

José Luis Valdés Díaz
Encarnación Villegas Perrián
Cámara de Cuentas de Andalucía

Tomás Escobar Rodríguez
Francisco Flores Muñoz
Universidad de Huelva

XBRL como nuevo lenguaje para la comunicación de las cuentas públicas



El lenguaje de marcas *eXtensible Business Reporting Language (XBRL)* está siendo utilizado en la actualidad como medio de comunicación eficiente por parte de diferentes organismos reguladores, como es el caso de Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas y Registradores de España, entre otros.

Ahora, a raíz de la apuesta de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) por la utilización de este nuevo estándar para expresar la información contable según las nuevas Instrucciones de Contabilidad de las Entidades Locales (Órdenes), la Cámara de Cuentas de Andalucía, en colaboración con la Universidad de Huelva, desarrollará un proyecto que extiende dicho esfuerzo previo, utilizando XBRL para expresar la información anterior a la entrada en vigor de la nueva normativa contable pública. El objetivo, facilitar al ciudadano información de calidad en el formato que posee óptimas ventajas tecnológicas.

1. EL ESTÁNDAR XBRL Y SU UTILIZACIÓN EN EL ÁMBITO REGULADOR ESPAÑOL DEL SIGLO XXI

La importancia de la transmisión digital de la información no está sometida ya a discusión. Para dicha transmisión, los lenguajes de marcas poseen un protagonismo indiscutible. La actividad de los lenguajes de marcas se basa en transmitir la información de modo que se asocia a cada dato que se está gestionando una etiqueta o marca, de acuerdo con una determinada sintaxis preestablecida que, en el caso del lenguaje HTML (*Hyper-Text Mark-up Language*), detalla los requisitos sobre el formato visual que deseamos que el programa explorador de Internet revele y, por contra, en el caso de XML y sus lenguajes herederos, añade meta-información adicional (meta-datos) sobre la naturaleza del dato que se transmite.

XBRL es el lenguaje de marcas heredero de XML (*eXtensible Mark-up Language*) que está sirviendo de nexo entre diferentes entidades a la hora de transmitir información de negocio telemáticamente. XBRL se ve respaldado por un consorcio internacional en el que están representados importantes organismos públicos y privados. Por ejemplo, es destacable el hecho de que el estándar ha sido patrocinado por el AICPA (*American Institute of Certified Public Accountants*), y entre los miembros del consorcio se encuentran las grandes de la informática, de la contabilidad y la consultoría, e instituciones como el IASB (*International Accounting Standards Board*), el IMA (*Institute of Management Accountants*), el CICA (*Canadian Institute of Chartered Accountants*) o el ICAEW (*Institute of Chartered Accountants in England and Wales*). Solamente el consorcio XBRL internacional puede establecer las especificaciones y documentos técnicos para el uso apropiado del estándar. Estos documentos proporcionan la definición técnica de XBRL, fijando la sintaxis concreta con que deben utilizarse las citadas etiquetas electrónicas. Las especificaciones atraviesan las siguientes etapas:

- *Internal Working Draft.*
- *Internal Working Draft pending publication.*

- *Public Working Draft.*
- *Draft Candidate Recommendation.*
- *Candidate Recommendation.*
- *Recommendation,*

según el grado de aprobación por parte del consorcio. Actualmente y desde 2003, se encuentra en vigor la especificación XBRL 2.1 y gracias a ésta poseemos un entorno estable en el desarrollo de XBRL en los próximos años. XBRL se basa en la generación de diferentes Taxonomías XBRL, consensuadas en el seno de distintos Grupos de Trabajo formados por especialistas informáticos y del mundo regulador. La principal misión de estos Grupos consiste en generar la Taxonomía, es decir, en analizar el modelo de *reporting* al que se desea dar soporte mediante XBRL e identificar unívocamente un diccionario de elementos para utilizar estas etiquetas en la posterior generación de Informes XBRL con datos reales que se transmitirán por vía telemática.

