



Consejo Económico y Social

Distr. general
10 de diciembre de 2009
Español
Original: inglés

Comisión de Estadística

41º período de sesiones

23 a 26 de febrero de 2010

Tema 3 a) del programa provisional*

Temas de debate y para la adopción de decisiones:

**examen del programa: marcos nacionales de
garantía de calidad**

Statistics Canada: marcos nacionales de garantía de calidad

Nota del Secretario General

De conformidad con la petición hecha por la Comisión de Estadística en su 40º período de sesiones (véase E/2009/24), el Secretario General tiene el honor de transmitir el informe de Statistics Canada, que contiene un examen del programa de marcos de garantía de calidad. Sobre la base de un proceso de consultas mundiales, el informe presenta un examen de los actuales conceptos, marcos e instrumentos de calidad; promueve el uso de marcos nacionales de garantía de calidad por las oficinas nacionales de estadística y describe sus elementos básicos; presenta tres propuestas ilustrativas de una matriz genérica de marco nacional de garantía de calidad, con la sugerencia de que se le añadan directrices para ayudar a las oficinas nacionales de estadística en la formulación de sus propios marcos de garantía de calidad; y esboza un proceso para la elaboración de una matriz genérica de marcos nacionales de garantía de calidad y directrices para que la Comisión las apruebe en su 42º período de sesiones. Se invita a la Comisión a que exprese sus opiniones sobre el fondo del informe y a que haga recomendaciones para la labor futura en esta esfera.

* E/CN.3/2010/1.



Informe de Statistics Canada sobre marcos nacionales de garantía de calidad¹

I. Introducción

A. Antecedentes y beneficios

1. La calidad es uno de los aspectos principales de la producción de estadísticas oficiales. Varios países y organizaciones internacionales han elaborado conceptos de calidad y procedimientos de control de calidad detallados. Si bien hay mucho solapamiento entre los diversos marcos de calidad, no hay un marco nacional de garantía de calidad genérico y acordado internacionalmente que pueda ser utilizado por una oficina nacional de estadística para describir sistemáticamente la forma en que garantiza la calidad, cuáles son sus actuales preocupaciones en materia de calidad, y cómo prevé introducir nuevos procedimientos de garantía de calidad. Un marco nacional de garantía de calidad genérico de ese tipo requeriría un amplio consenso acerca de la noción de calidad y tendría que aprovechar los marcos elaborados hasta el presente.

2. El presente examen del programa es un primer paso en esa dirección. El ámbito internacional, incluidos los conceptos, marcos e instrumentos de calidad que se han elaborado hasta la fecha, figura en la sección II del presente documento. En la tercera sección se esbozan los beneficios de un marco nacional de garantía de calidad, los argumentos en favor de una versión genérica, su posible realización en forma de una matriz genérica y las directrices y medidas que se requieren para formar con todo esto un marco internacionalmente acordado. En esta versión del documento se han aprovechado los comentarios sobre una versión preliminar provenientes de más de 20 organizaciones. Los autores expresan su profundo agradecimiento por esos comentarios, que han tenido en cuenta en la medida posible.

Beneficios

3. Para cumplir su mandato, una oficina nacional de estadística debe proporcionar a sus ciudadanos de una manera ejemplar²: a) información que responda a las principales necesidades prioritarias y en evolución del país para el futuro (pertinencia del programa); b) información que sea representativa del mundo que desea describir (calidad del producto); y c) información producida al costo más bajo posible (eficiencia).

4. La pertinencia y la calidad están intrínsecamente vinculadas entre sí. A falta de una actividad proactiva enérgica, ambas disminuyen con el tiempo. Las economías y las sociedades que procuramos medir están cambiando a un ritmo sin precedentes. Necesitamos cerrar la “brecha de la pertinencia” entre la información que producimos y las necesidades prioritarias de nuestros usuarios.

¹ El presente informe fue preparado por Statistics Canada como un examen de programa que se considerará en el 41º período de sesiones de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.

² Sheikh, M., “A long-term vision for Statistics Canada”, Statistics Canada, documento interno, marzo de 2009.

5. Asimismo, se ha abierto una “brecha de calidad”. Los hogares y las empresas que responden están cada vez menos dispuestos a participar en encuestas, en un momento en que las tecnologías y los estilos de vida modernos aumentan las dificultades para ponerse en contacto con ellos. Los sistemas de computadoras e instrumentos críticos que se necesitan para producir información se deterioran si no son mantenidos. Los cambios demográficos sin precedentes en la fuerza de trabajo constituyen una presión adicional para muchas oficinas nacionales de estadística. En algunos casos, esas presiones se han manifestado en forma de errores en datos esenciales comunicados.

6. En un contexto de presupuestos limitados, la calidad debe ser bien administrada. Hay que tener en cuenta la necesidad de buscar soluciones de compromiso. A tal fin, hay que desarrollar indicadores de calidad que describan los diversos aspectos de la calidad y faciliten una evaluación general de la calidad a nivel global. En particular, hay que desarrollar indicadores de calidad compuestos y objetivos, agregando los diversos elementos de la calidad. La finalidad sería realizar el doble objetivo de contar con un entendimiento general de la calidad y tener la información necesaria para establecer un equilibrio en la satisfacción de las necesidades de pertinencia y calidad en un entorno de presupuestos limitados. Dado que el estado actual de la técnica está lejos de poder cuantificar los diversos atributos de la calidad y la pertinencia, y mucho menos ponderarlos para llegar a una medida compuesta, la necesidad de un fuerte mecanismo de administración para equilibrar las exigencias en competencia adquiere carácter esencial.

7. Algunos aspectos de la calidad son relativamente estáticos, en el sentido de que constituyen una preocupación constante y tienden a evolucionar de manera relativamente lenta. Otros aspectos son más dinámicos, ya que la atención que requieren puede aumentar o disminuir rápidamente con los cambios en el entorno particular de las oficinas nacionales de estadística. Dado que muchos aspectos de la calidad son dinámicos y se deterioran sin actividades proactivas, hay una necesidad constante de invertir en la calidad simplemente para mantener el statu quo. La situación evoluciona y las necesidades están cambiando mucho más que antes. Por lo tanto, la función de la calidad dentro de la gestión general de una oficina nacional de estadística debe ser examinada constantemente.

B. Terminología

8. No hay ningún glosario internacionalmente aceptado y definitivo que contenga todos los términos necesarios para examinar un marco de garantía de calidad en forma detallada. En consecuencia, varios términos se definen a los fines del presente documento.

9. Una oficina nacional de estadística realiza una serie de procesos estadísticos, entre ellos encuestas por muestreo, censos, reunión de datos administrativos, producción de índices de precios y otros índices económicos, y compilaciones estadísticas como las cuentas nacionales y la balanza de pagos. En aras de la brevedad, y en consonancia con una convención adoptada por varios países, en el presente documento esos procesos se conocen todos en forma genérica como “encuestas”. Esta es una extensión del significado más común de encuesta. Por “programa de encuestas” se entiende un grupo de encuestas en un campo determinado, y el término “programa estadístico” se reserva para el conjunto completo de encuestas

dentro de una oficina nacional de estadística como concepto diferente de un programa de encuestas.

10. El término “calidad” se interpreta en un sentido amplio, abarcando todos los aspectos de la forma en que los procesos estadísticos y la producción de estadísticas satisface las expectativas de los usuarios y los interesados. La buena calidad no consiste solamente en satisfacer las necesidades de los usuarios, sino también en atender a las preocupaciones de los que responden en cuanto a la carga que representan los informes y su confidencialidad, y en asegurar que el entorno institucional sea imparcial y objetivo e incluya metodologías racionales y procedimientos eficaces en función del costo.

11. Se entiende que un “marco nacional de garantía de calidad” está dirigido aproximadamente al mismo nivel de organización al que se refiere el “sistema de gestión de la calidad” en la bien conocida norma de la Organización Internacional de Normalización de la serie ISO 9000, relativa a los sistemas de gestión de la calidad, pero adaptado al contexto específico de una oficina nacional de estadística. El marco hace hincapié en la gestión de las funciones estadísticas básicas. Comprende las “directrices de calidad”, y describe los mecanismos que permiten aplicarlas.

II. Conceptos, marcos e instrumentos de calidad actuales

A. Conceptos de calidad

12. El establecimiento y la utilización de un marco nacional de garantía de calidad tienen lugar en el contexto más general de la gestión de la calidad. En esta sección se esboza la elaboración de conceptos de calidad internacionales. En las secciones siguientes se resumen los instrumentos de calidad existentes.

13. La norma de calidad más ampliamente utilizada en el mundo es la serie ISO 9000 sobre sistemas de gestión de la calidad. La norma ISO 9000 expresa los principios de la gestión integral de la calidad de la siguiente manera:

a) **La concentración en los clientes:** una organización depende de sus clientes y, en consecuencia, debe comprender y procurar satisfacer sus necesidades; los clientes son un aspecto central en la determinación de lo que constituye buena calidad; la calidad es percibida por los clientes, más que por la organización;

b) **Liderazgo y perseverancia en los propósitos:** los líderes establecen la unidad de propósitos y la dirección de una organización; deben crear y mantener un entorno interno que permita la participación plena del personal en el logro de los objetivos de la organización; la mejora de la calidad requiere liderazgo y orientación sostenidos;

c) **Participación de las personas:** a todos los niveles, las personas son la esencia de la organización; su participación plena permite utilizar plenamente sus capacidades;

d) **Enfoque de procesos:** la gestión de las actividades y los recursos como un proceso es eficiente; todo proceso puede desglosarse en una cadena de subprocesos, en la cual el resultado de un proceso es el insumo para el siguiente;

e) **Enfoque de sistemas a la gestión:** la identificación, comprensión y gestión de los procesos como un sistema contribuye a la eficiencia y la eficacia;

f) **Mejoramiento continuo:** el mejoramiento continuo debe ser un objetivo permanente de toda organización;

g) **Enfoque fáctico de la adopción de decisiones:** las decisiones eficaces se basan en el análisis de la información y los datos;

h) **Relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores:** una organización y sus proveedores son interdependientes y una relación mutuamente beneficiosa favorece a ambos.

