y espaciales. Destacó, además que, si bien los RA eran una fuente muy valiosa por su carácter continuo y universal, aún no se encontraban consolidados en la mayoría de los países.

A pesar de la existencia de un número importante de RA en la región, señaló, en su origen ellos no habían sido creados con fines estadísticos y aún debían analizarse sus potencialidades. En este sentido, añadió, que cuando se utilizaban con tales fines presentaban problemas de calidad (completitud y exactitud) y cobertura. En general, proporcionaban cantidades de migrantes, movimientos o eventos migratorios de los que no podía confirmarse su validez, por lo que requerían un trabajo especial de integración y fortalecimiento.

Por último, sostuvo que la vinculación de los RA con otras fuentes de datos en un sistema integrado solo sería posible en el contexto de un mecanismo interinstitucional de

coordinación, constituido dentro del sistema estadístico nacional, que integrase a todas las áreas de producción de información sobre MI, y donde las agencias internacionales relacionadas –e interesadas en promover la formulación de políticas que contemplen la dinámica y complejidad de los movimientos y migraciones internacionales– fomentasen la cooperación sur-sur con el objetivo de fortalecer las fuentes tradicionales y apoyar la exploración y uso de fuentes de datos no tradicionales.

A continuación, Ricardo Valencia Ramírez, representante del DANE de Colombia expuso sobre la propuesta metodológica REMI para para la medición de la migración internacional. En relación con el registro de entradas y salidas internacionales, señaló que dicho país cuenta con 35 puestos de control migratorio. Destacó, además, que el número de viajes internacionales había aumentado sin pausa a través desde 2004 pero con mayor notoriedad entre 2016 y 2019, disminuyendo en 2020 por la pandemia.

Asimismo, explicó que el registro desarrollado por Migración Colombia contaba con numerosos campos de información: además del identificador de individuo previamente anonimizado, se indagaba sobre aspectos administrativos (tipo y número de documento como variables de ‘enlace’); la visa (país, tipo y fecha de expedición); el tipo de flujo (ingreso y egreso); la fecha del viaje; variables demográficas básicas (sexo, fecha de nacimiento, país de nacimiento, y nacionalidad); geográficas (país de residencia, país de destino/origen); y socioeconómicas (ocupación y motivo del viaje). También explicó el proceso de anonimización de la información, basado en las variables país de nacimiento, sexo, fecha de nacimiento, apellidos y nombres que definían un algoritmo para asignar a cada individuo un código anonimizado.

A continuación, explicitó los pasos para el diseño del REMI: primero, la organización de la información por identificador anonimizado y fecha del viaje, que permite la agrupación de la información de viajes que realiza una misma persona; segundo, la identificación y descarte de secuencias incoherentes; tercero, establecimiento de la residencia inicial (dónde está residiendo la persona antes del primer viaje); y el último paso, consistente en establecer los cambios de residencia.

Entre las principales aplicaciones del REMI mencionó la estimación del Total Migrantes Internacionales y Saldo Neto Migratorio (SNM); la estimación de la inmigración venezolana a partir de la combinación de la información del REMI y de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (vs GEIH); la elaboración de pirámides de población inmigrante y emigrante; y la comparación entre censos y la integración del Registro Estadístico Base de Población y el Registro de Migración Internacional.

Entre las ventajas del REMI se refirió a la posibilidad de captar las variaciones cíclicas de la migración internacional y de contar con una referencia muy precisa de las fechas de entrada y salida; la capacidad de adoptar otras definiciones de migración en función del tiempo (migrantes de corto plazo o definiciones propias de cada país); la comparabilidad

internacional a través de censos, encuestas y RA de otros países; y las potencialidades para vincular con otros registros administrativos/estadísticos.

Entre las desventajas para la implementación correcta del REMI mencionó el hecho de que las personas que no cumplían con la definición de migración, pero que tenían residencia en otro país, quedaban fuera de la estimación; la limitación de que solo permitía estimar la migración regular; la necesidad de vincular con otras fuentes de información; y imposibilidad de estimar la migración internacional del último año disponible.

