



# Los datos sobre los beneficiarios finales en el contexto de las adquisiciones



# Contenido

## **Introducción** 3

## **Adquisiciones y contrataciones públicas** 6

### Beneficiarios finales 7

## **Casos de uso de la transparencia en materia de beneficiarios finales en las adquisiciones públicas** 10

### Prevenir la corrupción y el fraude 10

### Mejorar la prestación de servicios a través de la competencia 13

### Verificar la admisibilidad en las adquisiciones públicas estratégicas y preferenciales 15

### Mejorar sistemáticamente las adquisiciones 18

## **La puesta en marcha del uso de datos sobre los beneficiarios finales en las adquisiciones** 20

### Recolección y alcance de los datos 20

### Acceso público 23

### Datos estructurados e interoperables en materia de beneficiarios finales y adquisiciones 23

### Verificación 26

### Sanciones y aplicación coactiva de las normas 26

## **Conclusión** 28



# Introducción

Las adquisiciones consisten en la contratación de bienes, obras o servicios. Como parte de las garantías mínimas esperables durante una compra, la mayoría de los clientes desean saber a quién le están comprando. Esto se aplica tanto cuando son empresas las que contratan bienes, obras o servicios (adquisiciones), como cuando son los gobiernos los que lo hacen (adquisiciones públicas). En 2018, el doce por ciento del PBI mundial se destinó a adquisiciones públicas<sup>1</sup>, lo cual equivale a un total de USD 13 billones anuales<sup>2</sup>. En este sentido, los países con menores ingresos son los que tienden a gastar más, proporcionalmente, en sus compras públicas<sup>3</sup>. Para conocer realmente con quiénes hacen negocios los gobiernos, es esencial saber quiénes son los propietarios directos e inmediatos de las empresas (la titularidad legal), y quiénes son los beneficiarios finales que, en última instancia, obtienen provecho de una empresa y ejercen control sobre ella.

Conocer al beneficiario final de una empresa puede ayudar a revelar la verdadera estructura de titularidad de una entidad jurídica. Muchos gobiernos han asumido un compromiso hacia la transparencia de los beneficiarios finales —es decir, la recopilación de datos sobre los beneficiarios finales de las empresas en un registro por parte del gobierno, y su posterior publicación con fines de supervisión pública— como parte de sus políticas para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Más allá de esto, los datos sobre los beneficiarios finales son una ayuda valiosa para gestionar los riesgos operativos, financieros y reputacionales, ya que revelan quién posee realmente la propiedad y el control de las empresas. Cada vez se reconoce más la importancia de los registros estatales, centralizados y abiertos como la fuente principal de estos datos<sup>4</sup>.

Si bien no es nuevo el concepto de gestionar los riesgos recurriendo a diferentes tipos de información sobre la titularidad en las adquisiciones públicas, el uso gubernamental de los datos recopilados y publicados como parte de las iniciativas de transparencia de los beneficiarios finales sigue siendo un terreno relativamente inexplorado<sup>5</sup>.

Cada vez son más los países que han comenzado a implementar prácticas de transparencia en materia de beneficiarios finales para las adquisiciones públicas. Entre ellos, cabe citar a Bangladés, Colombia, Egipto y Moldavia<sup>6</sup>.

Normalmente, los gobiernos cuentan con políticas de adquisición que buscan prevenir la corrupción y el fraude, además de fomentar la transparencia y una competencia leal y equitativa con miras a brindar servicios con una buena relación precio-calidad a los contribuyentes. Más recientemente, los gobiernos han comenzado a perseguir objetivos adicionales a través de las adquisiciones públicas (p. ej. para garantizar la igualdad de género y la inclusión social, o para fomentar la innovación).

Este informe de políticas describe distintos modos en que los datos sobre los beneficiarios finales mejoran los procesos de adquisición pública y sus objetivos, a saber:

- ✓ **Prevenir el fraude y la corrupción**, ayudando a detectar potenciales indicios de manipulación de licitaciones y conflictos de intereses
- ✓ **Mejorar la prestación de servicios a través de la competencia**, gestionando los riesgos para ampliar y diversificar la base de proveedores
- ✓ **Verificar la admisibilidad de los proveedores en las adquisiciones estratégicas y preferenciales** cuando esto depende de la titularidad
- ✓ **Supervisión, verificación y exigencia de rendición de cuentas** por parte de la sociedad civil y el público a través de la publicación de datos
- ✓ **Evaluar la eficacia de las políticas y mejorarlas**, analizando los datos sobre los beneficiarios finales en combinación con otros conjuntos de datos como, por ejemplo, los relativos a las contrataciones abiertas y los gastos
- ✓ **Perfeccionar indirectamente los procesos de adquisición a nivel sistémico, mejorando el contexto empresarial** al permitir que las compañías utilicen los datos sobre los beneficiarios finales para gestionar y



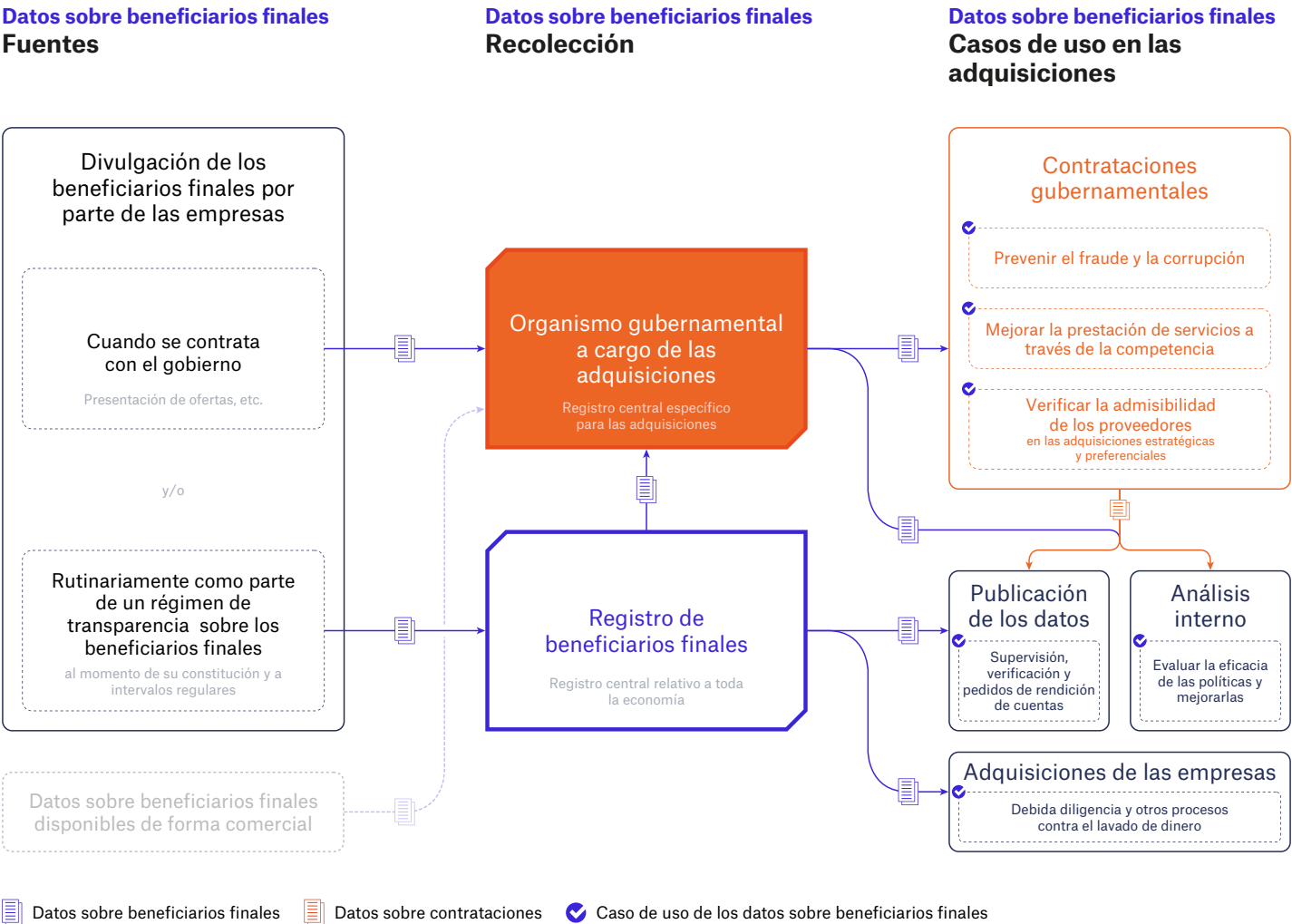
### reducir los riesgos en sus propios **controles de debida diligencia y otros procesos contra el lavado de dinero**

Para los implementadores, el informe describe una serie de decisiones que deben tomarse con respecto a cuándo, dónde y cómo recolectar los datos, y cuál es la mejor forma de verificarlos. Todo ello determinará si los gobiernos pueden emplear los datos sobre los beneficiarios finales en las adquisiciones, y de qué manera. La mayoría de los estudios de casos se centran en las adquisiciones públicas a nivel nacional y pueden aplicarse a las adquisiciones de los gobiernos locales, donde el estándar de debida diligencia normalmente es más bajo.