14. Ahora bien, como se indica en la introducción de la norma ISO 9001, el diseño y la aplicación de un sistema de garantía de calidad de una organización están influenciados por diversas necesidades, objetivos particulares, los productos suministrados, los procesos empleados y el tamaño y la estructura de la organización. La norma no tiene por objeto sugerir uniformidad en la estructura del sistema de gestión de la calidad ni uniformidad de la documentación. En otras palabras, el empleo óptimo de una norma para una organización determinada o un grupo de organizaciones similares implica interpretar la norma en el sentido que sea necesario en relación con el contexto específico.

15. Para las oficinas nacionales de estadística, el contexto puede caracterizarse de la siguiente manera:

a) Las oficinas nacionales de estadística son entidades gubernamentales y no empresas privadas. No tienen fines de lucro. Suministran gratuitamente los datos a los usuarios, y no a clientes que pagan. En general, los usuarios no pueden influir en la calidad ejerciendo su decisión de adquirir;

b) Algunos de los usuarios son en realidad usuarios internos, por ejemplo, las cuentas nacionales son un usuario de datos de numerosas encuestas, y también son productoras de datos;

c) Los principales insumos son normalmente datos de empresas individuales, hogares y personas, reunidos ya sea directamente o mediante procesos administrativos;

d) Los procesos de producción básicos son transformaciones de esos datos individuales en datos globales, combinados en productos estadísticos;

e) Los productos primarios (normalmente denominados resultados) son las estadísticas y los servicios conexos.

16. La norma ISO 20252:2006, sobre investigaciones sociales, de opinión y de mercado, y vocabulario y requisitos del servicio, publicada en 2006, proporciona el esbozo de una norma de calidad más adecuada para las oficinas nacionales de estadística que la serie ISO 9000. La norma ISO 20252 hace considerable hincapié en la necesidad de un sistema de gestión de calidad. Ahora bien, la norma no es totalmente apropiada, ya que se trata de una publicación reciente dirigida a organizaciones comerciales más que a entidades gubernamentales. Por lo tanto,

desde mediados del decenio de 1990, la comunidad estadística —oficinas nacionales de estadística y divisiones y direcciones de estadística de organizaciones internacionales que compilan estadísticas— ha venido desarrollando herramientas de gestión de la calidad que van desde conceptos, políticas y modelos de calidad hasta conjuntos detallados de procedimientos e indicadores de calidad, como se resume en las subsecciones siguientes.

B. Políticas y estrategias de calidad

17. En 1994, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas proporcionó directrices sobre el tipo de entorno en el que puede prosperar la gestión de la calidad, promulgando los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales para los sistemas nacionales de estadística. Si bien ninguno de los 10 principios se refiere explícitamente a la calidad, todos ellos son elementos básicos de un sistema de gestión de la calidad. Posteriormente, en 2005, el Comité de Coordinación de las Actividades Estadísticas promulgó un conjunto de principios equivalentes para las organizaciones internacionales que compilan estadísticas: los Principios de las Naciones Unidas que rigen las actividades estadísticas internacionales.

18. En diciembre de 1993, la Oficina de Estadística de la Comunidad Europea (Eurostat) anunció su misión de proporcionar a la Unión Europea un servicio de información estadística de alta calidad. En 1995, estableció un grupo de trabajo sobre la evaluación de la calidad en las estadísticas, para las estadísticas comerciales, compuesto de oficinas nacionales de estadística de los Estados miembros de la Unión Europea. El Comité del programa estadístico de la Unión Europea posteriormente amplió las funciones del grupo de trabajo para abarcar todas las estadísticas de la Unión, y recientemente lo volvió a ampliar al eliminar de su título las palabras “la evaluación de”. En 1999, el Comité del programa estadístico estableció un grupo de expertos de dirección sobre calidad, presidido por Statistics Sweden. El grupo de dirección ejerció una enorme influencia en la definición y promoción de los conocimientos sobre la calidad y las iniciativas dentro del Sistema estadístico europeo y fuera de él. Presentó 22 recomendaciones a la Conferencia Internacional sobre la calidad de las estadísticas oficiales, celebrada en Estocolmo en 2001, y presentó un informe final a la Comisión Europea en 2002. Las recomendaciones sirvieron de base para muchas actividades subsiguientes de Eurostat y de los Estados miembros de la Unión Europea.

19. El grupo de expertos de dirección preparó la Declaración de Calidad del Sistema estadístico europeo, que fue aprobada por el Comité del programa estadístico en 2001 como una medida oficial para establecer la gestión integral de la calidad de las estadísticas en el Sistema. La declaración, que comprende la declaración de misión del Sistema estadístico europeo, su declaración de visión y 10 principios basados en los Principios fundamentales de las Naciones Unidas pero adaptados al contexto de la Unión Europea, sirvió de base para la subsiguiente formulación del Código de prácticas de las estadísticas europeas promulgado por la Comisión Europea en 2005. El Código de prácticas compromete a la Eurostat y a las oficinas nacionales de estadística de los Estados miembros de la Unión Europea a aplicar un enfoque común y amplio a la producción de estadísticas de alta calidad. Sobre la base de la definición de calidad del Sistema estadístico europeo, comprende 15 principios clave que abarcan el entorno institucional, los procesos estadísticos y los resultados. Para cada principio, el Código de prácticas define un

conjunto de indicadores que reflejan las buenas prácticas y proporciona una base para la evaluación. Desde entonces, el cumplimiento por las oficinas nacionales de estadística de los Estados miembros de la Unión Europea se ha medido utilizando tanto instrumentos de evaluación autónomos como exámenes por pares.

20. El nuevo reglamento (Reglamento (CE) núm. 223/2009) relativo a las estadísticas europeas, comúnmente conocido como la ley de estadística, fue aprobado por el Parlamento y el Consejo europeos el 11 marzo 2009. Contiene disposiciones amplias relativas a la calidad y la ética, y de esa forma proporciona un marco para la garantía de calidad y la preparación de informes dentro de la Unión Europea que va mucho más allá del anterior reglamento del Consejo (reglamento (EC) núm. 322/97) sobre estadísticas comunitarias. El cambio principal comprende una referencia al Código de prácticas y un nuevo artículo (el artículo 12), que define ocho criterios de calidad, examina la definición de objetivos de calidad y normas mínimas y hace hincapié en la calidad de los informes del Sistema estadístico europeo.

C. Instrumentos de calidad genéricos

21. De conformidad con las recomendaciones del grupo de expertos de dirección, la Eurostat y las oficinas de estadística europeas desarrollaron un conjunto completo de instrumentos de calidad genéricos: las *ESS Standard for Quality Reports* (Normas para los informes sobre calidad del Sistema estadístico europeo), que fueron promulgadas en 2003 y actualizadas en 2009 y contienen recomendaciones para la preparación de informes de calidad amplios por las oficinas nacionales de estadística y las dependencias de Eurostat, y el *ESS Handbook for Quality Reports* (Manual para los informes de calidad del Sistema estadístico europeo), también actualizado en 2009, que proporciona más detalles y ejemplos. Ambos documentos contienen la versión más reciente del *ESS Standard Quality and Performance Indicators* (Conjunto de indicadores estándar de calidad y rendimiento del Sistema estadístico europeo), que se utiliza en el resumen de la calidad de los resultados estadísticos.

22. El *ESS Quality Glossary* (Glosario de calidad del Sistema estadístico europeo), publicado por primera vez en 2003, abarca muchos términos técnicos en la esfera de la documentación sobre calidad, proporcionando una definición breve de cada término e indicando la fuente de la definición. Un glosario más amplio y actualizado es el “Metadata Common Vocabulary” (Vocabulario común de metadatos), desarrollado por una asociación de organizaciones internacionales, incluida la Eurostat.

23. La “European Self-Assessment Checklist for Survey Managers” (DESAP) (Lista de verificación europea para autoevaluaciones dirigida a directores de encuestas) facilita la realización de evaluaciones rápidas pero sistemáticas y amplias de la calidad de una encuesta y sus resultados, y la identificación de posibles mejoras. Hay también una versión electrónica de la Lista de verificación para autoevaluaciones, incluida una versión electrónica de la guía del usuario.

24. El “ESS Handbook on improving quality by analysis of process variables” (Manual sobre mejora de la calidad mediante el análisis de las variables de los procesos del Sistema estadístico europeo), describe un enfoque general e instrumentos útiles para determinar, medir y analizar variables de procesos clave. El *Handbook on Data Quality Assessment: Methods and Tools* (Manual de evaluación de la calidad de los datos: métodos e instrumentos), publicado por la Comisión

Europea, explica detalladamente toda la gama de métodos para evaluar los procesos y la calidad de los resultados, y los instrumentos que los apoyan.

