

# El papel de la estandarización digital en la consecución de la transparencia institucional: impacto en los equipos de trabajo implicados

Francisco Flores Muñoz<sup>1</sup>, José Adrián García Rojas<sup>2</sup> y Alberto Javier Báez García<sup>3</sup>  
Universidad de La Laguna  
[ffloremu@ull.edu.es](mailto:ffloremu@ull.edu.es), [jagrro@ull.edu.es](mailto:jagrro@ull.edu.es), [abaegarc@ull.edu.es](mailto:abaegarc@ull.edu.es)

## 1. Introducción.

El desarrollo de normativa sobre transparencia a nivel estatal y autonómico, así como la puesta en marcha de buenas prácticas de difusión de información por parte de diferentes instituciones, organismos e incluso empresas públicas, ha redundado en una relativa abundancia de informes, bases de datos, documentos y otros elementos de información que pueden servir para una más correcta monitorización de la actuación de los entes públicos. Sin embargo, la multitud de formatos disponibles, desde archivos de texto, hojas de cálculo y material audiovisual, hacen del análisis de esta información una tarea costosa y suponen una verdadera barrera para lograr el que debería ser el fin último de estos esfuerzos: proporcionar información y cauces de interacción ágiles con la ciudadanía, más allá de la brecha digital. El presente trabajo expone los avances en estandarización, en concreto los protagonizados por la Asociación XBRL España (*eXtensible Business Reporting Language*) que lleva casi dos décadas implantándose en el ámbito de la rendición de cuentas públicas, con proyectos pioneros como el de la Cámara de Cuentas de Andalucía. Este trabajo profundiza en los retos internos que este tipo de proyectos supone para los equipos de trabajo implicados, y sus posibles consecuencias para nuevas formas de fiscalización por parte de los Organismos de Control Externo (OCEX).

La llegada de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones supuso ya en los años 90 del siglo XX una auténtica revolución en todos los órdenes, desde el ocio y la cultura hasta el desempeño del trabajo y las relaciones económicas y políticas. De manera paulatina, Internet iba copando más parcelas de la actividad humana, en algunos casos reemplazando procesos que se llevaban a cabo presencialmente o en formato papel, y en otras ocasiones modificando sustancialmente la naturaleza de dichas

---

<sup>1</sup> Francisco Flores Muñoz, Profesor Ayudante Doctor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de La Laguna. Ha participado en la publicación de *Análisis de estados financieros. Fundamentos teóricos y casos prácticos*, *Big data en información empresarial* o *La taxonomía XBRL de responsabilidad social corporativa* donde pone de relieve la importancia de la transparencia del sector público y del sector privado. Ha sido Investigador Visitante en la Universidad de Ciencias Aplicadas de Colonia (Alemania) y en la Universidad del Oeste (Suecia).

<sup>2</sup> José Adrián García Rojas, Profesor Titular de Universidad de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de La Laguna. Ha participado en la coordinación o coedición de diversas obras sobre la estructura política y administrativa de la Comunidad Autónoma de Canarias como *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias*, *El Régimen político-administrativo de Canarias: las singularidades o Temas de política y gobierno en Canarias*. Ha sido Profesor Visitante en Universidad del Estado de Michigan y en la Universidad de Florida (Estados Unidos de América), e igualmente ha sido Profesor Invitado en el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Montesquieu IV (Francia).

<sup>3</sup> Alberto Javier Báez García, Profesor Ayudante Doctor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de La Laguna. Ha publicado *Una historia de Coalición Canaria. Creación y evolución de una fuerza política nacionalista (1993-2010)* y ha participado en la coordinación de *La Sociología en Canarias (1999-2019)*. Ha sido Profesor Visitante en la Universidad del Egeo (Grecia), en la Universidad de Malta (Malta) y en la Universidad de Ciencias Aplicadas y Artes de Göttingen (Alemania).

relaciones. La disponibilidad de dispositivos conectados a la red supuso también el desarrollo de una mayor conciencia ciudadana al respecto de la necesidad de transparencia por parte de empresas y entes públicos, y por ende, una mayor conciencia al respecto del derecho a la información y al acceso a la misma por parte de la sociedad.