Actualmente, no parece haber muchos gobiernos que utilicen los datos sobre los beneficiarios finales en las adquisiciones. Y, en los casos en que los gobiernos han implementado prácticas de transparencia en materia de beneficiarios finales, esos datos no se utilizan de forma sistemática en los procesos adquisitivos. Hacer esto sería una medida relativamente básica que podría producir beneficios tangibles. En las jurisdicciones que todavía no están poniendo en práctica la transparencia de los beneficiarios finales ni se han comprometido a hacerlo, los ejemplos y estudios presentados en este informe aportan una base de gran utilidad para mejorar las adquisiciones.



Figura 1. Modos en que la información sobre los beneficiarios finales contribuye a mejorar las adquisiciones



Los gobiernos pueden recolectar información sobre los beneficiarios finales en registros centrales como parte de sus interacciones con las empresas en el contexto de las adquisiciones o respecto de todas las empresas de una economía (página 20). Los registros que abarcan toda la economía ofrecen un conjunto de datos de referencia de gran utilidad para los organismos responsables de las adquisiciones, y pueden llegar a ser una fuente de datos de calidad superior (página 21). Otra potencial fuente de información reside en los datos sobre beneficiarios finales disponibles de forma comercial, si bien se han planteado problemas en cuanto a su alcance. En este sentido, no pueden garantizar el mismo alcance que los registros estatales (página 21).

Los datos sobre los beneficiarios finales ofrecen varios casos de usos directos en los procesos adquisitivos (página 10). Los datos de los registros públicos que abarcan toda la economía también ofrecen beneficios indirectos para los sistemas de adquisición, ya que las empresas pueden utilizar esa información para gestionar y reducir los riesgos en sus propios procesos de debida diligencia (página 18). Los datos sobre los beneficiarios finales combinados con los datos sobre las contrataciones permiten realizar análisis de las políticas de adquisición para evaluar su eficacia y ofrecer sustento a futuras políticas (página 21). La publicación de los datos posibilita la supervisión y la exigencia de rendición de cuentas por parte del público, así como su verificación. Además, mejora la capacidad de la sociedad civil para comprender y analizar los gastos gubernamentales, y disuade la posible comisión de irregularidades (página 23).

Fuente: adaptado de [mySociety](#) y [SpendNetwork](#)

## Adquisiciones y contrataciones públicas

Dado que gran parte del dinero que los contribuyentes aportan con sus impuestos se destina a adquisiciones públicas, los gobiernos tienen un deber hacia la ciudadanía de hacer adquisiciones con eficiencia, garantizar la prestación de servicios de alta calidad, y resguardar el interés público. La mayor parte de las adquisiciones están reguladas por marcos jurídicos tanto nacionales como internacionales, y se rigen por procesos que garantizan

contrataciones justas, equitativas, transparentes, competitivas y eficaces en términos de costos. Normalmente, esto implica la obligación de lanzar licitaciones públicas para los contratos cuyo valor supera un determinado umbral mínimo, con el fin de que las empresas privadas compitan por obtenerlo. Y, posteriormente, se elige al adjudicatario del contrato en función de criterios objetivos.

**Figura 2. Las cinco etapas de un proceso de contratación**



Las contrataciones gubernamentales pueden resumirse en cinco etapas. No obstante, cabe destacar que no todos los procesos de contratación pasan por todas ellas. Las contrataciones directas, por ejemplo, no tienen una etapa de licitación. Fuente: adaptado de Open Contracting Partnership ([standard.opencontracting.org/latest/en/getting\\_started/contracting\\_process](https://standard.opencontracting.org/latest/en/getting_started/contracting_process)).

Además de garantizar un proceso justo y competitivo que brinde servicios eficaces y con una buena relación precio-calidad a los contribuyentes, los procesos adquisitivos también pueden ayudar a materializar otros objetivos de políticas adicionales u horizontales. Esto se conoce como adquisiciones públicas estratégicas<sup>7</sup>. En estos casos, se otorga preferencia a algunos proveedores por encima de otros con el fin de contribuir a cumplir objetivos específicos (lo cual también se denomina adquisiciones preferenciales), y se tienen en cuenta ciertas características de las empresas privadas en los criterios de selección. Si bien es necesario armonizarlos con otros propósitos del

proceso de adquisición, los objetivos de políticas horizontales pueden incluir cuestiones innovadoras que generen estímulos o contribuir a ciertas finalidades de las políticas ambientales o sociales. En otros casos, además, pueden pasarse por alto principios tradicionales de los procesos adquisitivos. Así, por ejemplo, en las adquisiciones para el ámbito de defensa suelen preferirse proveedores de confianza del propio país por motivos de seguridad nacional.

Existen pruebas que demuestran que la transparencia de los datos sobre las contrataciones referentes a las etapas de estas últimas mejoran los procesos de adquisición. Por



ejemplo, la publicación de una mayor cantidad de información acerca de las adquisiciones reduce el número de licitaciones con un único oferente. Este tipo de licitaciones resultan más costosas para los gobiernos, disminuyen la competencia, y conllevan riesgos para la gobernanza<sup>8</sup>. Además de reducir los costos y mejorar la competencia —y, por ende, la prestación de servicios— un estudio del Banco Mundial reveló que la transparencia respecto de las contrataciones también disminuye los riesgos de corrupción y los sobornos<sup>9</sup>. La disponibilidad de datos abiertos sobre las adquisiciones permite que los gobiernos y la sociedad civil realicen análisis sobre ellas. Vincular los datos sobre las adquisiciones con otros conjuntos de datos pertinentes, como los relativos a los gastos o los beneficiarios finales, permite entender más cabalmente cómo se llevan a cabo las adquisiciones públicas. Esto ofrece fundamentos más sólidos y más objetivos en función

de los cuales decidir políticas<sup>10</sup>. Es por ello que muchos gobiernos se han comprometido a publicar datos abiertos sobre las contrataciones<sup>a</sup>.

## Beneficiarios finales

Cuando se habla del propietario de una empresa, a menudo se hace referencia a su titular legal directo. Sin embargo, las empresas pueden ser dueñas de otras compañías, y es relativamente habitual encontrarse con estructuras de titularidad complejas. El concepto de beneficiarios finales resulta útil para comprender quiénes son los verdaderos propietarios y controlantes de las empresas y, por ende, con quién se está haciendo negocios realmente. Los beneficiarios finales son las **personas físicas** que ostentan **en última instancia la propiedad o el control** de una entidad jurídica, ya sea **de forma directa o indirecta**<sup>b</sup>.