Por tanto, el Grupo de Trabajo genera la Taxonomía, y ésta, una vez disponible gratuitamente en Internet, permite la generación de los Informes y su correcta validación y utilización como la mejor materia prima para las aplicaciones que deben gestionan todo tipo de información de negocio.

Además, al generar la Taxonomía XBRL se introducen en la misma diferentes reglas de negocio. Estas reglas se materializan a modo de normas de presentación, etiquetas en diferentes idiomas, reglas de cálculo y relaciones lógicas, que deben cumplir los datos reales que albergarán las etiquetas en los sucesivos Informes XBRL. La estructura de la Taxonomía se fundamenta entonces en un esquema, utilizando el *XMLSchema*, y crea las relaciones entre los conceptos a través del *XLink* mediante las cinco *Linkbases* anteriormente reseñadas. No obstante, una taxonomía no tiene porqué incluir las cinco *Linkbases* (presentación, cálculos, etiquetas, referencias y definiciones lógicas), pudiendo quedar reducida al esquema que define los elementos y a la linkbase de etiquetas. Un archivo de texto plano

con extensión .xml, soporta la transmisión de los datos expresados en este nuevo lenguaje. Es a este último archivo al que se denomina Informe XBRL.

Los Informes XBRL suelen tener un tamaño reducido, lo que incrementa la capacidad de los sistemas informáticos existentes, además de las ventajas que conlleva la sintaxis mediante la que los datos vienen recogidos y perfectamente delimitados en los mismos. Mediante este lenguaje se llega a un escenario en que los emisores y receptores de la información encuentran una materia prima eficiente para hacer uso de dicha información y para que ésta pueda ser utilizada desde el punto de vista de las aplicaciones de análisis con el máximo rendimiento, dado que toda la información relevante de negocio se encuentra contenida en los Informes XBRL.

Mediante la incorporación de diferentes mecanismos de validación lógica, de cálculo, de contenido, a que pueden someterse las etiquetas que conforman una Taxonomía XBRL y los datos reales que albergan cuando se compone un Informe XBRL, se hace de estas etiquetas unas herramientas sencillas pero útiles en extremo, y expresar la información de negocio a través de XBRL es una garantía adicional de calidad de dicha información. Además de ello, las Taxonomías XBRL pueden extenderse de manera privada, con lo que se garantiza que, por un lado, las entidades concretas pueden hacer uso de modelos de *reporting* propios más detallados con carácter particular y para uso interno, y por otro, no se pierde la compatibilidad con el modelo general que deben reportar al exterior (Boixo y Flores, 2005). XBRL surge ante la necesidad de homogeneizar y hacer compatible un entorno en el que diferentes entidades deben comunicarse pero no encontraban programas, formatos, que sean de mutua y total eficiencia y satisfacción.

El software XBRL estándar comprueba que cada Informe generado cumpla todas y cada una de las especificaciones y cautelas de negocio que el regulador haya definido. Cualquier error o discrepancia es

inmediatamente detectado dentro del sistema de información del ente supervisado y se posibilita su corrección antes de que se envíe al regulador. Al estar las reglas de negocio exclusivamente en la Taxonomía publicada en Internet por el regulador, los programas a utilizar en la validación XBRL son un estándar estable, sin que tengan que sufrir variaciones porque varíe la regulación.

Las ventajas técnicas de XBRL han sido bien recibidas por las organizaciones que hasta ahora realizaban la gestión de la información mediante métodos más rudimentarios (Bonsón y Escobar, 2002). Mejor, más rápido y más barato son los términos que se asocian con XBRL (O hAonghusa, 2005). Con objeto de servir de nexo entre las empresas y los organismos reguladores, desde el seno del consorcio internacional XBRL se han consensuado ya, en diferentes Grupos de Trabajo, una serie de Taxonomías que permiten implementar el *reporting* externo mediante XBRL. La llegada de XBRL ha supuesto una revolución, en cuanto que ha homogeneizado las transmisiones, ha permitido llegar a importantes consensos en cuanto a qué información es relevante y a cómo denominar unívocamente a cada dato en cada entorno de negocio, y a permitido a las organizaciones beneficiarse de múltiples ventajas técnicas.