Por último, señaló que era posible desarrollar mecanismos de intercambio de información sin anonimizar entre los países, lo que permitiría disponer de una ruta de los migrantes internacionales en la región.

A continuación, Ada María Porras Salazar, Asesora de Planificación Institucional de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) de Costa Rica, expuso sobre las buenas prácticas en los procesos de registro de datos migratorios. Luego de mencionar la misión y visión de la Dirección General señaló que todas las unidades operativas registraban información, fueran estas de Gestión de Extranjería, Gestión de Migraciones y puestos migratorios regionales. Asimismo, agregó que la DGME, el Banco de Costa Rica y Ventanillas de Servicios (VES) de Correos de Costa Rica, eran socios estratégicos para las solicitudes de pasaporte y documento de identificación de extranjeros (DIMEX).

Explicó, además, que la información llegaba a numerosos usuarios como la DGME, autoridades judiciales, autoridades policiales, autoridades administrativas, estudiantes, investigadores, organismos internacionales, y embajadas y consulados. Sin embargo, se restringía la información correspondiente a refugiados, víctimas de trata y personas menores de edad.

A continuación, describió los procesos de registro de datos migratorios y su procesamiento de los sistemas más importantes del país, tales como SINEX, SISPAS, VISAS, SIMMEL y CARDEX. Y entre las buenas prácticas mencionó la Transmisión Electrónica de Datos aéreos (API), a través de la cual las Aerolíneas transmitían información adelantada, y la Ventanilla Única Marítima (VUMM), a partir de la cual lo hacían las navieras.

Finalmente, hizo mención de las principales dificultades del sistema: 1) la falta de una estructura estadística institucional en la DGME que permitiera cumplir con las obligaciones emitidas por el INEC; 2) la falta de capacitación para las unidades y funcionarios que hacían la tarea de registro, de manera que conocieran e interiorizaran la importancia del buen registro de los datos; 3) la necesidad de mantenimiento constante del actual sistema en la área de Extranjería (SINEX); 4) la necesidad de contar con controles de calidad del registro de los datos; y 5) una depuración de los datos registrados.

Por su parte, María del Carmen Franco, de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) de Cuba, hizo una presentación sobre la medición de las migraciones en ese país, en el marco de la cual se refirió a la estrategia para estudiar las migraciones internas. Hizo referencia al Registro de cambios de dirección de la Dirección de Identificación, Inmigración y Extranjería (DIIE) del Ministerio del Interior (MININT) que, a partir de una base de datos digital mensual, captaba movimientos migratorios internos por sexo, edad, mes de ocurrencia, y provincia y municipio de origen y destino. Asimismo, señaló que el sistema calculaba indicadores como tasas y saldos por los diferentes atributos señalados y principales corrientes migratorias interprovinciales e intermunicipales, total, por sexo y grandes grupos de edad, los cuales eran difundidos anualmente.

En relación con la captación de información sobre migraciones externas, explicó que disponían de dos tipos: las definitivas y las temporales. En el caso de las primeras, la fuente de datos era el Registro/base de datos de migrantes internacionales definitivos, el cual captaba movimientos migratorios externos definitivos (que, por Ley, se consideraban definitivos luego de dos años sin ingresar al país) por sexo, edad, mes de ocurrencia, país de origen y destino y provincia y municipio de origen y destino. En este contexto, producían anualmente indicadores como el Saldo migratorio externo y tasas de saldo migratorio externo, total, provincial y municipal por sexo y edad; Tasas de inmigración externa y tasas de emigración externa, provinciales y municipales y Principales destinos de la emigración.

En relación con las migraciones temporales, señaló que la fuente era el Registro/base de datos de salidas de cubanos por asuntos particulares de la DIIE, el cual captaba movimientos de entradas y salidas de viajeros por sexo, edad, mes de ocurrencia, tiempo de estancia en el exterior, y país de destino inicial, además de producir anualmente indicadores como cantidad de movimientos de entradas y salidas por sexo, edad y principales destinos; principales corrientes de circularidad; y distribución de los viajeros por sexo, edad, mes de ocurrencia, tiempo de estancia en el exterior, y país de destino (todo referido al último viaje realizado). Agregó, finalmente, que existían datos pendientes de captar, tales como nivel educacional y ocupación principal; y color de la piel, provincia y municipios de residencia para las migraciones temporales (lo que sería posible cuando se lograra la integración con el Sistema de Identidad de las personas, información toda de la DIIE-MININT).