---

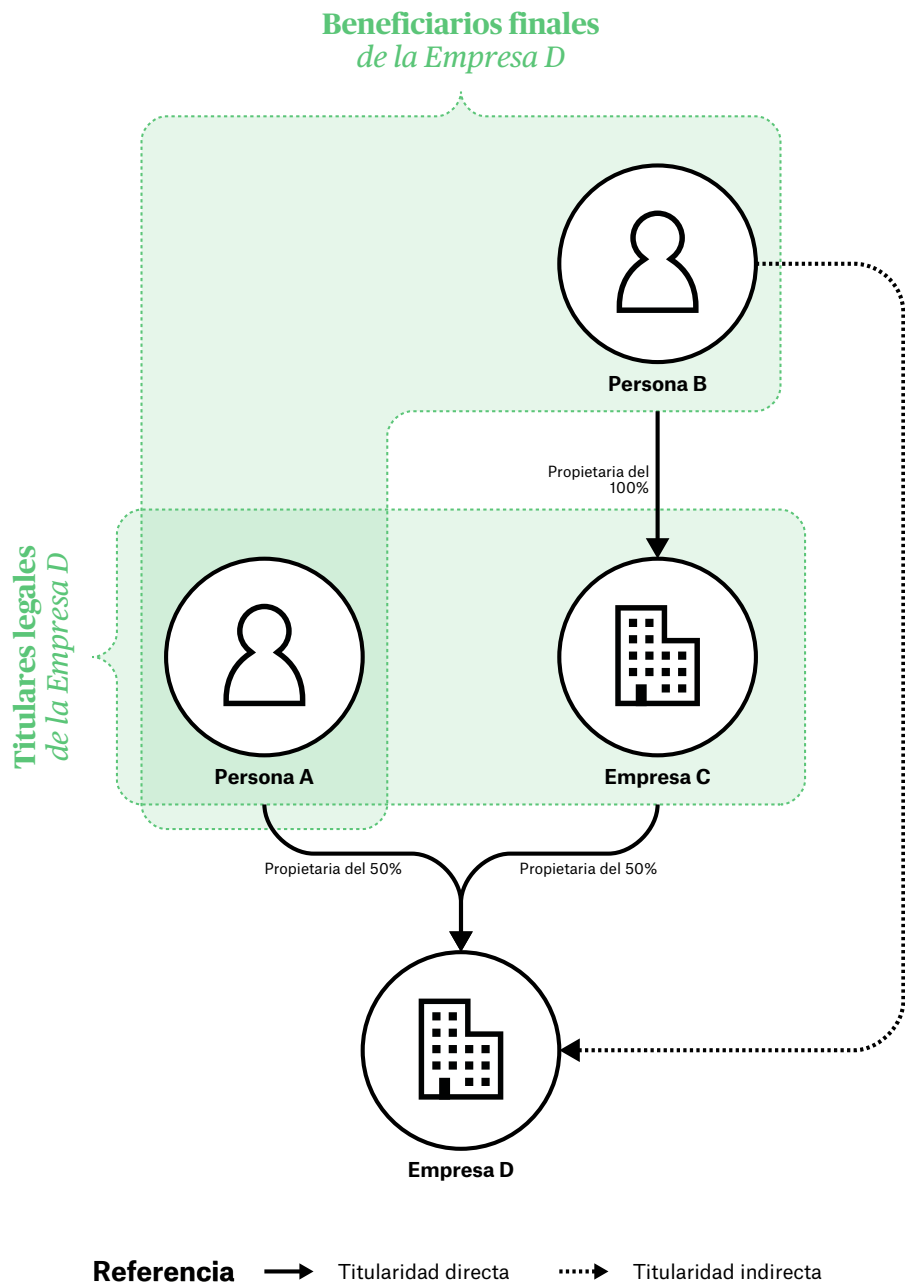
<sup>a</sup> Para obtener más información sobre las contrataciones abiertas, remítase a Open Contracting Partnership (OCP), que ha desarrollado el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (OCDS/EDCA) a tal fin. Véase: “La contratación abierta ofrece resultados concretos: por qué la contratación abierta es la opción más inteligente”, OCP, s.f., <https://www.open-contracting.org/es/impact/>.

<sup>b</sup> Para obtener más información sobre el concepto de beneficiarios finales y los aspectos legales que conlleva, véase: Peter Low y Tymon Kiepe, “Beneficiarios reales: umbrales y definiciones en la ley”, Open Ownership, octubre de 2020, <https://www.openownership.org/uploads/Beneficiarios%20finales%20-%20definiciones%20y%20umbrales.pdf>.





Figura 3. Tipos de titularidad



La Persona A y la Empresa C son las titulares legales de la Empresa D. La Persona B es la titular legal de la Empresa C. La Persona A y la Persona B son las beneficiarias finales de la Empresa D. La Persona A ejerce su titularidad de forma directa, mientras que la Persona B lo hace de forma indirecta a través de la Empresa C. La Empresa C no puede ser una beneficiaria final porque no es una persona física.





El concepto de beneficiarios finales es especialmente valioso en la lucha contra la corrupción y el lavado de dinero, ya que a veces se utilizan sociedades comerciales para ocultar a los verdaderos dueños de una compañía (por ejemplo, mediante la constitución de sociedades matrices ficticias en jurisdicciones opacas). Estas sociedades pueden posteriormente abrir cuentas bancarias, lo cual les da acceso al sistema financiero global y, a su vez, mantiene ocultos los vínculos con las personas que realmente se benefician de ellas (es decir, los beneficiarios finales). Según un estudio del Banco Mundial, el 70 % de todos los grandes casos de corrupción implican el uso de compañías de titularidad anónima<sup>11</sup>.

Los gobiernos pueden recopilar datos sobre los beneficiarios finales específicamente para las adquisiciones, o bien como divulgaciones relativas a toda la economía y

almacenadas en registros centralizados con el fin de lograr diversos objetivos de políticas adicionales. En ambos supuestos, estos datos pueden publicarse y ponerse a disposición del público (por ejemplo, para facilitar su verificación externa)<sup>12</sup>. En algunos casos, puede ocurrir que las empresas no tengan ningún beneficiario final que cumpla con los requisitos divulgativos de acuerdo con la definición legal de la jurisdicción pertinente. De todas formas, aun en tales supuestos, la exteriorización de datos detallados y de alta calidad sobre los beneficiarios finales, en combinación con otros tipos de divulgaciones, puede aportar valiosas perspectivas sobre la gestión y las estructuras de titularidad, capaces de ofrecer, por ejemplo, conocimientos de gran utilidad sobre los riesgos relacionados con las subsidiarias.

# Casos de uso de la transparencia en materia de beneficiarios finales en las adquisiciones públicas

La transparencia en torno a los beneficiarios finales puede aportar beneficios tanto directos como indirectos a los procesos de adquisición<sup>13</sup>. Por un lado, puede mejorarlos de **forma directa** al utilizar los datos sobre los beneficiarios finales para potenciar la información sobre las personas y organizaciones registrada por los sistemas de adquisiciones, con miras a contribuir a la toma de decisiones y la realización de análisis. Y, de **forma indirecta**, la transparencia sobre los beneficiarios finales fortalece los procesos de adquisición a nivel sistémico.

En lo que respecta a mejorar las adquisiciones de forma directa, los casos de uso de los datos sobre los beneficiarios finales pueden dividirse, a grandes rasgos, en tres categorías:

1. **Prevenir la corrupción y el fraude** mediante la detección de casos de actores (tanto compradores como vendedores) que pretendan subvertir la legislación vigente y el procedimiento de contratación para su propio beneficio;
2. **Mejorar la prestación de servicios** por medio de una mayor competencia y mejores controles de debida diligencia;
3. Verificar la admisibilidad de los proveedores para acogerse al régimen de **adquisiciones preferenciales** con el fin de satisfacer objetivos de políticas horizontales.

En todos los casos, los datos sobre los beneficiarios finales pueden emplearse para potenciar la información y contribuir a la **toma de decisiones** a efectos de conseguir las metas de las políticas de adquisiciones. En combinación con otros conjuntos de datos como, por ejemplo, los referentes a las contrataciones y gastos, la información sobre los beneficiarios finales también puede ser útil para **analizar** cuán exitosa ha sido la implementación de una determinada política de adquisiciones.

## Prevenir la corrupción y el fraude

### “Corrupción: el flagelo de las adquisiciones públicas”<sup>14</sup>

En las adquisiciones públicas se gastan cuantiosas sumas de dinero, y esto las convierte en “el componente individual más grande de los gobiernos modernos”<sup>15</sup>. En vista de la cantidad de dinero y la multiplicidad de partes interesadas involucradas, la complejidad del proceso, y la estrecha interacción entre el sector privado y los funcionarios públicos<sup>16</sup>, las adquisiciones representan el mayor riesgo de corrupción para los gobiernos<sup>17</sup>. En particular, los conflictos de intereses entre quienes adjudican los contratos y sus adjudicatarios son fuente de importantes riesgos de corrupción<sup>18</sup>.

Si bien suele centrarse la atención en la corrupción durante las etapas de adjudicación y contratación de los procesos de adquisición y contratación —donde es un fenómeno más habitual— lo cierto es que la corrupción y el fraude pueden darse en todas las etapas<sup>19</sup>. No hay definiciones estándar de corrupción y fraude en el contexto de las adquisiciones, y puede haber cierto grado de superposición en cuanto a su definición normativa.

A los fines de este informe, definimos a la corrupción en el contexto de las adquisiciones como aquellos supuestos en que se abusa de la autoridad de un cargo para hacer que un contrato se adjudique a un oferente en particular sin que ello sea detectado. Esto puede ocurrir de numerosas formas. En las primeras etapas del proceso de contratación, las convocatorias a licitación pueden diseñarse a medida para beneficiar a proveedores específicos, a tal punto que, en algunos casos, el proceso de adquisición ni siquiera pasa por la etapa de licitación propiamente dicha y se adjudica directamente. También puede ocurrir que se acorte el período licitatorio para dificultar la presentación de una serie de ofertas legítimas, o que se comparta información privilegiada con oferentes específicos<sup>20</sup>.