El principio de *accountability*, o rendición de cuentas, se extiende a cada vez más ámbitos, afectando a cómo actúan tanto los individuos como las organizaciones en que operan (Roberts, 1991). Este fenómeno creciente es de especial relevancia en el sector público, donde se requiere de una correcta estructura de regulación en los sistemas democráticos (Romzek y Dubnick, 2018). En efecto, sin un adecuado sistema de rendición de cuentas por parte de los gestores públicos, no es posible que la ciudadanía valore en su justa medida los efectos de las políticas desarrolladas. Es por ello que, tanto en el sector privado como en especial en el público, se hayan ido desplegando progresivamente sistemas cada vez más sofisticados para cumplir con dicho objetivo. El resultado ha sido una auténtica avalancha de información vertida en Internet por parte de diferentes entidades, con distintos formatos y periodicidades; un escenario no siempre idóneo para una adecuada consideración por parte de la sociedad. Surge el peligro de la sobreinformación (*information overload*) que ya preocupa a una parte de los investigadores (Hwang *et al.*, 2020).

Sin embargo, la mera publicación de información por parte de instituciones y empresas públicas no permite defender enteramente el interés público, debido a la gran cantidad de medios y conocimientos especializados que es necesario utilizar para un correcto análisis de dicho flujo de información. Por tanto, la transparencia requiere también de intermediarios. El objeto de este trabajo es explorar precisamente ese eslabón de la cadena, centrándonos en uno de los RAI (*regional external audit institution*, u OCEX, Organismos de Control Externo) que más ha innovado en este sentido en las últimas décadas en el panorama español e internacional, la Cámara de Cuentas de Andalucía, con la implantación del estándar XBRL (*eXtensible Business Reporting Language*) para la recepción y posterior divulgación de información digital sobre el sector público en su ámbito de actuación. Para ello, además de realizar la revisión de los datos públicos sobre los proyectos XBRL de la Cámara, incluyendo las publicaciones al respecto que recogen detalles sobre los mismos, en la revista *Auditoría Pública*, los autores han realizado en el mes de julio de 2022 una entrevista en profundidad a uno de los principales protagonistas en dichos procesos, el Sr. José Luís Valdés Díaz, en la actualidad Coordinador de Departamento de Organismos y Empresas Públicas en dicha institución, a quien desde estas líneas agradecemos su atención y contribución.

## 2. El papel de XBRL como estándar facilitador de la transparencia.

La asimetría de información puede definirse como la situación en la que el público, la sociedad, no dispone de los datos, o de la capacidad de analizarlos eficientemente, y por tanto se encuentra en una situación desigual respecto de las instituciones que generan y atesoran dicha información. La mayor paradoja se produce cuando, como señalábamos, empujadas por las tendencias actuales o por una regulación más exigente, las instituciones y empresas sí publican una ingente cantidad de datos, pero estos no sirven al propósito de informar, sino que se convierten en una materia prima improductiva. La información digital disponible en la actualidad adolece de una serie de carencias que no permiten superar esa asimetría. En primer lugar, la propia naturaleza de los datos suministrados, en ocasiones son cifras más o menos contrastables, pero en otras se trata de información de naturaleza narrativa, cuyo análisis aún supone un reto desde el punto de vista de su digitalización y tratamiento estadístico. En segundo lugar, el formato

en el que se encuentra la información, que suele ser en una mayoría de casos en PDF, lo cual de nuevo obstaculiza fuertemente su aprovechamiento, por la escasa interoperabilidad que permite dicho formato. Es aquí donde XBRL supone una ventaja sustancial, razón por la que lleva años siendo adoptado de manera progresiva por diversos reguladores a nivel global, desde la *Securities and Exchange Commission* de Estados Unidos, hasta Registradores de España.

