

Conformación del Padrón Demográfico Nacional¹

1. Objetivo

El presente documento tiene como objetivo describir el contexto, enmarcar aspectos técnicos e identificar la visión de alto nivel para la creación del Padrón Demográfico Nacional a partir de datos administrativos, aportando a la transformación digital y a la mejora de servicios públicos.

Este Padrón integrará la información de calidad de todos los organismos que generan datos sobre la población, e incorporará mecanismos para su mantenimiento, revisión, administración y gobernanza. Será además, fuente para el servicio de emisión de constancia de domicilio que podrá ser utilizado por entidades públicas y privadas.

Los datos del Padrón además serán utilizados por el INE para la generación de estadísticas, tales como censos continuos de población.

2. Contexto

El Artículo 51 de la Ley 19.996 del 03/11/2021 ([Anexo I](#) – Texto del artículo) dispone la creación de *...”la Comisión de Elaboración del Padrón Demográfico Nacional, que tiene como cometidos: definir los datos básicos, hacer disponibles los datos básicos, definir aspectos operativos, definir los medios de intercambio de información y establecer la gobernanza del Padrón Demográfico Nacional.”*

En este artículo se determina un conjunto mínimo de datos del Padrón Demográfico Nacional a considerar en su configuración.

La Comisión estará integrada por diferentes organismos (INE, IDE, OPP, MEC, MI, MIDES, AGESIC), y se dispone que *...”AGESIC tendrá el rol de responsable del Padrón Demográfico Nacional, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 18.331, de 11 de agosto de 2008, y sus modificativas y el INE tendrá acceso a la totalidad de los datos crudos del padrón para ser utilizados con fines estadísticos, al amparo de la Ley N° 16.616, de 20 de octubre de 1994.*

La Comisión formulará recomendaciones para que el Poder Ejecutivo reglamente el funcionamiento, institucionalidad y gobernanza del Padrón Demográfico Nacional.

Como parte del contexto, la elaboración del padrón demográfico nacional está contenida a texto expreso en la Meta 50 de la Agenda Uruguay Digital 2025 ([Anexo II](#)) dentro del Objetivo XI - Gobierno como plataforma: *”Contar con un servicio nacional de direcciones centralizado y avanzar en la elaboración del padrón demográfico nacional”*. La Agenda Uruguay Digital 2025, fue aprobada por el decreto 134/021².

¹ Fuente: adaptado de “Usos de los Registros Administrativos y Padrón Demográfico (2019). Comisión Sectorial de Población y Desarrollo. Montevideo, Uruguay.”.

² Decreto 134/021 – Aprobación de la Agenda Uruguay Digital 2025: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/134-2021%EF%BB%BF>

3. Aspectos técnicos

Padrón Demográfico Nacional – es la base de datos de personas que residen habitualmente en el territorio nacional. Los datos mínimos que incluye el Padrón Demográfico Nacional son país, tipo y número de documento de identidad, nombres y apellidos, fecha y lugar de nacimiento, sexo, estado civil, domicilio (departamento, localidad, calle, número, otros), fecha y lugar de fallecimiento.

Los sistemas administrativos generan continuamente datos sobre una variada gama de temas: eventos demográficos (nacimientos, muertes, migración, nupcialidad, etc.), educación, salud, actividades del mercado de trabajo, tributación, recepción de prestaciones y beneficios sociales, etc.

Los registros relevados por las diferentes instituciones, son producto de acciones que éstas desarrollan a través de diferentes métodos para consolidar bases de datos que permiten la ejecución efectiva de sus actividades y la gestión de sus políticas. A medida que más instituciones mejoran la calidad de sus registros y la oportunidad de la información, básicamente al adoptar el formato digital, la posibilidad de su interacción expande la potencia de dichas bases de información, tanto para la mejora de la gestión como para su explotación estadística.

Por aspectos de escala, Uruguay es un país propicio para avanzar hacia una centralización de los datos que le permita al Estado planificar y ejecutar con eficiencia, políticas públicas y servicios en el territorio.

Uruguay presenta un buen punto de partida en tanto la existencia de bases de información de amplia cobertura que permite pensar en su integración y así como en alcanzar el universo de personas que viven en el territorio.

Uno de los puntos relevantes que encontramos es identificar la mejor forma de actualizar información, ya que los servicios públicos no están asociados a alcaldías ni a territorios. Por el contrario, si los servicios dependieran en su totalidad y exclusivamente de la ubicación del individuo o familia, la promoción a que las/os ciudadanas/os actualicen sus datos (de residencia, como ejemplo más claro) sería de mayor facilidad.

3.1. Usos del Padrón Demográfico Nacional

Se presenta brevemente la definición de los usos y objetivos de este registro de población, su utilización con fines administrativos y su posterior uso estadístico por parte del INE.

Uso administrativo y gestión pública (gobierno digital)

Un registro administrativo que contiene información sobre el total de la población que reside habitualmente en el país tiene un gran potencial en cuanto a su uso para mejorar la gestión del Estado (gobierno digital), disminuir los servicios que los ciudadanos deben realizar minimizando la cantidad de información que la población debe suministrar en repetidas oportunidades, y disminuir procesos y controles administrativos que pueden automatizarse con herramientas informáticas, lo que representa mejora en la calidad de servicios públicos. Ejemplo de esta mejora es la aplicación al servicio de constancia de domicilio.