25. Durante los últimos años, Eurostat ha venido desarrollando un barómetro de calidad, con el objeto de resumir el desempeño del Sistema estadístico europeo en su conjunto. Concretamente, sus objetivos son:

- Medir la evolución de la calidad de los datos en todas las esferas y a lo largo del tiempo
- Identificar buenas prácticas y debilidades estructurales
- Proporcionar mejor información de gestión mediante un marco común de seguimiento.

26. En principio, el barómetro de calidad está basado en los valores del Conjunto estándar de indicadores de calidad y desempeño para cada proceso estadístico (encuesta) para cada país que presenta informes a Eurostat. El problema es que esos datos no están disponibles para todos los procesos en todos los países; no hay informes de buena calidad para algunos procesos estadísticos; los requisitos de presentación de informes sobre calidad no se han armonizado plenamente; y la información existente sobre los informes de calidad no siempre se actualiza en forma periódica. Por lo tanto, la labor actual está concentrada en refinar el nuevo conjunto de indicadores de calidad y desempeño del Sistema estadístico europeo y asegurar que esté en consonancia con la incipiente Bolsa de intercambio de datos estadísticos y metadatos de la Unión Europea (SDMX). La idea general es que, una vez establecida la estructura de metadatos, ésta proporcionará la base para obtener los datos que necesita el barómetro de calidad sin que esto constituya una nueva carga de presentación de informes.

27. Otras organizaciones estadísticas internacionales también han desarrollado instrumentos de calidad genéricos. De éstos, el más conocido es el marco de evaluación de la calidad de los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI). Desarrollado en 2001 por el Departamento de Estadística del FMI, su finalidad es complementar la dimensión de calidad de las Normas Especiales para la Divulgación de Datos y del Sistema General de Divulgación de Datos, y para apoyar la evaluación de la calidad de los datos proporcionados por los países como antecedentes para los informes sobre la observancia de códigos y normas del FMI. Diseñados para ser utilizados por el personal del FMI y las oficinas nacionales de estadística para evaluar la calidad de tipos específicos de conjuntos de datos nacionales (por ejemplo, las encuestas, en el sentido más amplio dado a este término en el presente informe), actualmente abarca las cuentas nacionales, el índice de precios al consumidor, el índice de precios del productor, las estadísticas financieras del Gobierno, las estadísticas monetarias, la balanza de pagos y la deuda externa.

28. El marco para la evaluación de la calidad de los datos es un instrumento de evaluación de la calidad orientado hacia los procesos. Proporciona una estructura para comparar las prácticas existentes con las mejores prácticas, utilizando cinco dimensiones de la calidad de los datos: integridad, coherencia metodológica, exactitud y fiabilidad, posibilidad de mejoramiento y accesibilidad, además de los denominados prerrequisitos de la calidad de los datos. Se determinan tres de los cinco elementos de la buena práctica para cada dimensión y varios indicadores para cada elemento. Además, por tratarse de un marco de niveles múltiples, permite evaluar los conjuntos de datos concretamente y a fondo, en función de las cuestiones

fundamentales y los puntos clave. Los primeros tres niveles del marco son genéricos, es decir, se aplican a todos los conjuntos de datos; los niveles más bajos son específicos de cada tipo de conjunto de datos.

D. Marcos de garantía de calidad para organizaciones internacionales

29. En esta sección se presentan brevemente cuatro documentos que están en el dominio público, en los que se describen marcos de evaluación de la calidad para las organizaciones internacionales que compilan estadísticas. Los documentos están orientados hacia las características específicas de esas organizaciones, que son las siguientes:

- a) La producción de estadísticas es secundaria en relación con los objetivos primarios de la organización y está a cargo de una dependencia (departamento, división, etc.) de la organización;
- b) Las estructuras institucionales de las organizaciones son bastante diferentes;
- c) Las estadísticas se compilan principalmente, o en su totalidad, utilizando datos suministrados por las oficinas nacionales de estadística u otras organizaciones, y no a partir de datos obtenidos directamente de empresas y hogares.

30. Con excepción de la reunión directa de datos, sin embargo, esos documentos contienen muchas ideas útiles para construir un marco nacional de garantía de calidad genérico:

- a) El *OECD Quality Framework and Guidelines* (marco y directrices de calidad de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)) para las actividades estadísticas de la OCDE fue desarrollado en 2002 y se publicó en 2003. La calidad de los datos producidos se define en términos de siete dimensiones: pertinencia, exactitud, credibilidad, oportunidad, accesibilidad, posibilidad de interpretación y coherencia. La credibilidad es una adición al conjunto usual de dimensiones y refleja la función esencial que corresponde a las percepciones de los usuarios y los interesados en el contexto de la OCDE. Otro factor que se tiene en cuenta específicamente en el marco es la eficiencia en función del costo;
- b) Eurostat ha desarrollado su propio “Marco de garantía de calidad” (la última versión es de diciembre de 2008) de conformidad con las directrices genéricas que también había preparado (y que se examinan más adelante). El marco considera que la garantía de calidad comprende cinco elementos básicos: documentación; normalización de procesos y métodos estadísticos; medición de la calidad; planificación y control estratégicos; y medidas de perfeccionamiento. Define cuatro tipos de evaluaciones, que son, en orden decreciente de complejidad: autoevaluación; autoevaluación asistida; exámenes por pares; y examen permanente;
- c) El marco de calidad de las estadísticas del Banco Central Europeo se publicó en 2008. Establece los principios más importantes de la calidad y los elementos que rigen la producción de estadísticas del Banco. Esos principios se refieren al entorno institucional, los procesos estadísticos y los productos estadísticos. Los procedimientos especiales de garantía de calidad abarcan las

siguientes esferas: actividades de programación y desarrollo de nuevas estadísticas; protección de la confidencialidad; reunión de datos; compilación y análisis estadísticos; política de accesibilidad y difusión de los datos; supervisión y presentación de informes; y seguimiento y fortalecimiento de la satisfacción de los principales interesados;

d) Desde 2005, el Comité de Coordinación de las Actividades Estadísticas ha prestado apoyo a un proyecto relativo al uso y la convergencia de los programas de garantía de calidad para organizaciones internacionales, con el objeto de asegurar que sus actividades actuales y futuras en materia de calidad estén bien integradas. En el ámbito de este proyecto, Eurostat ha desarrollado las “Guidelines for the implementation of quality assurance frameworks for international and supranational organisations compiling statistics” (Directrices para la aplicación de marcos de garantía de calidad para organizaciones internacionales y supranacionales que compilan estadísticas). En agosto de 2009 se publicó una versión actualizada, que tiene en cuenta los comentarios hechos por miembros del Comité sobre la primera versión (2007). En ese documento, se reúnen los diversos elementos de diferentes iniciativas de calidad existentes en un modelo para un marco de garantía de calidad estadística que puede ser modificado por cada organización internacional para adaptarlo a su entorno particular.

E. Instrumentos de calidad de las oficinas nacionales de estadística

31. Diversas oficinas nacionales de estadística también han elaborado numerosas políticas, normas e instrumentos de calidad para sus propios fines. En Statistics Canada, por ejemplo, el *Compendium of Methods of Error Evaluation in Censuses Surveys* (Compendio de métodos de evaluación de errores en las encuestas de los censos), producido en 1978, fue seguido de las *Quality Guidelines (1985)* (Directrices de calidad (1985)), la ampliación de la *Policy on Informing Users of Data Quality and Methodology (1986)* (Política para informar a los usuarios de la metodología y la calidad de los datos (1986)), y la primera versión de un marco oficial de garantía de calidad (1997). Las Directrices de calidad fueron revisadas en 1987, 1998 y 2003, y la quinta edición se publicó en 2009. El marco de garantía de calidad se revisó en 2002.

32. Durante el mismo período muchas otras oficinas nacionales de estadística pusieron en práctica iniciativas de calidad similares, especialmente sobre la producción de directrices de calidad. Como ejemplos, cabe citar las *Guidelines for Measuring Statistical Quality* (Directrices para medir la calidad de las estadísticas) de la Oficina de Estadísticas Nacionales del Reino Unido, las *Quality Guidelines for Official Statistics* (Directrices de calidad para las estadísticas oficiales) de Statistics Finland y el *National Statistical Service Handbook* (Manual del servicio de estadísticas nacionales) de la Oficina de Estadística de Australia. En los Estados Unidos de América, las agencias estadísticas se han visto obligadas a cumplir las *2001 Quality Guidelines* (Directrices de calidad 2001) y las *2006 Standards and Guidelines for Statistical Surveys* (Normas y directrices para los estudios estadísticos 2006) de la Oficina de Administración y Presupuesto. La documentación sobre calidad comprende:

a) Las “Guidelines for Informing Users of Information Quality and Methodology” (Directrices para informar a los usuarios de la metodología y la calidad de la información) de la Oficina de Estadísticas Laborales;

b) Los “Quality Standards and Quality Performance Principles” (Principios de desempeño de la calidad y normas de calidad) de la Oficina de Censos;

c) Las “Guidelines for Ensuring the Quality of Information Disseminated to the Public” (Directrices para asegurar la calidad de la información que se difunde al público), del Centro Nacional de Estadísticas de Salud.

33. El Marco de garantía de calidad (2002) de Statistics Canada es descriptivo en el sentido de que sitúa las políticas y prácticas existentes relacionadas con la calidad dentro de un marco común. Señala que las diversas medidas que se describen no se aplican necesariamente con uniformidad a todas las encuestas y que los gerentes son responsables de determinar cuáles son las medidas apropiadas. El marco está previsto con fines de referencia y capacitación. El documento proporciona detalles valiosos sobre lo que se puede incluir en un marco nacional de garantía de calidad. En el anexo II del presente documento se dan más detalles al respecto.