Para poder llevar a cabo una aproximación al estándar XBRL baste reflexionar sobre cómo otras formas de estandarización nos rodean en la vida diaria, desde las tallas de ropa, el tamaño de un folio de papel u otras medidas que se comparten en distintas industrias a pesar de que las empresas compitan. En el ámbito digital ocurre algo similar: se dispone de estándares digitales, en muchos casos identificados por los usuarios como formatos o incluso extensiones de archivo (.jpg para imagen, .mp4 para vídeo, etc.) que han alcanzado la difusión suficiente como para que puedan ser procesados por multitud de aplicaciones comerciales y de uso abierto. El *World Wide Web Consortium* (W3C, 2022) es la organización sin ánimo de lucro que promueve alguno de estos estándares, como el HTML (*HyperText Markup Language*) que posibilita las páginas Web, las cuales pueden consultarse de manera casi idéntica por parte de software diverso como Google Chrome, Microsoft Edge o Mozilla Firefox, al ser HTML un estándar reconocido por todas las partes. Si bien HTML se estructura en “etiquetas” digitales que proporcionan a los ordenadores instrucciones para presentar la Web de manera visualmente amigable a las personas, las “etiquetas” XBRL tienen otro objetivo: marcar diferentes fragmentos, párrafos o cifras de la información institucional para optimizar su procesamiento por parte de diferentes aplicaciones. XBRL es el estándar abierto mantenido por la organización con sede en Estados Unidos denominada XBRL International, que además cuenta con jurisdicciones por todo el mundo, siendo la Asociación XBRL España una de las más activas, bajo el impulso de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), Registradores de España y todo un panorama de organismos reguladores y empresas de tecnología.

XBRL trabaja mediante dos elementos fundamentales, la *taxonomía* y la instancia o *informe*. La taxonomía XBRL es el diccionario de datos, de modo similar al plan contable o plantilla que permite estructurar posteriormente los informes o instancias de cada institución. El primer trabajo en los proyectos XBRL es concretar la taxonomía que se va a utilizar: es la traducción digital de la norma. Así como las normas se publican en PDF en los diferentes boletines oficiales para ser interpretada y aplicada por las personas, las taxonomías XBRL son su traducción al lenguaje de las aplicaciones, y se publican en abierto en Internet, en el sitio oficial de la institución que la promueve, para estar así a disposición de las entidades que tienen que reportar, de la industria del software y de cualquier usuario (Universidades, sociedad civil). XBRL permite eliminar errores que se comente cuando las personas trasladan datos de una aplicación a otra, admite automatizar la extracción de datos clave de los informes de cada entidad hacia bases de datos o aplicaciones de fiscalización y análisis, y también posibilita realizar control de validación automáticos para comprobar que el informe o instancia de cada entidad está completo y cumple todos los requisitos de la taxonomía, aumentando así el grado de cumplimiento de las normas. De igual modo XBRL hace posible que con un solo informe una entidad de respuesta a diferentes organismos reguladores y destinatarios; por ejemplo una empresa pública puede remitir sus cuentas anuales al Registro Mercantil y al Organismo de Control Externo que resulte preceptivo, evitando duplicidades en las obligaciones de rendición de cuentas.

La evidencia empírica sobre la relación entre la adopción de XBRL y la reducción de dicha asimetría de información ha sido testada sucesivamente por varios autores como Yoon *et al.* (2011), Bai *et al.* (2014) o Liu *et al.*, (2017), respectivamente en Corea del Sur, Japón y Europa.

### 3. El papel pionero de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

Chen (2012) analiza en profundidad diversos casos a nivel internacional de implementación de XBRL en el sector público, y resalta el importante vínculo entre el éxito de dichos proyectos y el trasfondo institucional en el que se desarrollan, máxime cuando en dichas instituciones existe un compromiso estratégico en favor de la mejora de la transparencia. La Cámara de Cuentas de Andalucía da un paso adelante en la adopción de XBRL en un contexto específico de relación con otros organismos relacionados con la supervisión pública y privada en España, en un momento en que el desarrollo del estándar en nuestro país estaba centralizado por la Asociación XBRL España, respaldada por la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y Registradores de España, entre otras instituciones.