Finalmente, Ezequiel Texido y Raúl Soto, Coordinador Regional de Datos Migratorios para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe presentaron la labor que llevaba adelante la OIM en el ámbito de datos administrativos en América Latina y el Caribe. Mencionaron trece iniciativas con sus correspondientes enlaces de acceso, las cuales eran: (1) el apoyo constante brindado por el Centro Global de Análisis de Datos de Migración (*GMDAC* por sus siglas en inglés) de la OIM a países de la región; el (2) Portal de Datos Mundiales sobre la Migración (también liderado por *GMDAC*), el cual contiene Páginas temáticas de datos sobre diferentes temas, inclusive páginas sobre datos y tendencias migratorias en la región de América Latina y el Caribe (enlaces: el Caribe, Centroamérica y México y Sudamérica); varios recursos para mejorar la calidad, fiabilidad, disponibilidad y comparabilidad de los datos sobre la migración;

guías y productos de información relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Pacto Mundial sobre Migración (PMM), y Perfiles (como perfiles migratorios y perfiles nacionales con base en los Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM)), entre otros recursos; (3) Reportes regionales sobre los impactos sobre la movilidad humana debido al COVID-19 con base en los datos administrativos; (4) el Compendio regional de fuentes de datos sobre la migración para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe; (5) la Plataforma Regional de Información sobre Migración (PRIMI) (est. 2019) gestionada por la oficina regional en Costa Rica y apoyada por los gobiernos que presentan datos administrativos sobre la movilidad humana en la región según categorías migratorias ; (6) Diagnósticos regionales sobre Registros Administrativos (2018); (7) informes periódicos sobre la situación y tendencias migratorias en la región (SITREPS) (enlaces: Centroamérica, Norteamérica, el Caribe y América del Sur); (8) la Plataforma de coordinación interagencial para refugiados y migrantes de Venezuela (R4V), coliderada con el ACNUR, que contiene portales de información con datos administrativos sobre migrantes y refugiados de Venezuela; (9) Perfiles migratorios realizados por la OIM en 12 países de América Latina y el Caribe hasta el momento; (10) la Iniciativa de gestión de información de movilidad humana en el triángulo Norte de Centroamérica (NTMI) con datos administrativos sobre migrantes retornados y otras publicaciones asociadas a las dinámicas migratorias en los países del norte de Centroamérica; (11) Iniciativas de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) (mapeo de estadísticas migratorias producidas por los países de América del Sur); (12) la Sistematización de datos de registros de entradas y salidas y registros de extranjeros – MERCOSUR FEM (2015-2020); y (13) la Sistematización y análisis de datos administrativos sobre población suramericana que accedió a la residencia mediante el Acuerdo de Residencia del Mercosur.

III. Intervenciones

En el espacio dedicado a preguntas e intervenciones, Graciela Martínez, de México consultó a los representantes de Colombia y Cuba cómo garantizaban la calidad de los datos provenientes de registros antes de ser explotados. Mencionó que en su país la Unidad de Política Migratoria realizaba un análisis de dichas fuentes para solventar los errores humanos que se producían, o revisar la edad de las tripulaciones que no podían incluir menores de edad. El representante del DANE, en tanto, sostuvo que contaban con una dirección de regularización, estandarización y evaluación de la calidad de los registros y se establecían certificados de calidad de la información proveniente de Migración Colombia.

La representante de la ONEI de Cuba mencionó que la oficina de identidad (DIIE) complementaba y controlaba la información de los registros y que a nivel municipal se realizaba el control y validación de la información que llegaba al nivel central, donde se ajustaban algunas inconsistencias relacionadas a alguno de los códigos. Aclaró que la información sobre “balseros”² no se incluían en las estadísticas –la cual era proporcionada por la guardia costera de Estados Unidos–, ya que con un volumen anual de 49 personas en

² Se usa para referirse a los cubanos que tratan de alcanzar las costas de los Estados Unidos, cruzando en precarias embarcaciones el Estrecho de la Florida, en busca de mejores condiciones de vida.