En la fase de adjudicación y contratación, la corrupción puede consistir en adjudicar el contrato a una empresa que, según los criterios objetivos establecidos, no debería ganar. También puede consistir en inflar los valores de un contrato o incluir términos contractuales favorables como, por ejemplo, la ausencia de consecuencias en caso de incumplimiento. Como la corrupción implica un abuso de autoridad por parte de quienes conforman el proceso adquisitivo, siempre hay un nexo y un conflicto de intereses entre los sujetos intervinientes y las empresas ganadoras. Esto puede incluir el pago de dádivas a cambio de contratos, así como la presencia de nexos entre quienes adjudican los contratos y sus adjudicatarios (por ejemplo, el derecho a percibir ganancias de la compañía ganadora). Las adquisiciones públicas son el objetivo más habitual de todos los sobornos<sup>21</sup>.

## Fraude

El fraude en los procesos adquisitivos puede derivar de manifestaciones falsas, la omisión de divulgar información, y el abuso de autoridad<sup>22</sup>. A los fines de este informe, el fraude en el contexto de las adquisiciones se define como aquellas conductas destinadas a subvertir el proceso de adquisición sin conocimiento ni complicidad por parte de los funcionarios. Esto puede ser obra de varios oferentes confabulados para manipular una licitación actuando como un cártel. A fin de garantizar una competencia leal, la mayoría de las leyes en materia de adquisiciones prohíben

la colusión y los contactos directos extraoficiales. Las empresas pueden manipular las licitaciones, por ejemplo, mediante la supresión de ofertas (que restringe la competencia y probablemente infle el precio) o con ofertas encubiertas (esto es, la presentación de falsas ofertas para encaminar la selección hacia una oferta determinada). Los sistemas de adquisiciones deberían generar avisos de alerta frente a sospechas de fraude. Sin embargo, detectar casos de fraude puede ser muy difícil, además de requerir mucho tiempo y recursos. Los avisos de alerta no prueban la existencia de irregularidades, pero sí son una señal de que es necesario investigar el caso. Por otra parte, puede ocurrir que las empresas omitan divulgar información que permitiría que los organismos responsables de las adquisiciones efectúen controles de debida diligencia apropiados, o puede darse que realicen manifestaciones inexactas sobre sí mismas para coincidir con el perfil de vendedor que el comprador está buscando (ver [Recuadro 2](#)).

Todas las formas de corrupción y fraude en el contexto de las adquisiciones producen efectos negativos sobre la competencia, la relación precio-calidad y la prestación de servicios. Estos fenómenos no solo malgastan el dinero de los contribuyentes, sino que además pueden traducirse en derrumbes de puentes, medicamentos falsos, o insumos de protección para personal médico que no sean aptos para su propósito, lo cual socava la confianza en el gobierno y la democracia (ver [Recuadro 1](#))<sup>23</sup>.



### Recuadro 1: Avisos de alerta, corrupción y fraude en el contexto de las adquisiciones durante la pandemia de COVID-19

En medio de la urgencia global por conseguir insumos de protección personal y médica durante la pandemia de COVID-19, muchos gobiernos aprobaron leyes para habilitar compras de emergencia que priorizaban la velocidad de adquisición en detrimento de los habituales recaudos. En aras de la rapidez, muchos países reemplazaron los procesos licitatorios de duración más extensa —destinados a garantizar la competencia leal y la eficacia en cuanto a precios— con adjudicaciones directas<sup>24</sup>. Los gobiernos que prescindieron de los recaudos contra el fraude y la corrupción en sus leyes para habilitar las adquisiciones de emergencia se encontraron, tarde o temprano, con situaciones de fraude, corrupción y conflictos de intereses. Durante la crisis de COVID-19, ha habido decenas de casos de compras de insumos de protección defectuosos o no aptos para su propósito, de los cuales muchos han sido vinculados a conflictos de intereses con personas expuestas políticamente (PEP) que no se detectaron oportunamente. Es un hecho ampliamente reconocido que se podría haber hecho más para prevenir los casos de fraude y corrupción (por ejemplo, realizando un seguimiento de los beneficiarios finales de las empresas contratadas con el fin de “guardar los recibos”<sup>25</sup>), y que las adquisiciones de emergencia pueden ser rápidas y abiertas a la vez<sup>26</sup>. Al momento de la redacción de este informe, 40 países con acceso a los mecanismos de financiamiento de emergencia del FMI vinculados a la crisis de COVID-19 se habían comprometido a recopilar y publicar información sobre los beneficiarios finales en relación con las adquisiciones motivadas por la pandemia con el propósito de “guardar los recibos” y auditar los gastos gubernamentales<sup>27</sup>.

En el Reino Unido, un estudio del New York Times reveló que, de un total de USD 22.000 millones que se gastaron en 1200 contratos publicados, USD 5000 millones terminaron en manos de empresas con nexos políticos. Entre los contratos analizados figuraba una compañía que obtuvo su primera adjudicación de casi USD 274 millones en contratos por insumos de protección apenas tres semanas después de haber sido fundada, así como una serie de empresas que entregaron productos que el Servicio Sanitario Nacional (NHS) consideró inutilizable<sup>28</sup>. Un informe de auditoría del Gobierno descubrió varios casos en los que los organismos

“omitieron documentar los motivos para recurrir a adquisiciones de emergencia o elegir a determinados proveedores, o la forma en que se habían detectado y manejado los potenciales conflictos de interés”<sup>29</sup>. Dada la falta de transparencia, no se sabe a ciencia cierta si hubo hechos de corrupción. Pero lo que sí es claro es que, habiendo tantas compañías con nexos políticos entre sus propietarios involucradas en las adquisiciones, deberían haber surgido avisos de alerta que impulsaran una investigación más detenida, y se deberían haber documentado los potenciales problemas.

En los Países Bajos, el Ministerio Público Fiscal acusó formalmente a dos hombres de haber estado al Gobierno de Alemania en relación con un contrato de provisión de mascarillas. Esta dupla había creado un sitio web con información falsa alusiva a la producción de mascarillas, y recibió un depósito de EUR 880.000 por un contrato de EUR 4,4 millones a cambio de 11 millones de mascarillas, pero no entregó ninguna<sup>30</sup>. Cuando los compradores se dirigieron al lugar, el supuesto proveedor no sabía nada de ese contrato<sup>31</sup>. El hecho de que la titularidad de la empresa no coincidiera con la de la cuenta bancaria debería haber sido una señal de alerta.

### La utilización de datos sobre los beneficiarios finales para prevenir el fraude y la corrupción en los procesos de adquisición

Los datos relativos a los beneficiarios finales pueden ayudar a prevenir la corrupción y el fraude de dos modos fundamentales:

1. Detectando **conflictos de intereses** no divulgados u ocultos;
2. Generando señales de alerta ante posibles indicios de **colusión y manipulación de licitaciones**.

#### Conflictos de intereses

La información sobre los beneficiarios finales puede ayudar a verificar la existencia de conflictos de intereses que podrían pasar desapercibidos en controles más superficiales, detectando vínculos entre quienes ocupan cargos de poder (p. ej. PEP y autoridades responsables de las adquisiciones), y la titularidad y el control (ocultos) de las empresas. Ante una señal de alerta que indique la presencia de un potencial conflicto de intereses en una licitación, es posible incorporar controles adicionales para garantizar



que los contratos se adjudiquen de forma justa. Si los datos sobre los beneficiarios finales están estructurados y son legibles por medios informáticos, estos controles pueden automatizarse, lo cual les ahorraría tiempo a los funcionarios encargados de las adquisiciones y mejoraría la eficiencia del proceso adquisitivo. Así, por ejemplo, es posible combinarlos con los datos sobre las PEP a fin de detectar su participación en las empresas proveedoras (ver [Recuadro 1](#)).<sup>32</sup>

Estos datos pueden ser de utilidad a los gobiernos para tomar decisiones relativas a las adjudicaciones de contratos. Además, pueden publicarse, y la población puede valerse de ellos para exigir que el gobierno rinda cuentas (ver [Recuadro 1](#)). La publicación de información sobre los beneficiarios finales de las empresas proveedoras tiene, además, un efecto disuasivo. Para su Fondo Social y su Fondo de Desarrollo Regional, la UE utiliza ARACHNE, una “herramienta informática integrada destinada a la extracción y al enriquecimiento de datos”<sup>33</sup> para realizar controles de debida diligencia, que se sirve de un conjunto de datos comerciales sobre los beneficiarios finales, pero que no se publica con fines de supervisión pública. Tanto Ucrania (ver [Recuadro 6](#)) como Eslovaquia (ver [Recuadro 7](#)) recolectan datos sobre los beneficiarios finales por cuenta propia en registros centrales. Eslovaquia recopila datos sobre los beneficiarios finales específicamente para los procesos de adquisición, y los publica con fines de supervisión pública. Ucrania ha implementado la transparencia en materia de beneficiarios finales en todos los sectores de la economía, y recolecta datos sobre los beneficiarios finales de todas las entidades jurídicas, que posteriormente utiliza para verificar la existencia de posibles conflictos de intereses en las adquisiciones.