III. Beneficios, contenido y estructura de un marco nacional de garantía de calidad

A. Beneficios de un marco nacional de garantía de calidad

34. Muchas oficinas nacionales de estadística realizan una amplia gama de actividades e iniciativas en materia de calidad, pero lo hacen sin un marco general para darles contexto o explicar las relaciones entre ellas y los diversos instrumentos de calidad. Por esta razón, algunas oficinas nacionales de estadística han adoptado la norma ISO 9001, sobre sistemas de gestión de la calidad, como marco general para su labor en este campo. Como lo ha demostrado Statistics Canada, un marco nacional de garantía de calidad constituye un marco general, que proporciona la oportunidad de registrar o referenciar la gama completa de conceptos, políticas y prácticas de calidad en un solo contexto.

a) Proporciona un mecanismo sistemático para la determinación y solución permanentes de problemas de calidad, maximizando la interacción entre los funcionarios de toda la oficina;

b) Confiere mayor transparencia a los procesos que se utilizan para garantizar la calidad y refuerza la imagen de la oficina como proveedora fidedigna de estadísticas de buena calidad;

c) Proporciona una base para crear y mantener una cultura de calidad dentro de la oficina y es una fuente valiosa de material de referencia para fines de capacitación;

d) Es un mecanismo para el intercambio de ideas sobre gestión de calidad con otros productores de estadísticas dentro del sistema estadístico nacional y con otras organizaciones nacionales e internacionales de estadística.

35. El proceso de elaborar un marco nacional de garantía de calidad normalmente se realiza mejor cuando está a cargo de un grupo de tareas dentro de una oficina

nacional de estadística, integrado por personal experimentado extraído de diversas esferas: planificación de programas; diseño de encuestas; realización de encuestas; difusión; desarrollo de infraestructura; y apoyo. El proceso de desarrollo en sí mismo ofrece beneficios intrínsecos, ya que obliga al personal de diferentes disciplinas a reunirse para resolver cuestiones de calidad y considerar las necesidades.

B. Alcance de un marco nacional de garantía de calidad

36. Hay bastante solapamiento, y hasta confusión, entre diversos términos, entre ellos: gestión de calidad, gestión integral de la calidad, sistemas de gestión de la calidad, marco de garantía de calidad, garantía de calidad, directrices de calidad, evaluación de la calidad, medición de la calidad, evaluación de la calidad y presentación de informes sobre calidad. El presente informe sostiene la opinión de que un marco nacional de garantía de calidad:

a) Apunta aproximadamente al mismo nivel de organización que el sistema de gestión de la calidad que se describe en la serie de normas ISO 9000, y tiene objetivos similares, pero adaptados al contexto específico de una oficina nacional de estadística, cuya función es reunir datos y producir estadísticas;

b) Se refiere al programa de estadísticas total de una oficina nacional de estadística, incluida la infraestructura de apoyo, más que a una encuesta o un grupo de encuestas individuales;

c) Hace hincapié en todos los aspectos de la gestión de las funciones estadísticas básicas;

d) Está orientado hacia el futuro y hace propuestas sobre la organización actual y futura de la garantía de calidad, más que constituir una evaluación de la calidad;

e) Es menos detallado que las directrices de calidad en el sentido de que hace referencia a las buenas prácticas, en lugar de describirlas;

f) Se encuentra a un nivel superior al de las directrices de calidad en el sentido de que describe los mecanismos que permiten aplicar las buenas prácticas.

37. El examen de las políticas, los modelos, los procedimientos y las directrices de calidad que se resume en la sección II parece indicar que un marco nacional de garantía de calidad debe contener los siguientes elementos:

a) **Contexto:** la situación en la que se elaboró el documento, su finalidad y sus relaciones con otras políticas, marcos y procedimientos a los que algunas veces se hace referencia en la misión, la visión y los valores de la oficina nacional de estadística, o que están incorporados en ella;

b) **Política de calidad:** una breve declaración de la gerencia superior en la que se indica la naturaleza y el alcance de su compromiso con la gestión de la calidad;

c) **Modelo de calidad:** una definición de lo que se entiende por calidad, desarrollada en términos de la calidad del producto y los componentes o dimensiones del proceso;

d) **Objetivos, normas y directrices de calidad:** una combinación de objetivos de calidad con las normas y directrices locales o internacionales adoptadas por la organización;

e) **Procedimientos de garantía de calidad:** que forman parte o están incorporados en los procesos de producción, en la medida posible;

f) **Procedimientos de medición de la calidad:** incluyen concretamente un conjunto de indicadores del desempeño y la calidad, con procedimientos para reunir los datos necesarios para calcular los indicadores de calidad que se incorporan en los procesos de producción, en la medida de lo posible;

g) **Procedimientos de evaluación de la calidad:** algunas veces incorporados en los procedimientos de garantía de calidad, pero con más frecuencia realizados periódicamente, por ejemplo, sobre la base de una lista de comprobación de la autoevaluación, como la lista de verificación europea DESAP;

h) **Procedimientos de mejora de la calidad:** iniciativas permanentes de mejora y reestructuración específicas de la oficina nacional de estadística.

C. Desarrollo de una matriz genérica de marco nacional de garantía de calidad

38. La *ESS Standard for Quality Reports* (Norma para los informes de calidad del Sistema estadístico europeo) es un ejemplo de una norma bastante detallada que pueden aplicar las oficinas nacionales de estadística. Es relativamente fácil concebir un conjunto genérico de directrices de calidad construido siguiendo las mismas pautas. Ahora bien, mientras que una norma para informes de calidad y las directrices de calidad tratan principalmente de técnicas estadísticas, un marco nacional de garantía de calidad hace más hincapié en la organización de una oficina nacional de estadística y el entorno en que se aplican las técnicas. De una oficina nacional de estadística a otra, la estructura y el entorno institucional probablemente diferirán mucho más que el conjunto de técnicas estadísticas. Por lo tanto, como se señala en las “Directrices para la aplicación de marcos de garantía de calidad para organizaciones internacionales y supranacionales que compilan estadísticas” de la Eurostat, es bastante difícil imaginar un marco genérico único que sea apropiado para todos los marcos.

39. Un objetivo menos ambicioso pero más realista es producir una matriz genérica de marco nacional de garantía de calidad que proporcione la estructura general en la que se puedan elaborar los diferentes marcos, y adjuntarle directrices que proporcionen orientación sobre cómo formular y utilizar un marco, con ejemplos prácticos de lo que podría incluirse.

40. Los argumentos en favor del desarrollo y la promoción de una matriz y directrices genéricas son los siguientes:

a) Proporcionarían un estímulo para que las oficinas nacionales de estadística que no tengan un marco general de calidad elaboren uno;

b) Proporcionarían una base para que las oficinas nacionales de estadística que ya cuentan con un marco de ese tipo consideren la forma en que podrían mejorarlo;

c) Reducirían el tiempo y los esfuerzos requeridos para que una oficina nacional de estadística estableciera y utilizara sus marcos;

d) Ofrecerían un medio para compartir buenas prácticas de garantía de calidad.

41. La matriz podría ser más o menos detallada, según la proporción del material que podría considerarse razonablemente como común a todas las oficinas nacionales de estadística. Para que esto sea de utilidad, y a fin de no imponer una carga innecesaria a las organizaciones, debería permitirles establecer sus enfoques de calidad fácilmente en los diferentes epígrafes. También debería aprovechar, en la mayor medida posible, todas las normas y mejores prácticas de calidad pertinentes. En particular, sería conveniente que estuviera en consonancia con el Marco de garantía de calidad de los datos del FMI o con el Código de prácticas de las estadísticas europeas, o con ambos.

42. En el anexo I del presente documento se presentan tres propuestas alternativas para una matriz genérica de marco nacional de garantía de calidad. Las tres propuestas comparten la misma estructura básica pero difieren en la forma en que presentan las prácticas de garantía de calidad.

43. La primera propuesta se basa en el marco de asistencia para la seguridad de Statistics Canada. La sección que comprende las prácticas de garantía de calidad está orientada principalmente hacia el producto, haciendo hincapié en las dimensiones de calidad del producto, pero también incluye específicamente consideraciones relativas a los encuestados, la coordinación con el sistema estadístico nacional y cuestiones institucionales.

44. La segunda propuesta está orientada en el mismo sentido que el Marco de garantía de calidad de los datos del FMI; la sección abarca las prácticas de garantía de calidad que se presentan en términos de los requisitos de calidad y las cinco dimensiones de calidad del marco del FMI en el segundo nivel (elementos) de su jerarquía. Los niveles adicionales del marco proporcionarían orientación sobre lo que se podría incluir bajo cada epígrafe y la matriz facilitaría la planificación de la evaluación.

45. La tercera propuesta sigue en general las líneas del Código de prácticas de las estadísticas europeas; la sección abarca las prácticas de garantía de calidad que se presentan en función de los 15 principios en los tres grupos (entorno institucional, calidad de los procesos estadísticos y productos estadísticos). Como en el caso del Marco del FMI, se dispondría de más orientación sobre lo que podría incluirse en cada epígrafe, en este caso en forma de indicadores vinculados a cada uno de los principios, y la matriz facilitaría también la planificación de las auditorías o las evaluaciones.