Se forma así un Grupo de Trabajo multidisciplinar, dirigido por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), con participantes de la Cámara de Cuentas de Andalucía, la propia IGAE y la Universidad de Huelva, entre otros actores, en cooperación con la industria de software. El impulso a estos trabajos, y en particular a la participación de la Cámara en diversos foros y encuentros tanto técnicos como divulgativos a nivel nacional, según nos comenta el Sr. Valdés, tuvo el apoyo del Pleno de la Cámara, los Consejeros, el Departamento de Corporaciones Locales y del Servicio de Informática, como muestra de su compromiso con la transparencia. Además, la Cámara también se involucra en el grupo PGC2007 que posibilita la taxonomía XBRL para las cuentas de las sociedades mercantiles, en tanto que unas cuatrocientas a nivel local y unas 80 (incluyendo en este caso otras entidades, como fundaciones) a nivel autonómico pueden beneficiarse de dicho avance, aprovechando el reporte que debe hacerse al Registro Mercantil para cumplir también con la rendición de cuentas en el ámbito público, reduciendo costes y cargas administrativas.

A nivel nacional están en la actualidad disponibles en la Web oficial de la Oficina Virtual del Ministerio de Hacienda y Función Pública las siguientes Taxonomías:

- CONTALOC: el objetivo de la taxonomía es facilitar la rendición de las cuentas anuales de las entidades locales y sus organismos autónomos a los órganos de control externo, favoreciendo la elaboración y transmisión de la información por las entidades locales y su recepción y tratamiento por los órganos de control externo.
- La taxonomía CONTALOC comprende la información contenida en los documentos que conforman las cuentas anuales reguladas en las Instrucciones de los modelos Normal, Simplificado y Básico de contabilidad local, aprobadas por las respectivas Órdenes del Ministro de Economía y Hacienda, de 23 de noviembre de 2004. A dicha información se le ha añadido, para los modelos Normal y Simplificado, el Balance de Comprobación.
- CONTAEP: con objeto de facilitar a las entidades del sector público empresarial y fundacional la remisión a la Intervención General de la

Administración del Estado de las cuentas anuales y demás información a rendir al Tribunal de Cuentas.

- CONTAEPA: para facilitar a todas las entidades, con presupuesto de gastos limitativo o estimativo que deban aplicar la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado, la remisión a la Intervención General de la Administración del Estado de las cuentas anuales a rendir al Tribunal de Cuentas.
- CONTAAGE: para ofrecer un formato estándar para la representación y transmisión de la información a rendir al Tribunal de Cuentas según la Orden EHA/3067/2011 de 8 de Noviembre por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado (ICAGE).

Además, con objeto de dar continuidad a los datos históricos sobre entidades locales que ya constaban en poder de la Cámara, se desarrolló el proyecto ICAL90 en colaboración con la Universidad de Huelva, una taxonomía XBRL que permitía la digitalización de la información pública desde los noventa hasta la fecha de la nueva instrucción de contabilidad pública, y su puesta a disposición pública, un proyecto además que contó con el reconocimiento de la asociación *XBRL International* con sede en Estados Unidos (ICAL90, 2010).