### Colusión y manipulación de licitaciones

Los datos sobre los beneficiarios finales también pueden servir para detectar ciertas formas de manipulación de licitaciones. La presentación de ofertas por parte de empresas distintas que tienen propietarios en común no suele ser ilegal. En aras de garantizar la imparcialidad y la no discriminación, es muy poco probable que los funcionarios encargados de las adquisiciones puedan decidir las adjudicaciones de contratos en función de la titularidad. Y, posiblemente, estén impedidos legalmente de hacerlo. En muchos casos, ni siquiera recolectan ni acceden a datos sobre la titularidad. Sin embargo, lo que sí es ilegal conforme a las leyes antimonopolio de la mayoría de las jurisdicciones, aunque ciertamente no de todas, es que las compañías operen como un cártel<sup>34</sup>, inflando artificialmente los precios, aumentándolos especulativamente<sup>35</sup>, o incurriendo en colusión o contactos directos extraoficiales con otras empresas. Como esto a veces puede ser difícil de demostrar, los sistemas de adquisiciones deberían ser

capaces de detectar situaciones en las que varias ofertas tienen titulares (beneficiarios finales) en común, y generar avisos de alerta para que se investiguen con mayor atención esas ofertas.

La Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de EE. UU. (GAO) realizó un análisis de 32 casos de adquisiciones para defensa, en el cual detectó que “se inflaron precios a través de empresas pertenecientes a una misma entidad con el fin de crear una falsa apariencia de competencia”<sup>36</sup> (ver [Recuadro 4.1](#)). Cuando se presentan ofertas falsas por medio de empresas que comparten un mismo propietario, esto es mucho más difícil de detectar si no se dispone de datos sobre los beneficiarios finales<sup>37</sup>.

### Mejorar la prestación de servicios a través de la competencia

Los marcos para las adquisiciones procuran facilitar la contratación de los servicios más adecuados para los contribuyentes, aspirando a alcanzar la mayor calidad al menor precio a través de una competencia leal. Esta sección describe cómo los datos sobre los beneficiarios finales pueden ayudar a mejorar la prestación de servicios por parte de los gobiernos, fomentando la competencia y generando un contexto de igualdad de condiciones de las siguientes formas:

1. **Reduciendo y gestionando los riesgos operativos y financieros** a través de mejores controles de debida diligencia;
2. **Diversificando los proveedores** y ampliando la participación empresarial;
3. Promoviendo la competencia mediante la **detección de casos de titularidad compartida**.

### Reducir y gestionar los riesgos

Conocer a los beneficiarios finales de las empresas que intervienen en un proceso adquisitivo y sus estructuras de titularidad en general mediante las divulgaciones de los beneficiarios finales resulta útil para gestionar los riesgos operacionales (p. ej. verificando la existencia de pasivos financieros de otras entidades en una misma estructura de titularidad, que podría utilizarse para ocultar deudas o pérdidas)<sup>38</sup>.

Un ejemplo de ello es el caso de Carillion, una compañía que prestaba servicios a hospitales, escuelas, instituciones penitenciarias y transporte, y que tenía alrededor de 450 contratos con el Gobierno de Reino Unido<sup>39</sup>. En enero de 2018, Carillion ingresó en un proceso de liquidación. El verdadero impacto de la quiebra de Carillion en la prestación de servicios gubernamentales no estaba claro debido a la gran cantidad de entidades que integraban su





compleja estructura de titularidad y a las cuales se habían adjudicado contratos. Esto hizo difícil poder evaluar cabalmente las consecuencias de su quiebra<sup>c</sup>. Por lo tanto, ciertamente no habría sido posible realizar una evaluación de riesgos completa. En junio de 2017, Carillion debía GBP 2000 millones<sup>40</sup> a sus subcontratistas y proveedores, y dejó deudas sin pagar a muchas pequeñas y medianas empresas (PyME). Una de ellas señaló que “el Gobierno le otorgaba contratos multimillonarios, uno tras otro, y eso, a mí, como pequeño proveedor, me inducía a pensar que el Gobierno había hecho sus controles de debida diligencia. Nosotros simplemente seguíamos los pasos del Gobierno”<sup>41</sup>.

Los datos sobre los beneficiarios finales y una mayor visibilidad de las estructuras de titularidad ayudan a los responsables de las compras gubernamentales a analizar mejor los riesgos a efectos de tomar decisiones pertinentes a las adquisiciones y, por ende, permiten brindar mejores servicios a los ciudadanos. En el caso de Carillion, el saber cuántas empresas de su estructura de titularidad tenían contratos con el Gobierno habría ayudado a evaluar con mayor precisión el verdadero riesgo que implicaba su quiebra y, posiblemente, habría contribuido a mitigarlo.

### Diversificar los proveedores

Una mejor gestión de los riesgos puede ayudar a ampliar la base de posibles proveedores disponibles, y así fomentar la competencia. Como los responsables de las compras gubernamentales buscan mitigar y gestionar los riesgos —de forma similar a lo que hacen las empresas privadas— muchos gobiernos han tendido a favorecer a los proveedores más grandes por encima de los más pequeños, motivados por la creencia de que esto conlleva menos riesgos<sup>42</sup>. Esto se observa, por ejemplo, en las adquisiciones informáticas. Habida cuenta de los riesgos que implicaban los primeros proyectos informáticos, esta creencia derivó en la frase “nunca han despedido a nadie por elegir a IBM”, dado que la envergadura de este gigante de la tecnología ofrecía mayores garantías de cumplimiento, si bien no necesariamente dentro del presupuesto. Esto seguramente haya contribuido al habitual desplazamiento de los proveedores más pequeños. Contratar con PyME suele ser considerablemente más económico, permite ahorrar grandes cantidades de dinero y ofrece una buena relación precio-calidad a los contribuyentes. Un informe de 2013 del Gobierno de Reino Unido reveló que los costos se reducían en un 90 % al adjudicar un contrato de alojamiento y servidor a un proveedor más pequeño. El nivel promedio de ahorro al cambiar de proveedores

de gran envergadura y con una posición dominante a proveedores más pequeños era de entre 30 % y 90 % aproximadamente<sup>43</sup>. Una mejor capacidad de comprensión y gestión de los riesgos permite que los gobiernos se sientan más seguros de celebrar negocios con proveedores más nuevos. Al ampliar el abanico de posibles proveedores, los gobiernos estimulan la competencia.

La apertura del proceso de adquisiciones a proveedores extranjeros también puede ayudar a elevar el nivel de la competencia para contratar con el gobierno y, de esta forma, producir un efecto positivo en el costo de los bienes y servicios en el ámbito nacional<sup>44</sup>. El análisis de la titularidad legal no permite, por sí solo, tener un panorama preciso de los contratos adjudicados a proveedores extranjeros, ya que estos suelen inscribirse en el país. La UE utiliza un conjunto de datos de origen comercial sobre los beneficiarios finales para poder analizar el impacto de las irrupciones transfronterizas en las adquisiciones públicas<sup>45</sup>. Al comprender y analizar de forma precisa los intercambios comerciales con base en los datos, los gobiernos pueden crear mejores políticas basadas en pruebas para promover el comercio y fomentar la competencia en las adquisiciones.

### Detectar casos de titularidad compartida

Por último, la utilización de datos sobre los beneficiarios finales en los procesos de adquisición puede ayudar a detectar casos de titularidad compartida entre varias empresas que participan en una misma licitación. Esto no es problemático en sí mismo, y puede ser algo habitual, especialmente en los mercados emergentes. Sin embargo, hay casos en los que ha estado asociado a efectos anticompetitivos<sup>46</sup>. Es necesario entender tanto la titularidad como el control a fin de evaluar los potenciales efectos (anti) competitivos<sup>47</sup>. Todo sistema de adquisiciones debería ser capaz de detectar y mantener bajo seguimiento los casos de titularidad y control en común a fin de, eventualmente, realizar una investigación más detenida. Para poder evaluar realmente tanto la titularidad como el control compartidos, es necesario analizar quiénes son los beneficiarios finales de las compañías.