46. Se prevé que las directrices para los marcos nacionales de garantía de calidad contendrán ejemplos reales extraídos de los marcos y las evaluaciones de calidad utilizados por las oficinas nacionales de estadística (véase el anexo II) para mostrar el posible contenido de un marco. El contenido puede variar considerablemente de una oficina a otra, según cuál sea la etapa de desarrollo en que se encuentre, sus recursos, el entorno en el que funciona y los problemas que enfrenta desde la perspectiva de la calidad. Por ejemplo, la necesidad de mejorar la legislación podría ser una cuestión importante para una oficina nacional de estadística, pero no para otras. Este ejemplo sirve para demostrar por qué una matriz y directrices genéricas

para los marcos nacionales de garantía de calidad podrían constituir una opción más realista cuando se procura crear un marco genérico.

47. Las directrices para un marco nacional de garantía de calidad deben también proporcionar orientación sobre la forma en que se lo podría utilizar, por ejemplo, obteniendo el compromiso de los directivos superiores, considerando el marco como un compromiso a largo plazo (un programa en marcha, y no un proyecto), definiendo las funciones y responsabilidades, estableciendo metas de calidad y facilitando el acceso a los instrumentos de calidad. Además, para que su uso sea permanente, los marcos nacionales deben ser revisados periódicamente para tener en cuenta los nuevos problemas en materia de calidad que vayan apareciendo.

48. Al promover el concepto del desarrollo de una matriz y directrices genéricas para los marcos nacionales de garantía de calidad es necesario, en primer lugar, determinar si hay acuerdo general sobre sus beneficios y, si es ese el caso, establecer un grupo de expertos con el siguiente mandato:

- a) Definir el alcance y el contenido de la matriz;
- b) Desarrollar la matriz teniendo en cuenta los marcos existentes y estableciendo una estructura para ellos;
- c) Como parte de este proceso, formular una terminología estándar sobre calidad;
- d) Elaborar una estrategia de capacitación y transferencia de conocimientos, incluidas directrices con ejemplos reales extraídos de oficinas nacionales de estadística que trabajan en diferentes entornos.

IV. Temas de debate

49. **Se invita a la Comisión de Estadística a que examine:**

- a) La relación costo-beneficio, para las oficinas nacionales de estadística, de contar con un marco nacional de garantía de calidad;**
- b) Los beneficios que acarrearía elaborar una matriz genérica de un marco nacional de garantía de calidad e incorporarle directrices como ayuda para las oficinas nacionales de estadística en la elaboración de sus propios marcos;**
- c) Los mecanismos apropiados para elaborar una matriz genérica estándar con directrices adjuntas para presentarla a la Comisión de Estadística para su aprobación en su 42° período de sesiones, en marzo de 2011.**

Anexo I

Matrices para un marco nacional genérico de garantía de calidad

Las tres matrices que se proponen a continuación comparten una estructura básica pero difieren en la forma en que se presentan los procedimientos de garantía de calidad (véase la secc. 3 de cada matriz).

Propuesta 1

Basada en el marco de garantía de calidad de Statistics Canada

1. Introducción

- Circunstancias actuales y cuestiones clave que justifican la necesidad de una gestión de la calidad
- Beneficios de un marco de garantía de calidad
- Relaciones con otras políticas, estrategias y marcos de las oficinas de estadística
- Contenido de un marco de garantía de calidad (véase más adelante)

2. Conceptos e instrumentos de calidad

- Políticas, modelos, objetivos y procedimientos de calidad existentes
- Función de un marco de garantía de calidad: cómo encaja en el conjunto de instrumentos de calidad

3. Procedimientos de garantía de calidad

- Gestión de las relaciones con los usuarios y los interesados: encuesta de satisfacción de los usuarios, consejos y mecanismos de retroinformación
- Coordinación del sistema estadístico nacional: protocolos y normas
- Gestión de la pertinencia: examen del programa, procesos de planificación y análisis de datos
- Gestión de la exactitud: diseño, evaluación de la exactitud, control de calidad y política de revisión
- Gestión de la oportunidad y la puntualidad: fechas de publicación adelantadas, publicación preliminar y publicación final
- Gestión del acceso: definición del producto, prácticas de difusión y servicios de búsqueda
- Gestión de la interpretación y la claridad: conceptos, fuentes, métodos e información para los usuarios de la calidad
- Gestión de la coherencia y la comparabilidad: normas, conceptos y métodos armonizados
- Gestión de los compromisos en materia de calidad del producto: especialmente en cuanto a pertinencia, exactitud y oportunidad

- Gestión de las relaciones con los proveedores: medición y reducción de la carga que representa la tarea de responder a las encuestas y mantenimiento de la tasa de respuesta
- Gestión de la infraestructura estadística: normas, registros y políticas
- Gestión de la infraestructura institucional: confidencialidad, seguridad, transparencia, independencia profesional, imparcialidad y objetividad
- Gestión de metadatos: relación con la calidad

4. Evaluación de la calidad

- Indicadores de calidad: definición, reunión, análisis y síntesis de los indicadores compuestos, barómetro/tablero de control de la calidad
- Metas de calidad: establecimiento y seguimiento
- Programa de evaluación de la calidad: autoevaluación, examen por pares, auditorías de calidad y certificación

5. Gestión y mejoramiento de la calidad y el desempeño

- Gestión del desempeño: planificación, costo y eficacia, intercambio de buenas prácticas, gestión del cambio y gestión del riesgo
- Contratación y capacitación: planificación de los recursos, determinación de las necesidades de contratación y capacitación y elaboración y dirección de cursos de capacitación
- Programa de mejoramiento continuo: cultura de calidad; actividad permanente en el marco de los presupuestos operacionales
- Estructura de gobernanza: para los compromisos en materia de calidad y desempeño y las iniciativas de reestructuración; basada en los resultados de las evaluaciones de la calidad

6. Conclusión

- Resumen de los beneficios
- Referencia a directrices y planes de aplicación

Propuesta 2

Sobre la base del Marco de evaluación de la calidad de los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI)

1. Introducción

- Circunstancias actuales y cuestiones clave que justifican la necesidad de una gestión de la calidad
- Beneficios de un marco de garantía de calidad
- Relaciones con otras políticas, estrategias y marcos de las oficinas de estadística
- Contenido de un marco de garantía de calidad (véase más adelante)

2. Conceptos e instrumentos de calidad

- Políticas, modelos, objetivos y procedimientos de calidad existentes
- Función de un marco de garantía de calidad: cómo encaja en el conjunto de instrumentos de calidad

3. Procedimientos de garantía de calidad^a

• Prerrequisitos de calidad

- Entorno jurídico e institucional
- Recursos
- Pertinencia

• Garantía de integridad

- Profesionalismo
- Transparencia
- Normas de ética

• Racionalidad metodológica

- Conceptos y definiciones
- Alcance
- Clasificación y distribución sectorial
- Bases para el registro

• Exactitud y fiabilidad

- Fuentes de datos
- Técnicas estadísticas
- Evaluación y validación de productos estadísticos y datos intermedios
- Estudios de revisión

^a Se puede obtener más orientación sobre el posible contenido de esta sección en el Marco de garantía de calidad de los datos del FMI.

- **Mantenimiento**
 - Periodicidad y oportunidad
 - Coherencia
 - Política y práctica de revisión
- **Acceso**
 - Accesibilidad de los datos
 - Accesibilidad de los metadatos
 - Asistencia a los usuarios

4. Evaluación de la calidad

- Indicadores de calidad: definición, reunión, análisis y síntesis de indicadores compuestos, barómetro/tablero de control de la calidad
- Metas de calidad: establecimiento y seguimiento
- Programa de evaluación de la calidad: autoevaluación, exámenes por pares, auditoría de calidad y certificación
- Encuestas de satisfacción de los usuarios

5. Gestión y mejoramiento de la calidad y el desempeño

- Gestión del desempeño: planificación, costo y eficacia, intercambio de buenas prácticas, gestión del cambio y gestión del riesgo
- Contratación y capacitación: planificación de los recursos, determinación de las necesidades de contratación y capacitación y elaboración y dirección de cursos de capacitación
- Programa de mejoramiento continuo: cultura de calidad, mejoras en el marco de los presupuestos operacionales
- Estructura de gobernanza: para los compromisos en materia de calidad y desempeño y las iniciativas de reestructuración; basada en los resultados de las evaluaciones de calidad

6. Conclusión

- Resumen de los beneficios
- Referencia a directrices y planes de aplicación

Propuesta 3

Sobre la base del Código de prácticas de las estadísticas europeas

1. Introducción

- Circunstancias actuales y cuestiones claves que justifican la necesidad de la gestión de la calidad
- Beneficios de un marco de garantía de calidad
- Relaciones con otras políticas, estrategias y marcos de las oficinas de estadística
- Contenido de un marco de garantía de calidad (véase más adelante)

2. Conceptos e instrumentos de calidad

- Políticas, modelos, objetivos y procedimientos de calidad existentes
- Función de un marco de garantía de calidad: donde encaja en el conjunto de instrumentos de calidad

3. Procedimientos de garantía de calidad^b

• Gestión del entorno institucional

- Independencia profesional
- Mandato para la reunión de datos
- Suficiencia de los recursos
- Confidencialidad y seguridad de las estadísticas
- Imparcialidad y objetividad

• Gestión de procesos estadísticos

- Metodología racional
- Procedimientos estadísticos apropiados
- Consideraciones relativas a los encuestados
- Uso eficaz de los recursos

• Gestión de los productos estadísticos

- Pertinencia
- Exactitud y fiabilidad
- Oportunidad y puntualidad
- Coherencia y comparabilidad
- Acceso y claridad

^b Se puede obtener más orientación sobre el posible contenido de esta sección en el Código de prácticas de las estadísticas europeas.