2. EL PROYECTO IGAE-ICEL

La correcta monitorización de los gestores de fondos públicos es una de las características básicas de la nueva cultura orientada al ciudadano (Claver *et al.*). En este sentido, se realizan desde la IGAE diferentes esfuerzos para facilitar la monitorización de la actividad económica y financiera de las entidades públicas.

La IGAE se encuentra jerárquicamente bajo la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. Ostenta el rango de subsecretaría. Entre sus funciones tiene asignadas las correspondientes al control interno de diferentes entidades públicas, mediante el ejercicio de la función interventora y de control financiero, la dirección y gestión de la contabilidad

pública, la formación de las cuentas económicas del sector público así como la planificación, diseño y ejecución de la política informática de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos y de la propia Intervención General (IGAE, 2007).

Como integrante de la Asociación XBRL España, la IGAE ha iniciado un proceso mediante el cual se pretende incorporar el estándar XBRL de transmisión y validación telemática de información financiera desde las Entidades Locales a la propia IGAE. En efecto, el papel de la IGAE, como órgano superior de la administración pública estatal, es el de gestionar el sistema de Contabilidad Pública, la rendición de cuentas sobre el sector estatal y el control interno en el mismo. Dentro de esta importante misión, la utilización de las Nuevas Tecnologías ha sido vital en el desarrollo de servicios al ciudadano. Ya desde 1997, dispone este organismo de un portal Web con diferentes funcionalidades, de modo que la filosofía de la administración electrónica se ha hecho realidad mediante un sistema integrado de posibilidades de gestión. Ejemplos de las gestiones que los ciudadanos pueden realizar a través de dicho sitio Web son los reunidos en la Carta de Servicios Electrónicos de la Oficina Electrónica de Clases Pasivas, como la consulta de datos personales y económicos sobre los perceptores de pensiones, el cumplimentado de impresos oficiales y la remisión de sugerencias al organismo público.

La lista de bases de datos y aplicaciones, mantenidas por la IGAE, y a las que se puede acceder con la adecuada autorización, es muy amplia. Podemos reseñar algunas de las herramientas telemáticas, como la aplicación CANOA (Sistema de Contabilidad Analítica Normalizada para las Organizaciones Administrativas), destinada a la implantación en el sector público de una Contabilidad Analítica que permita la adecuada identificación e imputación de costes y consumos. También son de destacar la CIBI (Central de Información de Bienes Inventariables del Estado), cuyo objetivo es lograr una correcta gestión del patri-

monio público perdurable, o el SEPALnet (Sistema para la cumplimentación de datos adicionales de la liquidación presupuestaria), que tiene la misión de posibilitar la recogida de datos de la contabilidad de las entidades locales, permitiendo su posterior consolidación a nivel estatal.

Estos esfuerzos muestran una doble realidad: por un lado, existe desde temprano un interés por parte de este organismo público de apostar por las Nuevas Tecnologías, para dar cobertura informativa a la pujante Sociedad de la Información; por otro, es innegable que este esfuerzo inversor en tecnología y comunicaciones debe estarse viendo traducido en una mejor gestión de la información sobre la actividad pública. Realmente, una adecuada gestión de los recursos públicos no pasa sólo por la adecuación de los gastos a los ingresos, sino por la adecuada gestión de los mismos. Y una adecuada gestión de fondos públicos no puede entenderse sin un Sistema de Información y Comunicaciones avanzado y eficaz.