<sup>c</sup> En enero de 2018, el Registro de Sociedades Comerciales del Reino Unido (Companies House) contenía alrededor de 100 sociedades y empresas cuya denominación social incluía el nombre “Carillion”. Véase: Federico Mor, Lorraine Conway, Djuna Thurley, y Lorna Booth, “The collapse of Carillion”, Biblioteca de la Cámara de los Comunes, 14 de marzo de 2018, 30, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8206/CBP-8206.pdf>.



## Recuadro 2: El Nido de la Cigüeña

En 2006, una compañía checa cuyas acciones pertenecían a una sociedad de responsabilidad limitada subsidiaria de Agrofert, el conglomerado multinacional propiedad del empresario Andrej Babiš, comenzó a realizar reformas en una finca rural en ruinas en las afueras de Praga. Posteriormente, la compañía dejó de ser una sociedad de responsabilidad limitada para convertirse en una sociedad anónima con acciones al portador<sup>d</sup>. Tras su cambio de denominación social en febrero de 2008, todos sus accionistas pasaron a ser anónimos<sup>48</sup>.

En agosto de 2008, esta finca rural recibió EUR 1,67 millones en virtud de un subsidio de la UE para pequeñas empresas<sup>49</sup> y, en 2010, abrió sus puertas como un hotel y centro de conferencias llamado el Nido de la Cigüeña. Ese mismo año, los medios checos comenzaron a encontrar nexos entre esta finca rural y Agrofert, y plantearon que, cuando había recibido el subsidio de la UE, era considerada una pequeña empresa. Esto suscitó el clamor popular y manifestaciones masivas. Frente a ello, Babiš negó cualquier tipo de vínculo con la empresa. En 2013, Agrofert tomó las riendas del Nido de la Cigüeña, que, según afirmó, “daba pérdidas y estaba hundida en deudas”.

En 2018, un informe de la UE que se filtró a los medios señaló que, aparentemente, el conglomerado Agrofert había puesto en escena una falsa transferencia de la titularidad del Nido de la Cigüeña a accionistas anónimos en diciembre de 2007, con el fin de simular que reunía las condiciones para recibir un subsidio destinado a PyME, lo cual no habría sido el caso si formaba parte de una empresa más grande. Babiš y Agrofert siguen negando toda participación en el Nido de la Cigüeña al momento de la recepción de los subsidios, y los fiscales checos desistieron del caso en 2019. Este caso es un ejemplo de cómo el ocultamiento de la titularidad de una empresa podría llegar a utilizarse para encubrir su verdadera envergadura, y de cómo se pueden utilizar los datos sobre los beneficiarios finales para detectar nexos potencialmente ocultos entre las entidades y sus sociedades matrices.<sup>e</sup>

## Verificar la admisibilidad en las adquisiciones públicas estratégicas y preferenciales

Las adquisiciones preferenciales son procesos adquisitivos que otorgan preferencia a ciertos proveedores, apartándose de los principios tradicionales de las adquisiciones públicas referentes a la igualdad, la no discriminación y la competencia<sup>50</sup>. Muchos gobiernos, tanto de economías en desarrollo como desarrolladas, han introducido políticas y programas de adquisiciones preferenciales para lograr ciertos objetivos de políticas horizontales. Esto también se conoce como adquisiciones estratégicas.

En la mayoría de las economías, los gobiernos son los mayores adquirentes individuales de bienes y servicios, por lo cual se los considera “una poderosa fuerza de cambio”<sup>51</sup> para materializar otros objetivos de desarrollo y sostenibilidad. Las políticas de adquisiciones preferenciales son numerosas y su aplicación es variada (ver [Recuadro 3](#)). Entre ellas se encuentran objetivos ambientales (adquisiciones ecológicas) y el fomento de la innovación, el comercio, y la integración económica<sup>52</sup>. Una finalidad fundamental de las adquisiciones estratégicas tiene que ver con la igualdad de género y la inclusión social. Esto incluye adquisiciones preferenciales tendientes a redistribuir oportunidades, opciones y recursos. Esto suele hacerse para mejorar las condiciones de individuos y grupos desfavorecidos<sup>53</sup>. En los procesos de adquisición, la inclusión favorece la creación de empleo. Los gobiernos, además, pueden realizar adquisiciones orientadas al mercado nacional, por ejemplo, para fomentar el desarrollo de un sector, o en las adquisiciones para defensa, donde suele preferirse a proveedores de confianza del propio país por motivos de seguridad nacional.

<sup>d</sup> Las acciones al portador son instrumentos representativos de acciones, cuyo portador es el accionista legítimo a quien se pagan los dividendos. Como no se registran y su titularidad puede cambiar fácilmente, carecen de una regulación y control efectivos, por lo que pueden utilizarse con fines ilícitos. Dado su carácter opaco, las acciones al portador han sido prohibidas en muchos países.

<sup>e</sup> Para obtener más información sobre el caso Agrofert y el impacto que la transparencia de los beneficiarios finales ha tenido en Eslovaquia, consulte: Tymon Kiepe, Louise Russell-Prywata, y Victor Ponsford, “Early impacts of public registers of beneficial ownership: Slovakia”, Open Ownership, septiembre de 2020, <https://www.openownership.org/uploads/slovakia-impact-story.pdf>.



### Recuadro 3: Ejemplos de adquisiciones estratégicas y preferenciales en la práctica

- **Adquisiciones ecológicas:** la política de “Adquisiciones ecológicas” de la UE tiene por objetivo la contratación de bienes, servicios y obras que generen un menor impacto ambiental a lo largo de todo su ciclo de vida<sup>54</sup>.
- **Innovación:** México creó un fondo de “Desafíos Públicos” que invitó a presentar propuestas de soluciones digitales innovadoras para tratar desafíos sociales específicos<sup>55</sup>.
- **Estimular el crecimiento económico apoyando a las PyME:** la política de adquisiciones de la UE divide las licitaciones en grupos más pequeños que son más fáciles de manejar para las empresas de menor envergadura<sup>56</sup>. Según el informe de evaluación comparativa de adquisiciones públicas del Banco Mundial del año 2017 (2017 Benchmarking Public Procurement), donde se consultó a 180 economías, el 47 % de los países manifiesta ofrecer incentivos específicos para PyME en las adquisiciones públicas<sup>57</sup>.
- **Igualdad de género e inclusión social:** en Chile, el Gobierno contrata con “Empresas Mujer”, que son compañías cuya propiedad pertenece mayoritariamente a mujeres y cuya gerente general es una mujer<sup>58</sup>. En Sudáfrica, el Gobierno busca ofrecer mejores oportunidades a las mujeres y las personas negras a través de la política de su Comisión de Empoderamiento Económico de Amplio Alcance de las Personas Negras (la Comisión B-BBEE, por sus siglas en inglés).

## Certificación

Para que las adquisiciones públicas exploten su potencial transformador para abordar objetivos de políticas adicionales, la columna vertebral del régimen de adquisiciones debería incluir la verificación precisa y confiable de la admisibilidad de los proveedores<sup>59</sup>. La certificación es el medio por el cual los gobiernos pueden determinar la admisibilidad de una persona o empresa para solicitar la adjudicación de contratos bajo un régimen de adquisiciones preferenciales. Para ello, es de vital importancia contar con información confiable.

#### Recuadro 4.1: Desafíos de la certificación en las adquisiciones para defensa de EE. UU

En las adquisiciones para defensa, EE. UU. ha confiado en las autocertificaciones. Sin embargo, al hacerlo, el país se ha encontrado con casos de fraude tanto financiero como no financiero. El programa del Departamento de Defensa (DOD) para la verificación de antecedentes de los proveedores debe investigar la titularidad de los contratistas, incluidos sus beneficiarios finales, sin tener acceso a un registro central de beneficiarios finales. En una auditoría, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno (GAO) concluyó que la falta de acceso a información exacta exponía al Departamento de Defensa a riesgos contra la seguridad nacional por parte de contratistas con estructuras de titularidad opacas, y descubrió casos de personas que evadieron los criterios de admisibilidad y exclusión para contratos específicos.

De los 32 casos examinados, cuatro consistían en personas que crearon sociedades nacionales ficticias para que fabricantes extranjeros pudieran ofertar por contratos que estaban específicamente dirigidos a empresas nacionales. Una de las compañías terminó entregando al Departamento de Defensa piezas defectuosas y que no cumplían los requisitos mínimos, lo cual hizo que al menos 47 aeronaves se vieran impedidas de volar. Tres de las empresas compartieron planos y esquemas técnicos militares de carácter sensible con países extranjeros. En 20 de los 32 casos, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno (GAO) descubrió que había contratistas que no reunían los requisitos de admisibilidad y que habían recurrido a autocertificaciones para ganar de forma fraudulenta licitaciones reservadas a empresas de propiedad mayoritariamente femenina, ciudadanos estadounidenses económica o socialmente desfavorecidos, o empresas pertenecientes a veteranos con discapacidades derivadas de su servicio en las fuerzas armadas. En estos casos, se utilizaron fraudulentamente los nombres de personas que sí reunían los requisitos de admisibilidad, o bien se utilizó a personas con cargos simbólicos que no ostentaban realmente el carácter de beneficiarios finales o controlantes de la empresa al nivel requerido<sup>60</sup>.