4. Evaluación de la calidad

- Indicadores de calidad: definición, reunión, análisis y síntesis de indicadores compuestos, barómetro/tablero de control de la calidad
- Metas de calidad: establecimiento y seguimiento
- Programa de garantía de calidad: autoevaluación, examen por pares, auditoría de calidad y certificación
- Encuestas de satisfacción de los usuarios

5. Gestión y mejoramiento de la calidad y el desempeño

- Gestión del desempeño: planificación, costo y eficacia, intercambio de buenas prácticas, gestión del cambio y gestión del riesgo
- Contratación y capacitación: planificación de los recursos, determinación de las necesidades de contratación y capacitación, elaboración y dirección de cursos de capacitación
- Programa de mejoramiento continuo: cultura de calidad; actividad permanente dentro de los presupuestos operacionales
- Estructura de gobernanza: para los compromisos en materia de calidad y desempeño y las iniciativas de reestructuración; basada en los resultados de las evaluaciones de la calidad

Conclusión

- Resumen de los beneficios
- Referencia a directrices y planes de aplicación

Anexo II

Marco de garantía de calidad de Statistics Canada

I. Introducción

1. La calidad es el distintivo de Statistics Canada. Si su información fuera sospechosa, se pondría en tela de juicio la credibilidad del organismo y su reputación como fuente objetiva e independiente de información fidedigna se vería socavada. Por consiguiente, la gestión de la calidad juega un papel esencial. Es un componente importante de la gestión empresarial y forma parte de la gestión de todos los programas. No es una función separada; igual que la gestión financiera, es un aspecto de la gestión de la organización que debe ser tenido en cuenta en todos los programas.

2. La gestión de la calidad comprende una diversidad de mecanismos y procesos que funcionan a diversos niveles en todos los programas de la organización y en toda la organización. La eficacia del marco no depende de un mecanismo o proceso singular sino de un efecto colectivo, y de la sinergia entre muchas medidas interdependientes. Esas medidas tienen en cuenta los intereses profesionales y la motivación del personal. Se refuerzan unas a otras para satisfacer las necesidades de los clientes. Hacen resaltar el profesionalismo objetivo de la organización y su preocupación por la calidad de los datos.

3. A un nivel subyacente, hay ocho principios rectores (que se describen con más detalles en las directrices de calidad):

- La calidad es relativa, no absoluta
- La calidad es multidimensional
- Cada empleado cumple una función en la garantía de la calidad
- El equilibrio de las dimensiones de calidad se logra mejor mediante un enfoque de equipo de proyecto
- La calidad se debe establecer en cada etapa del proceso
- Las medidas de garantía de calidad deben adaptarse al programa específico
- Se debe informar a los usuarios de la calidad de los datos
- La calidad debe ser el elemento primordial de todas las actividades.

4. Los factores claves en la gestión de la calidad son los conocimientos, la experiencia y la motivación del personal. Los funcionarios no deben ser solo expertos técnicos; también deben tener conciencia de las cuestiones de calidad y estar en condiciones de elaborar y poner en práctica procedimientos para realizar los objetivos de calidad. Por esta razón, se hace particular hincapié en la contratación y el desarrollo de personal, incluso la contratación a nivel de ingreso y los programas de desarrollo para los principales grupos ocupacionales, los mentores, los planes de carrera para los subgrupos principales, la política y el marco de capacitación, incluidos los cursos especializados, programas de certificación, el programa de asignaciones corporativas, programas de desarrollo para gerentes y el programa de premios y reconocimientos ofrecido por el Instituto de Tecnología de Statistics Canada.

5. Las seis dimensiones de la calidad que Statistics Canada ha propiciado durante muchos años pueden considerarse estáticas en el sentido de que tienden a cambiar con relativa lentitud y constituyen siempre una consideración en la gestión de la calidad (véase secc. 2). Ciertos aspectos de la calidad son más dinámicos, por estar íntimamente vinculados al entorno externo en que funciona la organización y sujetos a cambios rápidos para acompañar la evolución del entorno. Esos elementos son objeto de atención especial (véase secc. 3).

II. Elementos estáticos de la calidad

A. Pertinencia

6. La información estadística es pertinente mientras satisfaga las necesidades de los usuarios. Puede ser considerada en dos niveles: pertinencia del programa estadístico general (pertinencia global) y pertinencia para cada encuesta. El desafío para la organización es ponderar y equilibrar las necesidades, posiblemente en conflicto, de los usuarios actuales y potenciales en el diseño de los programas estadísticos y las encuestas específicas, en función de los recursos disponibles. La gestión de la pertinencia consiste en determinar la información que habrá de producir el organismo en su conjunto, y a través de cada encuesta específica, y decidir los recursos que se han de asignar a cada programa de encuestas. Además, dado que las necesidades evolucionan con el paso del tiempo, los programas de encuestas deben ser supervisados continuamente utilizando para ello la información proporcionada por los usuarios y los interesados, los exámenes del programa y los análisis de los datos, durante los cuales se deben hacer los ajustes apropiados.

7. Los principales mecanismos de retroinformación incluyen al Consejo Nacional de Estadística, los comités consultivos profesionales en las principales esferas temáticas, los acuerdos bilaterales con los principales departamentos y organismos federales, las deliberaciones sobre políticas y programas con los ministros adjuntos, el Consejo consultivo federal y provincial sobre políticas de estadística y sus comités subsidiarios, el enlace con asociaciones comerciales, las investigaciones de mercado y el seguimiento de los pedidos y las ventas de productos, y las conversaciones con posibles usuarios, otras oficinas nacionales de estadística y organizaciones internacionales.

8. El análisis de los datos es un instrumento valioso para la evaluación de la pertinencia. La determinación de las cuestiones que los datos producidos no pueden resolver indica las brechas y las debilidades del producto. El uso de marcos analíticos, como el sistema de cuentas nacionales, para integrar y conciliar los datos provenientes de fuentes diferentes es un elemento importante. El programa de análisis interno del organismo cuenta con el apoyo del programa de becas, la labor analítica conjunta con autores externos, el examen de los datos en función del tema y los subcomités de conciliación y los centros de datos de investigación.

9. Teniendo en cuenta las debilidades de los programas y las necesidades de información de los usuarios, el proceso de planificación a largo plazo proporciona un marco para determinar los cambios que se han de introducir en el programa del organismo de año en año. Ahora bien, hay ciertas limitaciones ya que el 90% del presupuesto del organismo está dedicado a encuestas permanentes no discrecionales, que proporcionan información básica o satisfacen las necesidades legislativas y reglamentarias especificadas en unas dos docenas de leyes del parlamento. Las

respuestas del organismo a las nuevas necesidades de información que están apareciendo deben, por lo tanto, estar basadas en la introducción de mayor eficacia dentro de las encuestas no discrecionales, en la reorientación de los recursos de las encuestas discrecionales y en los esfuerzos para persuadir a los usuarios (en particular los clientes del Gobierno federal) de que proporcionen financiación.

B. Exactitud

10. La información estadística es exacta en la medida en que describe correctamente el fenómeno que está supuesta a medir. La exactitud se caracteriza normalmente en términos de error en las estimaciones estadísticas y tradicionalmente se divide en dos componentes: sesgos (error sistemático) y variaciones (error aleatorio), y se describe en términos de las principales fuentes potenciales de error. La gestión de la exactitud requiere una particular atención durante el diseño, la aplicación y la evaluación de una encuesta.

11. Con respecto al diseño, las medidas adoptadas para promover la exactitud incluyen:

- a) Establecimiento de un entorno de gestión de proyectos con participación de funcionarios especializados en el tema, la metodología, las operaciones y los sistemas;
- b) Recursos especializados y centros de apoyo para ciertas funciones, en particular, diseño y ensayo de cuestionarios, ajustes estacionales y análisis de datos;
- c) Personal de operaciones centralizado en la sede y una red regional de personal de campo para realizar las operaciones de reunión y procesamiento;
- d) Recuperación interna de costos, para reflejar los costos reales en la adopción de decisiones de diseño;
- e) Exámenes de los diseños, por pares e institucionales.

12. Las *Quality Guidelines* (2003) (Directrices de calidad (2003)) del organismo contienen detalles sobre sus políticas, normas y mejores prácticas, abarcan conceptos y definiciones, diseño de cuestionarios, marcos de encuestas y utilización de los registros comerciales, el muestreo y la estimación, la obtención de respuestas y la reacción a la falta de respuesta, los ajustes estacionales, la difusión y la evaluación.

13. Los mecanismos para supervisar la aplicación se incorporan en los procesos de encuesta en la etapa del diseño. Se requieren dos tipos de información: a) para supervisar y corregir, en tiempo real, todos los problemas que se plantean durante la realización de la encuesta; y b) para determinar si el diseño se aplicó en la forma prevista, si hubo algunos aspectos problemáticos y qué experiencia se puede extraer desde el punto de vista operacional.