#### 4. Nuevos horizontes de fiscalización pública: hacia la sostenibilidad.

Nos encontramos en un momento clave, en que los sistemas de transparencia institucional van a dar un importante salto adelante, yendo más allá de los aspectos clásicos económico-financieros, hacia dimensiones propias de la sostenibilidad: aspectos ambientales, sociales y de gobernanza, van a ser requeridos por la nueva normativa a nivel europeo. En efecto, la propuesta de nueva directiva europea en materia de sostenibilidad (*Proposal for a Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)*, 2022) supone un nivel de exigencia superior, y abarca específicamente estas dos dimensiones: información que nos permite conocer no sólo los aspectos financieros, sino también los sociales y ambientales, e información que esté convenientemente digitalizada. Estos requisitos serán de aplicación a empresas que superen determinados límites de tamaño y actividad, pero en una fase ulterior también a determinadas pequeñas y medianas empresas, de modo que un significativo número de empresas con participación pública, en ambos grupos, tendrán que acometer dichos desarrollos en los próximos años. Resulta pues lógico augurar que los organismos de fiscalización y control externo considerarán la posibilidad de adaptar sus metodologías y planes de actuación para aprovechar este nuevo caudal de información. Valga como ejemplo que la propia Audiencia de Cuentas de Canarias ha tenido también un papel pionero dando mayor importancia a aspectos ambientales en el contexto de la fiscalización de los cabildos insulares, ampliando la metodología del Tribunal de Cuentas Europeo (Audiencia de Cuentas de Canarias, 2019). El propio Tribunal de Cuentas de España recoge en su sitio Web oficial como definición de control externo una actualización en la que se hace eco de la necesidad de incorporar este tipo de nuevos indicadores: “*La función de control externo es realizada por el Tribunal de Cuentas y, en su caso, por los Órganos de Control Externo (OCEX) de las Comunidades Autónomas (...) tiene por objeto evaluar el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, así como, en su caso, a los de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género (...)*” (Tribunal de Cuentas, 2022).

## Referencias

Audiencia de Cuentas de Canarias (2019). *La Audiencia de Cuentas aplica la metodología del Tribunal de Cuentas Europeo en la fiscalización medioambiental de los cabildos insulares*. <http://www.acuentascanarias.org/?q=node/9103>

Bai, Z., Sakaue, M., y Takeda, F. (2014). The impact of XBRL adoption on the information environment: Evidence from Japan. *The Japanese Accounting Review*, 4(2014), 49-74.

Cámara de Cuentas de Andalucía (2022). Rendición de Cuentas. [https://www.ccuentas.es/regulacion-rendicion-de-cuentas\\_aa21.html](https://www.ccuentas.es/regulacion-rendicion-de-cuentas_aa21.html)

Chen, Y. C. (2012). A comparative study of e-government XBRL implementations: The potential of improving information transparency and efficiency. *Government information quarterly*, 29(4), 553-563.

EU Commission (2022). *Proposal for a Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)*. [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en)

Hwang, M. Y., Hong, J. C., Tai, K. H., Chen, J. T., y Gouldthorp, T. (2020). The relationship between the online social anxiety, perceived information overload and fatigue, and job engagement of civil servant LINE users. *Government Information Quarterly*, 37(1), 101423.

Liu, C., Luo, X. R., y Wang, F. L. (2017). An empirical investigation on the impact of XBRL adoption on information asymmetry: Evidence from Europe. *Decision Support Systems*, 93, 42-50.

Roberts, J. (1991). The possibilities of accountability. *Accounting, organizations and society*, 16(4), 355-368.

Romzek, B. S., y Dubnick, M. J. (2018). Accountability. In *Defining Public Administration* (pp. 382-395). Routledge.

Tribunal de Cuentas (2022). ¿Qué alcance tiene el control externo? <https://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/controlentidades/index.html#5>

Valdés Díaz, J. L. (2010). El formato XBRL para la rendición de cuentas en la Cámara de Cuentas de Andalucía. *Auditoría Pública*, 50, 15-22.

Valdés Díaz, J. L., Perrián, E. V., Rodríguez, T. E., y Muñoz, F. F. (2007). XBRL como nuevo lenguaje para la comunicación de las cuentas públicas. *Auditoría Pública*, (42), 99-104.

Valdés Díaz, J. L. (2005). La Rendición Telemática de Cuentas en la Cámara de Cuentas de Andalucía. *Auditoría Pública*, (37), 89-96.

W3C (2022). HTML. <https://www.w3.org/standards/webdesign/htmlcss>

XBRL (2022). XBRL International. <https://www.xbrl.org/>

XBRL España (2022). Taxonomías del Sector Público. <https://www.xbrl.es/es/uso-xbrl/taxonomias/>

XBRL (2010). ICAL90 taxonomy, internationally acknowledged. <https://www.xbrl.org/taxonomyrecognition/ical90-xbrl-summary.htm>

Yoon, H., Zo, H., y Ciganek, A. P. (2011). Does XBRL adoption reduce information asymmetry?. *Journal of Business Research*, 64(2), 157-163.