Para esto, deberá considerarse que cualquier incidencia de cambio de datos, sea en una institución pública o determinadas entidades privadas (prestadores de salud, por ejemplo), implicará una actualización inmediata en el resto de las bases de datos de las otras instituciones del Estado.

Contar con información en tiempo real de un conjunto de atributos básicos del total de la población permite establecer mejores criterios para diseñar, ejecutar y evaluar políticas, impactando en un mejor uso de los recursos públicos, y por tanto en una esperable mejora en la calidad de vida de los habitantes.

A su vez, este registro central de población permitirá generar indicadores de gestión como fuente del sistema de monitoreo y evaluación.

Además, el uso de estos datos durante emergencias o crisis permitiría tomar decisiones más efectivas y más rápidamente.

Uso estadístico (producción de estadísticas oficiales)

El registro administrativo de población es entregado al INE para su transformación e integración con otras fuentes (otros registros, censos y encuestas), creando así un sistema integrado de registros estadísticos, a partir del cual podrán generarse las estadísticas oficiales que produce el INE.

Entre las ventajas que brinda el uso de registros administrativos en la producción de estadísticas, se destacan:

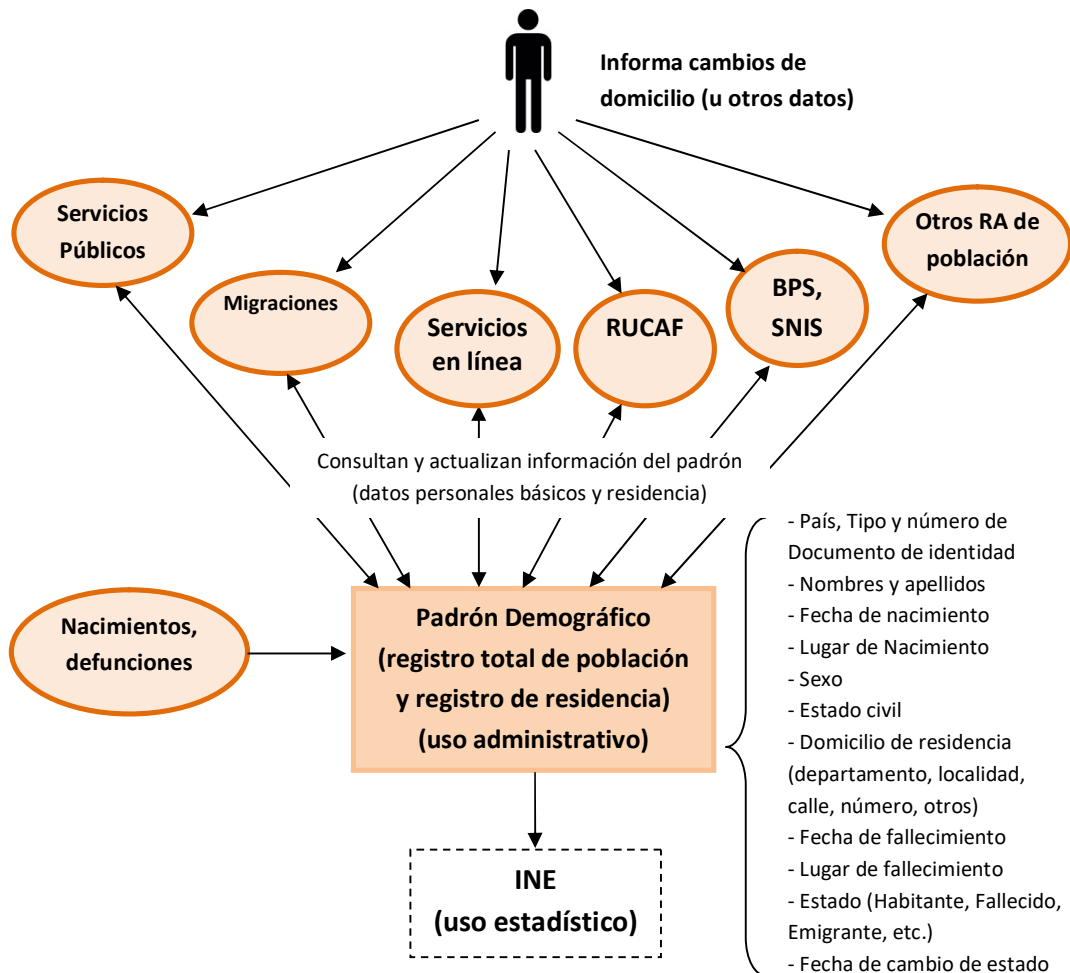
- Reducción de costos (la información ya ha sido capturada por el Estado). Los censos tradicionales tienen un costo aproximado de USD 5 por habitante, frente a un costo tendiente a 0 de los censos basados en registros administrativos.
- Menos carga para los informantes de censos y encuestas.
- Mayor cobertura.
- No hay errores de muestreo (aunque se incorporan otro tipo de errores).
- Es posible generar estadísticas con mayor desagregación. Estadísticas locales y subpoblaciones.
- Mejor calidad de la investigación, pues permite combinar varias fuentes y realizar análisis multidimensional.
- Facilidad en análisis longitudinales y en la construcción de series temporales.