La gestión pública se distribuye a lo largo de una enorme variedad de entidades, dispares en tamaños y misiones. Pensemos en entidades tan diferentes como deseemos: una subsecretaría dependiente del Ministerio de Educación, una Autoridad Portuaria, un Instituto de Enseñanza Secundaria, un Hospital público... todas estas entidades se rigen por un cuerpo común de principios de gestión de fondos públicos, aunque con particularidades evidentes. Dentro de la estructura estatal, el concepto de Entidad Local recoge también un abanico amplio y heterogéneo de organismos. Aquí acude a la mente el pequeño Ayuntamiento del pueblecito costero, o la enorme inercia económica de los Ayuntamientos de las capitales de provincia. La gestión de los fondos de las Entidades Locales requiere especial atención. Un porcentaje importante de los fondos públicos de España se canaliza a través de este tipo de administración periférica, en forma de Provincias, Ayuntamientos, Áreas Metropolitanas, Mancomunidades, Pedanías... Esto da una idea de la importante cuantía de recursos económicos que se canalizan a este nivel.

La situación del control financiero de estas entidades no ha sido siempre ideal. Cabezas De Herrera (1998) recoge algunos fallos en cuanto a contenidos y formalidades que no eran infrecuentes en los estados financieros de las corporaciones locales, como aprobación de estados financieros fuera de plazo, no coincidencia entre totales de derechos y obligaciones, falta de documentación requerida, e incorrecciones en la contabilización y registro de partidas. Las órdenes 4041, 4042 y 4040 de 23 de noviembre de 2004 del Ministerio de Economía y Hacienda han supuesto el último paso para la modernización de la Contabilidad de las Entidades Locales. Se trata de las Instrucciones de Contabilidad de las Entidades Locales (de ahí las siglas ICEL). Corresponden a los Modelos Normal, Simplificado y Básico de Contabilidad de las Entidades Locales, respectivamente y por orden decreciente en grado de detalle.

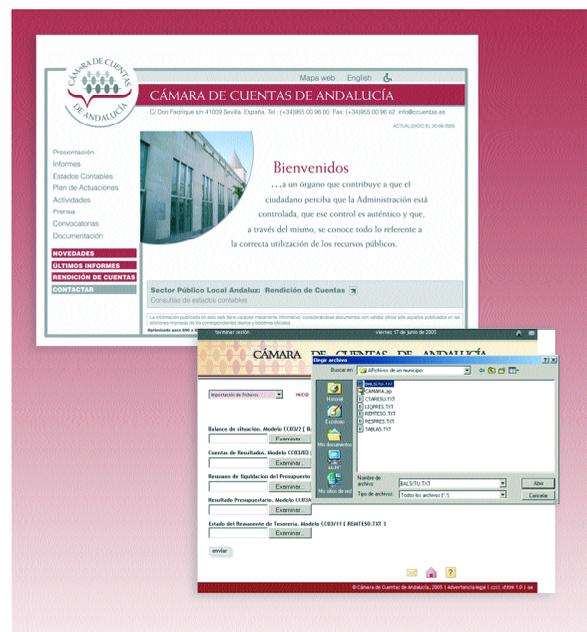
Sin embargo, Vasarhelyi y Alles (2005) recogen la necesidad de nuevos sistemas de recogida y remisión de información financiera, no basados sólo en cambios normativos, sino en la evolución de los formatos telemáticos interpuestos. Los sistemas –y sobre todo los formatos– de remisión tradicionales de información económica han caído en desuso. La necesidad de un control efectivo, de una gestión efectiva de los fondos de los contribuyentes necesita de una digitalización bien organizada y rigurosa, que tenga como objeto hacer de la información recopilada la mejor materia prima para el análisis de las entidades.

Las ventajas de la existencia de conceptos unívocos y de relaciones más complejas entre los mismos dentro de un Informe XBRL son obvias. Con este nuevo enfoque, se hace posible implementar controles más efectivos sobre el contenido de la información que se transmite, control que en épocas pasadas se centraba en el cumplimiento de determinados requisitos formales y de plazos en la remisión. La incorporación de las reglas de negocio –en este caso, reglas contables públicas– a la sintaxis

interna de los documentos electrónicos que se remiten permiten, por un lado, la validación de forma y contenido, y por otro, la independencia del software respecto de los cambios normativos (Boixo y Flores, 2005). Esto hace que los cambios normativos sean menos traumáticos, en cuanto que una futura modificación de la normativa contable pública no implicaría una alteración del software relacionado con la gestión de esta información. Los cambios normativos, introducidos a nivel de Taxonomía XBRL, serían automáticamente asumidos por las aplicaciones que quedan interconectadas –las de la Entidad Local en cuestión y las de IGAE– con el ahorro de costes y tiempos que ello supone.