2019 y 800 en 2020 no era relevante en el total de emigrantes por año (del orden de los 20 mil). También se refirió al control de entradas, que consideraba emigrante a una persona cuando se constataba que no había regresado al país pasados dos años del momento de su salida. Agregó, asimismo, que toda la información que se producía estaba disponible en la Web de la ONEI, incluidos los documentos metodológicos.

El representante del DANE, por su parte, aclaró que la ley estadística que asignaba al DANE el rol de rector del sistema estadístico nacional facultaba a esta institución a solicitar las bases de datos sin anonimizar a diferentes organismos para distintos fines pero que la respuesta no era universal ya que algunas fuentes contenían información sensible que llevaba a no entregar información.

La representante del INEC de Costa Rica, por su parte, informó que sólo se entregaba información al organismo que la requiriera, siempre y cuando no se informase sobre la “calidad” de la persona. Sostuvo asimismo que el INEC apoyaba al sistema en la estructura estadística y se esperaba incorporar próximamente un sistema biométrico de identificación para el SIMMEL.

IV. Cierre

En el cierre del Diálogo Zulma Sosa agradeció la participación de la OIM y de los expositores cuyos países lideraban, junto a México y Chile, el grupo de trabajo de la CEA-CEPAL sobre migraciones internacionales. Destacó la participación de las oficinas encargadas de registros administrativos, la cual había facilitado el diálogo entre múltiples actores responsables de la producción de información migratoria. Reconoció que existían muchos desafíos en ese campo, pero también la importancia de cooperar para que los registros administrativos pudieran proporcionar estadísticas al sistema integrado de información migratoria.

Por último, señaló que esperaba que el documento regional estuviera disponible hacia fines del mes de noviembre.

Participación

El Webinar fue de carácter cerrado para los países integrantes del grupo. Se llevó a cabo mediante la plataforma Zoom, con inscripción previa, accesible por internet y también se difundió simultáneamente por la Web de la CEPAL.

Se registraron alrededor de 100 personas entre representantes de oficinas de países y organismos internacionales.

AGENDA

Webinario 2

*La medición de la migración internacional a partir de registros Administrativos
Santiago de Chile, 21 de octubre de 2021*

Moderación

Ezequiel Texido, Oficial Regional para Sudamérica de Enlace y Política de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

10:30 – 10:40 horas

Apertura y bienvenida

Simone Cecchini, Director del CELADE – División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

10:40 – 10:45 horas

Pacto Mundial para la Migración (PMM)

Ezequiel Texido, Oficial Regional para Sudamérica de Enlace y Política de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

10:45 – 11:00 horas

Principales resultados del Informe de Evaluación de la capacidad nacional de producción de datos en materia de registros administrativos

Zulma Sosa, Asesora Regional en Población y Desarrollo CELADE – División de Población de la CEPAL

11:00 – 11:15 horas

Estructura, alcance y operación del registro administrativo; aprovechamiento estadístico del registro administrativo; y procesamiento, validación y difusión de los datos.

Ricardo Valencia Ramírez, Subdirector del DANE de Colombia

11:15 – 11:30 horas

Experiencia de Costa Rica en materia del tema presentado por Colombia

Ada María Porras Salazar, Asesora de la Unidad de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)

11:30 – 11:45 horas

Experiencia de Cuba en materia del tema presentado por Colombia

María del Carmen Franco, Subdirectora de Población de la ONEI de Cuba

11:45 – 11:55 horas

Experiencia de la OIM en el uso estadístico de los registros administrativos sobre movimientos migratorios en la Región

Ezequiel Texido, Oficial Regional para Sudamérica de Enlace y Política de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Raúl Soto, Coordinador Regional de Datos Migratorios de la OIM

11:55 – 12:30 horas

Aporte de otros países sobre el tema

Cierre de la reunión

Zulma Sosa, Asesora Regional en Población y Desarrollo CELADE – División de Población de la CEPAL