14. La evaluación de la exactitud es también una consideración importante en la etapa del diseño, ya que gran parte de la información requerida debe ser registrada mientras se está realizando la encuesta. Dado que la exactitud tiene dimensiones múltiples, hay que determinar cuáles son los indicadores más importantes para cada encuesta individual. Además, dado que cada encuesta produce miles de estimaciones diferentes, hay que utilizar un método genérico para indicar la exactitud de grandes números de estimaciones o los indicadores se deben limitar a ciertas estimaciones clave.

15. Teniendo en cuenta que muchas cuestiones de diseño son sumamente técnicas, los exámenes independientes son un aspecto crucial. Las opciones comprenden:

- La remisión de las cuestiones técnicas a comités consultivos internos
- El examen de las prácticas de otras organizaciones nacionales de estadística y el intercambio de experiencias conexas
- La participación en grupos de trabajo de organizaciones internacionales
- La presentación de cuestiones técnicas y soluciones propuestas en reuniones profesionales.

16. Si bien las medidas esbozadas se describen en el contexto de la exactitud, también ayudan a mejorar otros aspectos de la calidad, especialmente la oportunidad y la coherencia.

C. Oportunidad

17. La oportunidad, o período de utilidad, de la información se refiere al intervalo entre el punto de referencia (o el final del período de referencia) al que se refiere la información y su disponibilidad para los usuarios. Los objetivos de oportunidad se derivan de consideraciones de pertinencia, en particular el período durante el cual la información sigue siendo útil en relación con su finalidad principal. Esa utilidad varía con la tasa de cambio del fenómeno que se mide, la frecuencia de las mediciones y la respuesta inmediata de los usuarios a los datos más recientes.

18. La oportunidad es una decisión de diseño, que con frecuencia implica compromisos en cuanto a la exactitud y el costo. Por lo tanto, la mejora de la oportunidad no es un objetivo incondicional sino más bien una característica importante que se vigila a lo largo del tiempo con el objeto de hacer una advertencia cuando se producen deterioros. Además, las expectativas de oportunidad probablemente irán aumentando a medida que los usuarios se acostumbran al carácter inmediato de todos los tipos de prestaciones de servicios, gracias al impacto difundido de la tecnología.

19. Los mecanismos para la gestión de la oportunidad incluyen el anuncio de las fechas de publicación con bastante anticipación, la publicación de estimaciones preliminares y la mejor utilización posible de la tecnología moderna.

D. Acceso

20. El acceso a la información se refiere a la facilidad con que los usuarios pueden conocer de su existencia, ubicarla e importarla a sus propios entornos de trabajo. Incluye la adecuación de la forma o el medio que permite acceder a la información, y su costo.

21. Las políticas de difusión a nivel empresarial y los sistemas de prestaciones determinan la mayoría de los aspectos del acceso (las políticas incluyen la información a los usuarios sobre la calidad de los datos y la metodología y el examen de los productos de información). La estrategia de difusión consiste en proporcionar información de gran interés gratuitamente utilizando diversos medios (incluidos la prensa, Internet, los centros de datos de investigación y las bibliotecas) y cobrar un precio por los productos y servicios que van más allá de satisfacer la demanda de información básica del público en general. Los principales medios de difusión son:

a) *The Daily*, el boletín de información oficial del organismo y la primera línea de comunicación con los medios de información y el público; proporciona en un solo lugar una visión amplia de la nueva información disponible;

b) La base de datos de Statistics Canada (CANSIM), que es el repositorio de todos los datos disponibles en el dominio público;

c) El sitio web de Statistics Canada, como el primer punto de entrada;

d) Un extenso programa de publicaciones e informes analíticos para grupos de clientes específicos.

22. El programa de bibliotecas depositarias del Gobierno asegura que todos los productos estén disponibles en las bibliotecas de todo el país. Las necesidades de información de la comunidad analítica reciben especial atención, ya que con frecuencia esa comunidad necesita acceso a registros de datos individuales. Dado que la Ley de estadística prohíbe al organismo difundir registros individuales en cualquier formato que permita identificar a los individuos, las opciones disponibles son las siguientes:

- Producción de archivos de microdatos de uso público, seleccionados con el objeto de proteger la confidencialidad
- Suministro de un servicio de recuperación de datos especializado que permita a los analistas externos presentar peticiones especiales para recuperar datos de la base de microdatos interna confidencial
- Concertación de un contrato con un analista externo que haya prestado juramento en virtud de la Ley de estadística
- Difusión de microdatos con arreglo a ciertas disposiciones de la Ley de estadística.

E. Interpretación

23. La información estadística que los usuarios no puedan comprender, o que fácilmente puedan comprender erróneamente, no tiene valor y puede ser una carga. La interpretación de la información estadística refleja la disponibilidad de la información suplementaria, conocida como metadatos, necesaria para interpretar y utilizar adecuadamente la información. Esto incluye los conceptos subyacentes, las variables y clasificaciones utilizadas, los métodos de reunión y procesamiento de datos, y las indicaciones o mediciones de la exactitud de la información estadística. Las descripciones de la metodología sirven también como indicadores secundarios de la exactitud, que permiten al usuario determinar si los métodos utilizados fueron científicos, objetivos y cuidadosamente ejecutados.

24. La política de Statistics Canada de informar a los usuarios acerca de la calidad de los datos y la metodología contiene orientaciones para el suministro de metadatos sobre calidad y metodología. Se requiere un esfuerzo particular para garantizar que los metadatos sean comprensibles, que no resulten confusos en razón de la jerga interna y que estén actualizados.

25. Además, se proporciona asistencia a los usuarios mediante comentarios que acompañan a la información difundida y que centran la atención en el mensaje principal que contienen los nuevos datos y aumentan la probabilidad de que el primer nivel de interpretación por los medios de información al público sea claro y

correcto. Por otro lado, el organismo da respuestas o rechaza públicamente las interpretaciones erróneas graves de sus datos.

F. Coherencia

26. La coherencia de la información estadística refleja el grado en que se la puede combinar satisfactoriamente con otra información estadística dentro de un marco analítico amplio. La coherencia de los datos estadísticos incluye la coherencia entre diferentes variables relativas al mismo momento temporal, la coherencia entre las mismas variables para diferentes puntos temporales y la coherencia internacional. La coherencia no necesariamente implica la consistencia numérica plena.

27. Se utilizan tres enfoques complementarios para la gestión de la coherencia. El primero consiste en desarrollar y utilizar marcos, conceptos, variables y clasificaciones uniformes. El objetivo es garantizar que los objetos de la medición sean coherentes en todos los programas, que la terminología sea constante y que las cantidades estimadas tengan relaciones conocidas entre sí. La comparabilidad internacional se resuelve adoptando las normas internacionales, si las hay.

28. El segundo enfoque consiste en garantizar que los procesos de medición no introduzcan incoherencias entre las fuentes de datos cuando hay consistencia en la definición de las cantidades que se miden. El desarrollo y uso de marcos, metodologías y sistemas de reunión y procesamiento de datos comunes contribuye al logro de este objetivo. Los ejemplos incluyen el empleo de módulos estándar de cuestionarios cuando se utilizan las mismas variables para la reunión de datos en diferentes encuestas.

29. El tercer enfoque comprende el análisis de los datos, y las comparaciones y la integración de los datos de diferentes fuentes y a lo largo del tiempo. El objetivo consiste en reconocer y explicar situaciones en que las incoherencias exceden los niveles previstos como resultado de errores aleatorios. Los marcos conceptuales que comprenden esferas temáticas particulares, como las cuentas nacionales, cumplen una importante función proporcionando una base para reconocer las incoherencias.

III. Aspectos dinámicos de la calidad

A. Falta de respuesta

30. Uno de los principales problemas de mantener la calidad a los niveles actuales es la disminución de las tasas de respuesta, particularmente en las encuestas sociales, que se debe a los cambios en las actitudes sociales y la tecnología. El estilo de vida moderno en el Canadá hace que sea cada vez más difícil entrar en contacto con las familias en los hogares. Los servicios de identificación de la llamada y selección permiten a los canadienses evitar el diluvio de solicitudes telefónicas, incluidas las llamadas de Statistics Canada. Más hogares utilizan sólo teléfonos celulares o de Internet, que son más vulnerables a las escuchas que las líneas tradicionales. En algunos vecindarios, los canadienses se sienten menos seguros y están menos dispuestos a abrir la puerta a extraños, incluidos los entrevistadores de Statistics Canada. Los crecientes niveles de penetración de Internet crean oportunidades para mejorar la eficiencia y la efectividad mediante la reunión de datos basada en Internet. Ahora bien, esto requiere inversiones por parte del organismo, y donde todavía no se cuenta con esta opción las empresas y los hogares pueden negarse a responder por otros medios.

31. Statistics Canada procura establecer arreglos de cooperación con proveedores de datos a través de su programa de relaciones con los encuestados, programas de gestión de la carga de la respuesta, colaboración con la comunidad de pequeños empresarios y los defensores del pueblo, la comunicación electrónica de iniciativas y el reconocimiento de los encuestados en las publicaciones. Se presta especial atención a las quejas de los encuestados y a la necesidad de asegurar que los cuestionarios hayan sido ensayados para justificar una intrusión mínima en la privacidad y respetar las sensibilidades de la población.