Las encuestas por muestreo no desaparecerán, sino que deberán rediseñarse para cubrir los huecos de información que los registros administrativos no provean a nivel de variables, cobertura temática y de universo. En otros casos son los registros administrativos que proveen de ciertas variables (de mejora calidad) a los censos y encuestas.

La actualización de los datos

Este aspecto merece un análisis y diseño específico dentro de la implementación del padrón demográfico nacional, que considere la facilidad, uso, seguridad y su viabilidad técnica y funcional.

La siguiente figura es solo ilustrativa, y adelanta un posible proceso de actualización de datos personales básicos y domicilio de residencia de las personas, así como también, un mecanismo de consulta e interoperabilidad de los organismos con un sistema central del Padrón Demográfico Nacional (registro de población y registro residencia).



4. Elementos clave

Se enumeran los elementos clave para alcanzar los objetivos de la implementación del Padrón Demográfico Nacional:

- Cobertura: incluir el total de la población residente en el país.
- Actualidad de los datos: en particular el domicilio de residencia, para lo cual es imprescindible asegurar la interoperabilidad en línea y (casi) en tiempo real del Padrón Demográfico con los sistemas de información de todas las instituciones públicas que utilizan datos de personas.
- Integración total y uso extendido del Padrón Demográfico: todas las instituciones públicas que utilizan datos de personas en sus sistemas de registros deben interactuar con el Padrón Demográfico, tanto para consultar como para actualizar (si es necesario) los datos sobre las personas registradas.
- Versión única de los datos, evitar duplicidades: cada cambio en los datos personales que se realice por parte de una institución o por la propia persona, se verá reflejado inmediatamente en el Padrón Demográfico y así el resto de las instituciones tendrá la última versión (vigente) de los datos personales en sus sistemas de registros administrativos.

Anexo I

Art. 51 - Ley 19.996

Crease la Comisión de Elaboración del Padrón Demográfico Nacional, integrada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Infraestructura de Datos Espaciales, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Desarrollo Social y por la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), quien la coordinará.

Serán cometidos de la Comisión definir y hacer disponibles los datos básicos, definir los aspectos operativos, los medios de intercambio de información y establecer la gobernanza del Padrón Demográfico Nacional. Se determina como conjunto mínimo de datos del Padrón Demográfico Nacional: número, tipo y país de documento, nombres y apellidos, sexo, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, fecha de fallecimiento, lugar de fallecimiento, estado civil, domicilio presente y pasado.

De no existir objeción de alguno de sus miembros, la Comisión podrá ampliar el número de integrantes de la misma de forma permanente o transitoria, según se requiera, para el cumplimiento de los cometidos específicos que se determinen.

La AGESIC pondrá a disposición de las personas un sistema que las habilite a hacer una declaración digital de domicilio, determinando los mecanismos de autenticación de identidad, confirmación de dirección, y comunicación a otras entidades que requieran acceder a dicha información.

Las entidades públicas y privadas podrán no exigir una constancia de domicilio en los servicios que presten, sustituyéndola por el acceso a la declaración digital de domicilio, cuando las personas así lo consientan de forma expresa.

La AGESIC tendrá el rol de responsable del Padrón Demográfico Nacional, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 18.331, de 11 de agosto de 2008, y sus modificativas.

El INE tendrá acceso a la totalidad de los datos crudos del padrón demográfico para ser utilizados exclusivamente con fines estadísticos, al amparo de la Ley N° 16.616, de 20 de octubre de 1994.

El Poder Ejecutivo reglamentará el funcionamiento, institucionalidad y gobernanza del Padrón Demográfico Nacional de acuerdo a las recomendaciones de la Comisión

Anexo II

Agenda Uruguay Digital 2025 – Objetivo IX

<https://www.gub.uy/uruguay-digital/comunicacion/publicaciones/agenda-uruguay-digital-2025>

Objetivo XI

Gobierno como plataforma

Habilitar la integración, intercambio y consumo optimizado de servicios y datos, por parte del sector público y privado, en un entorno seguro y controlado.

- 49 Aumentar el uso de la interoperabilidad y la firma electrónica avanzada en el sector público y expandir al privado, para simplificar, dar garantías y brindar mejores servicios a las personas y empresas.
- 50 Contar con un servicio nacional de direcciones centralizado y avanzar en la elaboración del padrón demográfico nacional.
- 51 Generalizar el uso del sistema nacional de identidad digital integrado para garantizar la verificación de identidad de las personas en el entorno digital.

Organismos responsables:

Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento
Infraestructura de Datos Espaciales
Instituto Nacional de Estadística
Ministerio de Economía y Finanzas
Ministerio del Interior