3. EL PROYECTO DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

De acuerdo con la Ley 1/1988 de 17 de marzo, la Cámara es el órgano técnico dependiente del Parlamento Andaluz para la fiscalización económica, financiera y contable de los fondos públicos de Andalucía, incluidas las Entidades Locales. Existe una clara vocación de mejorar el funcionamiento de la Administración y facilitar al ciudadano una monitorización adecuada de la misma.



Como consecuencia de ello, la Cámara ha promovido la evolución de su página web y ha establecido un sistema de remisión telemática de la información financiera de las Entidades Locales (Valdés, 2005).

En dicho website, es posible consultar la información contable de las Entidades Locales individualmente. Con objeto de que esta información, que viene referida al anterior marco normativo contable público, esté a disposición del ciudadano también en formato XBRL, la Cámara creará una Taxonomía IGAE-ICEL retrospectiva, mediante la extensión de la Taxonomía IGAE-ICEL general correspondiente a las nuevas normas, y volcará en base a dicha Taxonomía extendida la información histórica. Este sistema revela a la Cámara de Cuentas de Andalucía como pionera en Europa en estos desarrollos, ofreciendo al ciudadano información contable pública en un formato digital eficiente y contrastado.

4. FUTUROS DESARROLLOS

Una vez que la información contable histórica y actual se encuentre en formato XBRL disponible al

ciudadano, será necesario el desarrollo de toda una serie de aplicaciones digitales que hagan uso de dicha información, trasladándola a formatos amigables y fácilmente legibles, facilitando su transmisión a otros idiomas de la Unión Europea, incorporando indicadores y ratios de gestión, favoreciendo la comparabilidad de la información y la creación de *rankings* de todo tipo.

Con este proyecto, el ciudadano puede percibir cómo la gestión de los recursos públicos de los que depende su bienestar más inmediato –los correspondientes al ámbito local en el que se desenvuelve a diario– se ve auxiliada de los últimos avances técnicos en comunicación y manejo de la información financiera.

A través de esta iniciativa, la Cámara de Cuentas de Andalucía e IGAE, en colaboración con otros organismos públicos, se posicionan como entidades de vanguardia en la oferta de información digital. Por otro lado XBRL se consolida como estándar de transmisión de información también en el ámbito público.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonsón, E. y Escobar, T.** (2002): “A survey on voluntary disclosure on the Internet. Empirical Evidence from 300 Unión Europea Companies”. *The International Journal of Digital Accounting Research*, 2, (1).
- Cabezas De Herrera Pérez, M. A.** (1998): “El sector local desde el punto de vista del control”. II Jornadas Presupuestarias de Oviedo.
- Claver, E., Llopis, J., Gascó, J.L., Molina, H. y Conca, F.J.** (1999): “Public administration. From bureaucratic culture to citizen-oriented culture”. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 12, No. 5, pp. 455-464.
- IGAE** <http://www.pap.meh.es/>
- OhAonghusa, C.** (2005): “The Journal Taxonomy: XBRL GL and the journey towards a single, timely, consistent version of the truth” *Accountancy Ireland*, 37 (5).
- Torres, L., y Pina, V.** (2004): “Reshaping Public Administration: the Spanish Experience Compared to the UK”, *Public Administration*, Vol. 82 (2), pp. 445- 464.
- XBRL.** <http://www.xbrl.org>
- Valdés, J.L.** (2005): “La rendición telemática de Cuentas en la Cámara de Cuentas de Andalucía.” *Auditoría Pública*, 37.
- Vasarhelyi, M. y Alles, M.G.** (2002): “Reengineering business reporting: towards a new paradigm for measuring, managing and communicating firm performance”. *Rutgers Business School*.