En otro caso, el Pentágono descubrió que la compañía a la cual le había comprado cámaras de seguridad había evadido los requisitos sobre producción nacional<sup>61</sup>, cultando la importación

ilegal de equipos de vigilancia chinos mediante el uso de sociedades ficticias con registros de titularidad anónimos<sup>62</sup>.

El principal desafío de la certificación es el mismo que enfrentan los registros centrales de beneficiarios finales: determinar y verificar si las declaraciones presentadas por las empresas son exactas y confiables. La certificación normalmente se materializa a través de autocertificaciones, certificaciones otorgadas por empresas privadas, o la inscripción en registros centralizados en función de los datos demográficos. Cuando no hay un registro centralizado que actúe como base de datos de referencia, los regímenes de certificación pueden padecer inconvenientes en cuanto a la exactitud y fiabilidad (ver [Recuadro 4](#)).

#### Recuadro 4.2: Adquisiciones preferenciales en Sudáfrica

En Sudáfrica, la Comisión B-BBEE tiene por objetivo aumentar el nivel de participación de las empresas pertenecientes a mujeres y personas negras, entre otros criterios. Existen entidades privadas que presentan fichas de puntuación, donde asignan una calificación de acuerdo con los cinco criterios de B-BBEE, de los cuales dos están directamente relacionados con el porcentaje de titularidad y los derechos de votación de las mujeres y las personas negras. Una mayor puntuación se traduce en mayores probabilidades de ganar la licitación.

El riesgo más importante que enfrentan las agencias privadas de verificación a la hora de corroborar la puntuación relativa a la titularidad tiene que ver con la exageración de la cantidad de beneficiarios finales negros en las declaraciones, y en poder determinar con precisión las complejas estructuras de titularidad<sup>63</sup>. La Comisión B-BBEE informó que menos del 20 % de las transacciones del período 2018-2019 habían incluido la documentación correspondiente a la certificación de manera completa en su primera presentación. Los contactos posteriores con motivo de la información faltante fueron usualmente infructuosos, y hubo que recurrir a distintos documentos con formatos disímiles que carecían de algunos datos específicos requeridos<sup>64</sup>. A pesar de las pesadas sanciones, el actual sistema es altamente susceptible a situaciones de fraude<sup>65</sup>.



## Garantizar la admisibilidad valiéndose de datos sobre los beneficiarios finales

Los registros centralizados y verificados de beneficiarios finales ofrecen un conjunto de datos de referencia potencialmente valiosos, que pueden ayudar a corroborar la admisibilidad de los oferentes en la etapa de adjudicación de aquellos regímenes de adquisición que determinan la idoneidad en función de la titularidad o el control. Los registros de beneficiarios finales pueden ayudar a simplificar y automatizar la verificación de la admisibilidad y auditar los procedimientos de calificación de las adquisiciones preferenciales<sup>66</sup>. En Sudáfrica, por ejemplo, la disponibilidad de información fiable sobre los beneficiarios finales sería útil para verificar las certificaciones presentadas ante la Comisión B-BBEE, que consisten predominantemente en declaraciones juradas. Y, además, ayudaría a tener un panorama más completo de la titularidad con vistas a alcanzar los objetivos de las políticas de forma más rigurosa<sup>67</sup>.

### Recuadro 4.3: Las adquisiciones a empresas de titularidad indígena en Australia

Australia aspira a que el 3 % de los contratos sean ejecutados por empresas que pertenezcan en más de un 50 % a indígenas<sup>68</sup>. Supply Nation es una organización sin fines de lucro que cuenta con una base de datos central de empresas de titularidad mayoritariamente indígena. Si bien Supply Nation es la principal fuente de este tipo de información, no es la única, y las empresas de titularidad indígena tampoco tienen la obligación de obtener una certificación suya. Si una empresa declara que sus propietarios son indígenas y no se encuentra en la nómina de Supply Nation, los funcionarios a cargo de la adquisición deben tomar medidas para asegurarse de que al menos el 50 % de sus dueños sean indígenas<sup>69</sup>. La Comisión Australiana de Valores e Inversiones (ASIC) ha recibido críticas por no recolectar y publicar información sobre los beneficiarios finales de las empresas junto con la información sobre sus directores. Si lo hiciera, esto facilitaría la labor de verificar los porcentajes de titularidad de las empresas de propiedad indígena, y ayudaría al Gobierno a analizar en qué medida está cumpliendo con sus compromisos de realizar adquisiciones con responsabilidad social<sup>70</sup>.

La recopilación de datos en registros centrales tiene la ventaja de que la información se corrobora y actualiza con mayor regularidad a lo largo del ciclo de vida de las empresas, tal como se examina más adelante en este informe. Esto podría tornar más eficiente la verificación de los oferentes admisibles y brindar mejores datos para los análisis, ya que los gobiernos podrían realizar esta labor de forma centralizada en un formato de datos estandarizado, cuyo uso y análisis resultaría más económico. Si los datos se encuentran disponibles en un formato estructurado y legible por medios informáticos, estos procesos pueden automatizarse para reducir los costos.

Los actuales regímenes de transparencia en materia de beneficiarios finales generalmente no recolectan información demográfica de los individuos, más allá de la edad (a través de la fecha de nacimiento) y el lugar. Si bien es posible recopilar datos adicionales, los países tendrían que evaluar si sería apropiado recolectar ciertos datos demográficos de carácter sensible —por ejemplo, la raza y la etnia— como parte de un régimen de transparencia de los beneficiarios finales más amplio. Una posibilidad sería recopilar información demográfica adicional durante el proceso de adquisición, y luego combinarla con los datos sobre los beneficiarios finales en una etapa posterior.

## Mejorar sistemáticamente las adquisiciones

Si bien las secciones anteriores han centrado la atención en los beneficios directos de los datos sobre los beneficiarios finales para las adquisiciones, es importante reconocer los beneficios indirectos más amplios y sistémicos para el ámbito general desde el cual los gobiernos realizan las adquisiciones. A grandes rasgos, la transparencia en materia de beneficiarios finales mejora las adquisiciones en las siguientes áreas:

1. **Aumenta la competitividad** entre las empresas al igualar las condiciones en las que se desenvuelven, ya que la disminución de la corrupción genera un contexto en el que todas las compañías se rigen por las mismas reglas<sup>71</sup>.
2. **Reduce los riesgos y el costo de los controles de debida diligencia**. Saber con quiénes hacen negocios las empresas y aumentar la visibilidad de las cadenas de suministro ayuda a las compañías a gestionar la exposición financiera y los riesgos operacionales<sup>72</sup>. A modo de ejemplo, el 84 % de los principales funcionarios responsables de las cadenas de suministro señalaron que la falta de visibilidad es la mayor dificultad a la hora de mitigar las interrupciones<sup>73</sup>. Esto beneficia

a las PyME, ya que el costo de los controles de debida diligencia es relativamente mayor para las empresas más pequeñas<sup>74</sup>.

**3. Fomentar una cultura empresarial de transparencia y confianza**, entre las empresas, entre las empresas y la sociedad, y entre las empresas y el gobierno, algo que, a su vez, es positivo para las inversiones<sup>75</sup>. La transparencia en materia de beneficiarios finales permite que todos los actores se sientan más seguros en cuanto a que conocen con quién están celebrando negocios realmente, lo cual mejora el nivel de rendición de cuentas de las empresas y los gobiernos y la confianza en ellos, y cierra los recovecos legales que posibilitan la participación de actores perjudiciales.

Los beneficios a nivel sistémico que los datos sobre los beneficiarios finales aportan a las adquisiciones han sido puestos de relieve en un estudio de 2019 de Adam Smith, que señaló que “los registros pueden promover mayor

prosperidad, contribuyendo a un régimen de inversiones más abierto y garantizando una buena relación precio-calidad en las adquisiciones públicas. Esto incluye el robustecimiento de los controles de debida diligencia sobre los clientes del sector privado, la igualación de las condiciones de competencia y la promoción de la competencia abierta”<sup>76</sup>.