32. A largo plazo, la disminución de las tasas de respuesta y los crecientes costos de los métodos tradicionales de reunión de datos requerirán el desarrollo de mejores métodos de seguimiento, eficaces en función del costo, para reducir el sesgo creado por la falta de respuesta en la etapa de la estimación. Las nuevas modalidades de reunión de datos y la creciente disponibilidad de metadatos operacionales (paradatos) permite el empleo de métodos más eficientes y eficaces para resolver el problema de la falta de respuesta. Asimismo, el organismo puede aprovechar la creciente disponibilidad de datos administrativos para crear marcos más completos con mejor información de contacto, ayudar a ingresar datos en caso de falta de respuesta o de respuestas con datos parciales o incompletos y ajustar los errores de sesgo por falta de respuesta a nivel del conjunto de datos.

B. Cobertura

33. La cobertura está determinada por la calidad de los marcos de las encuestas. Durante los últimos 25 años, el organismo ha sustituido lenta pero constantemente los marcos de áreas por marcos de listas a medida que se dispone de más datos administrativos. Ya no utiliza marcos de áreas para sus encuestas agrícolas y aun la “Encuesta de la fuerza de trabajo” se basa cada vez más en el registro de direcciones que en las listas de campos tradicionales. Ahora bien, hay algunas nuevas cuestiones que hay que resolver.

34. En primer lugar, el organismo depende cada vez más de los datos administrativos y, en consecuencia, es más vulnerable a los cambios o la cancelación de los programas administrativos correspondientes. Por lo tanto, es vital mantener buenas relaciones para asegurar que las necesidades del organismo sean tenidas en cuenta. Segundo, cuando los organismos administrativos no prestan la misma atención que el organismo a la clasificación de las unidades, se requiere una intervención. Tercero, constantemente se crean y desaparecen empresas, se producen fusiones y separaciones, aparecen y desaparecen industrias y se añaden o abandonan productos y servicios. Por lo general, pasa un cierto tiempo hasta que se detectan esos cambios en los datos administrativos. En consecuencia, el organismo debe estar preparado para complementar los datos administrativos haciendo inversiones en sus propios mecanismos de mantenimiento.

C. Muestreo

35. Con el tiempo, el diseño de una encuesta se deteriora en el sentido de que los datos utilizados para establecer los estratos y seleccionar las unidades pasan de moda y el muestreo resulta menos eficiente. Además, se puede producir una demanda de datos sobre subsectores de la población específicos que la muestra no está en condiciones de apoyar. Las encuestas permanentes, por lo tanto, requieren la revisión periódica del diseño. Por ejemplo, la muestra de la Encuesta de la fuerza de

trabajo se vuelve a diseñar después de cada censo decenal. El rediseño de las encuestas comerciales se realiza con más frecuencia, para mantenerlas actualizadas en relación con los cambios que se producen en el mundo de los negocios.

36. El rediseño de la muestra es una oportunidad para introducir nuevas técnicas, por ejemplo, marcos múltiples y muestreo de adaptación, y para distribuir la carga de los encuestados de manera más equitativa. El desafío consiste en cómo financiar esas actividades de rediseño, que con frecuencia incluyen actividades paralelas respecto de las muestras antiguas y las nuevas a fin de asegurar que el nuevo diseño no provoque interrupciones de las series estadísticas. Dado que la calidad de las encuestas se deteriora lentamente, es difícil convencer a los organismos de financiación de que aporten fondos para el rediseño. Por estas razones, Statistics Canada financia la mayoría de ellas con cargo a su propio presupuesto.

IV. Esferas prioritarias para los próximos años

A. Aplicación del programa de examen permanente de la calidad

37. Como consecuencia de tres errores críticos en los datos publicados en 2005 y 2006, Statistics Canada emprendió un examen de las prácticas de garantía de calidad en nueve programas clave. Los objetivos del examen de la calidad eran dos: a) identificar debilidades específicas y los factores que las provocaban; y b) identificar las mejores prácticas que deberían promoverse en otros programas. Entre las conclusiones principales (publicadas en *The Daily* en 2007) el examen determinó que las cuestiones relacionadas con los recursos humanos seguían dominando a todos los otros factores de riesgo. En particular, se determinó que una clave para garantizar la calidad era contar con una fuerte capacidad de investigación y análisis separada de la producción.

38. El examen de la calidad es ahora una operación anual permanente, que comienza en el cuarto trimestre del año con la determinación de los programas que convendría someter a un examen de ese tipo. Esos programas son los que corren más riesgo que otros, y tienen cuestiones que hay que considerar, o los que en fecha reciente han introducido cambios a fin de superar esos riesgos y, por lo tanto, tienen buenas prácticas para compartir. El examen propiamente dicho tiene lugar en el segundo trimestre del año. Los informes se redactan durante el tercer trimestre y se finalizan a principios del cuarto trimestre, de modo que están disponibles para el ciclo de planificación anual y la asignación de los recursos institucionales.

B. Adaptación de la capacitación en materia de calidad

39. En un entorno que cambia rápidamente, un programa de capacitación en materia de calidad es esencial para compartir las mejores prácticas y establecer una cultura de excelencia. Los instrumentos y programas de capacitación en materia de calidad se adaptan al personal, las funciones y la experiencia de trabajo a todos los niveles, incluidos los empleados de las oficinas regionales. Los cursos de capacitación se imparten a tres niveles, conciencia de la calidad, prácticas de calidad y cursos especializados, y se los está integrando en un marco que abarca y uniformiza la presentación de la gestión del riesgo, la gestión de proyectos, la documentación y la garantía de calidad.

40. Actualmente el organismo está revisando sus *Directrices de calidad*; se ha previsto para el otoño de 2009 la publicación de la quinta edición, que contiene mejores prácticas más actualizadas y una nueva sección sobre ajustes estacionales.

C. Establecimiento y mantenimiento de una cultura de calidad

41. La cultura de la calidad depende del establecimiento de expectativas claras para cada empleado, el suministro de la capacitación y los instrumentos necesarios para atender a esas expectativas y la evaluación y la retroinformación sobre el desempeño en relación con las expectativas. Los gerentes son responsables de reforzar el mensaje de que la calidad es una parte integrante del trabajo de todos y cada uno. El organismo está considerando la forma de crear expectativas de calidad más explícitas en los planes de aprendizaje y los objetivos de rendimiento anual de los empleados, asegurando al mismo tiempo que los empleados puedan plantear cuestiones de calidad sin temores.

42. Además de los cursos de capacitación, se están ampliando los procedimientos de calidad para incluir ensayos de los procesos reales de encuesta, estudios de casos sobre cuestiones de calidad e iniciativas como el programa de ex funcionarios del organismo, en el que el personal jubilado trabaja en la oficina a tiempo parcial y aporta sus conocimientos sobre las buenas prácticas.

D. Fortalecimiento de la gestión de proyectos y las prácticas en materia de documentación

43. La gestión de proyectos y la documentación son ahora elementos que deben ser reforzados, particularmente dado que las decisiones fundamentales en materia de compromisos entre las diversas dimensiones de la calidad, el costo y la carga de la respuesta suele tener lugar en el entorno de un equipo de proyecto. Por lo tanto, además de mejorar su capacitación en garantía de calidad, el organismo se propone volver a considerar el programa de capacitación en gestión de proyectos. Las cuestiones que se han de considerar incluyen la falta de uniformidad en la aplicación de métodos de gestión de proyectos, la falta de un mecanismo eficaz para compartir las mejores prácticas de gestión de proyectos, las funciones y responsabilidades del equipo del proyecto y la documentación.

44. Aunque el organismo cuenta con directrices y políticas bien desarrolladas acerca de la información que debe proporcionar a los usuarios de los datos, la documentación sobre los procesos de las encuestas no es tan precisa. Además, como los recursos son cada vez más escasos, se corre el riesgo de que la documentación se reduzca, y el actual éxodo de personal experimentado por jubilación hace que la necesidad de contar con una buena documentación sea más esencial que nunca.

E. Elaboración de un concepto más amplio de marco de garantía de calidad

45. A pesar de los últimos adelantos, el marco de garantía de calidad actual todavía deja algo que desear. Una cuestión fundamental que no se ha resuelto es cómo debe el organismo reasignar sus recursos para hacer frente a las brechas en la pertinencia y la calidad. El marco de garantía de calidad tiende a centrar la atención en programas individuales y debe proporcionar más orientación a nivel institucional. En el apéndice A del plan de actividades de 2009, Statistics Canada examina los tres factores interdependientes que se deben tener en cuenta en la reasignación de los recursos: a) la medida en que se utilizan los datos (pertinencia); b) la calidad de los

datos (exactitud, oportunidad, acceso, etc.); y c) el costo de la producción de los datos en relación con los beneficios para los ciudadanos y los entes normativos. Al establecer compromisos entre estos factores, el organismo necesita contar con mejores mediciones cuantitativas del rendimiento de los programas estadísticos en su conjunto y con mecanismos de gobernanza del cambio más eficaces.

46. En lo que hace a la medición de la calidad, el concepto de error total en las encuestas y las actividades para estimarlo son pertinentes, así como lo es el desarrollo del barómetro de calidad de Eurostat. Mientras continúa la investigación para encontrar un pequeño número de indicadores de la calidad, el organismo continuará abordando cuestiones como las siguientes:

- a) De qué manera se pueden cuantificar o medir mejor los atributos de calidad existentes, aunque sea subjetivamente
 - b) De qué forma se deben ponderar las diversas mediciones, aunque sea subjetivamente, para llegar a un conjunto compuesto, significativo y reducido de medidas de calidad
 - c) De qué forma las mediciones compuestas e individuales de la calidad se deben utilizar para hacer comparaciones entre opciones de programa
 - d) Cuáles son los mecanismos de gobernanza apropiados.
-