Los beneficios sistémicos de la transparencia en materia de beneficiarios reales en el contexto de las adquisiciones solo pueden alcanzarse en toda su plenitud a través de registros centralizados abiertos. Un análisis de la implementación del registro de beneficiarios finales del Reino Unido revela que, de las compañías que lo utilizaron para eventuales verificaciones de los clientes, controles de debida diligencia y búsquedas de información sobre sus competidores, el 64 % afirmó que la información había sido útil o muy útil<sup>77</sup>. Según encuestas recientes, cada vez es mayor el uso de los registros públicos con fines de debida diligencia<sup>78</sup>.



# La puesta en marcha del uso de datos sobre los beneficiarios finales en las adquisiciones

Poner en marcha el uso de datos sobre los beneficiarios finales en las adquisiciones exige decidir varias cuestiones, entre ellas, de dónde obtener dichos datos, cómo y cuándo recopilarlos, y cómo verificarlos, además de si se publican o no. Todo esto repercutirá en la calidad y capacidad de uso de los datos. La manera y el formato en que se recopilen los datos también incidirán en la posibilidad de vincularlos con otros conjuntos de datos, lo cual podría posibilitar ciertos tipos de análisis específicos. La siguiente sección señala una serie de cuestiones fundamentales que los responsables de la implementación deberían tener en consideración.

En ambos casos, existen aspectos prácticos y técnicos que deben tenerse en cuenta para maximizar la eficacia de las divulgaciones. Open Ownership (OO) elaboró un conjunto de principios para lograr una divulgación eficaz (ver [Recuadro 5](#)), dirigidos a los gobiernos que desean implementar registros centrales, y que se aplican también a los registros específicos para las adquisiciones.

## Recolección y alcance de los datos

En líneas generales, los gobiernos que implementan el uso de datos sobre los beneficiarios finales en las adquisiciones pueden comprar esos datos de fuentes comerciales o bien recopilarlos por cuenta propia en un registro centralizado. Esto último constituye una buena práctica, ya que permite que diferentes grupos de usuarios (entre ellos, las autoridades encargadas de las adquisiciones) accedan a la información en un mismo lugar centralizado y en un formato estandarizado. Esto elimina algunas de las barreras de índole práctica y económica que obstaculizan el acceso a la información sobre los beneficiarios finales y su análisis<sup>79</sup>. Si los gobiernos deciden recopilar los datos por cuenta propia en un registro centralizado para colaborar con los procesos de adquisición, existen dos opciones principales:

1. Los gobiernos pueden recolectar los datos durante el proceso de adquisición y conservarlos en un **registro central específico para las adquisiciones**;
2. Los gobiernos pueden extraer los datos de un **registro de beneficiarios finales centralizado que abarque todos los sectores en la economía** y utilizarlos en los procesos de adquisición.



### Recuadro 5: Los Principios de Open Ownership para lograr una divulgación eficaz de los beneficiarios finales

OO desarrolló los Principios de OO con el fin de ofrecer un estándar de referencia para lograr una divulgación eficaz de los beneficiarios finales. Su objetivo es ayudar a los gobiernos que desean llevar a cabo reformas en materia de beneficiarios finales, y brindar orientación a las instituciones internacionales, la sociedad civil y los actores del sector privado para que comprendan y promuevan reformas efectivas. Estos nueve principios son necesarios a efectos de maximizar la capacidad de uso y minimizar los recovecos legales mediante datos de alta calidad y confiables.

1. Debería haber **definiciones claras y sólidas de beneficiarios finales en la ley, además de umbrales bajos** para determinar cuándo se divulgan la titularidad y el control.
2. Las divulgaciones deberían **alcanzar de forma integral** a todos los tipos pertinentes de entidades jurídicas y personas físicas.
3. Las divulgaciones sobre los beneficiarios finales deberían contener **detalles suficientes** para que los usuarios puedan comprender y utilizar los datos.
4. Los datos deberían recopilarse en un **registro central**.
5. Los datos deberían estar **disponibles al público**.
6. Los datos deberían ser **estructurados e interoperables**.
7. Deberían tomarse medidas para **verificar** los datos.
8. Los datos deberían mantenerse actualizados y deberían **conservarse los registros históricos**.
9. Deberían **existir y aplicarse eficazmente sanciones** adecuadas para casos de incumplimiento.

Para obtener más información, consulte la página: [www.openownership.org/principles](http://www.openownership.org/principles).

### Datos sobre beneficiarios finales procedentes de fuentes comerciales

Los datos sobre beneficiarios finales que proceden de terceros privados presentan limitaciones inherentes. Los proveedores de datos sobre beneficiarios finales del sector privado que desarrollan conjuntos de datos propios suelen tener limitaciones en cuanto a su capacidad de visualizar (o su derecho a distribuir) los datos sobre los beneficiarios finales en forma integral, y a menudo infieren los datos a partir de información parcial. No tienen la capacidad de coordinar los conocimientos de los beneficiarios finales, accionistas y empresas, ni tampoco pueden garantizar el alcance del mismo modo que sí puede hacerlo un gobierno que goce de las facultades y el mandato apropiados<sup>80</sup>. Por ejemplo, el sistema ARACHNE de la UE utiliza datos suministrados por Bureau van Dijk a través de ORBIS<sup>81</sup> —un conjunto de datos de origen comercial que incluye datos sobre los beneficiarios finales— para detectar posibles conflictos de intereses. Sin embargo, existen debates en torno a la calidad de los datos de ORBIS, y algunos usuarios han señalado deficiencias en cuanto al alcance de sus datos concernientes a ciertos países (Alemania, por ejemplo). Si bien ORBIS comprende una enorme cantidad de empresas, la diversidad en cuanto al alcance en cada país pone de relieve que los datos sobre beneficiarios finales suministrados por proveedores privados no reemplazan la creación de leyes por parte del Estado para que las empresas divulguen sus beneficiarios finales<sup>82</sup>.

### Registros centrales

Varios gobiernos recopilan datos sobre los beneficiarios finales por cuenta propia específicamente para las adquisiciones (ver, por ejemplo, el [Recuadro 6](#)). En este supuesto, la información sobre los beneficiarios finales puede recolectarse en diferentes etapas del proceso de contratación (ver [Figura 1](#)). Los gobiernos deben asegurarse de que sus regímenes de divulgación alcancen de forma integral a las entidades jurídicas a fin de satisfacer sus objetivos de políticas. La cuestión de cómo y cuándo recopilar los datos trae aparejadas distintas ventajas y desventajas en cuanto a la exactitud y la calidad de los datos, y lo que puede hacerse con ellos.

A modo de ejemplo, si una jurisdicción no posee un registro central de beneficiarios finales pero desea utilizar datos sobre estos sujetos para prevenir situaciones de fraude y corrupción, debe recolectar información sobre los beneficiarios finales de todas las entidades oferentes, además de realizar controles respecto de los beneficiarios finales del adjudicatario del contrato. De lo contrario, no podrá detectar los eventuales casos de manipulación de licitaciones. La propuesta británica de un registro de beneficiarios finales de las empresas extranjeras y otras entidades jurídicas aspira a recolectar datos sobre los beneficiarios



finales de las entidades extranjeras que pretendan participar en licitaciones de contratos gubernamentales que superen un determinado umbral. Sin embargo, la propuesta consiste en recopilar estos datos únicamente con respecto a los adjudicatarios de los contratos, por lo cual sería imposible detectar casos de manipulación de licitaciones por parte de cárteles<sup>83</sup>. Por otra parte, la recolección de información sobre los beneficiarios finales exclusivamente para las adquisiciones puede restringir la capacidad de los gobiernos de utilizar esos datos en otras áreas de políticas.

Los gobiernos también tienen la posibilidad de recolectar información en un registro central sobre todas las entidades jurídicas de una determinada jurisdicción como parte de un régimen de transparencia en materia de beneficiarios finales y, posteriormente, utilizar estos datos en las adquisiciones. En este supuesto, la información sobre los beneficiarios finales puede recopilarse y corroborarse en diferentes etapas del ciclo de vida de la empresa y de las adquisiciones. La presencia de un régimen de transparencia en materia de beneficiarios finales que abarque toda la economía puede ofrecer un mejor panorama de las estructuras de titularidad completas si se recopilan suficientes detalles. Esto puede revelar la existencia de otras entidades jurídicas dentro de una estructura de titularidad que no saldrían a la luz si los datos sobre los beneficiarios finales solo se recolectaran específicamente para las adquisiciones.

Un aspecto clave que los implementadores deberían tener en cuenta es si el régimen de divulgación alcanza de forma integral a todas las compañías pertinentes a los procesos de adquisición como, por ejemplo, las entidades extranjeras. La utilización de datos de otras jurisdicciones —suponiendo que estén disponibles— posiblemente no sea factible en el futuro cercano, ya que hay aspectos, como las definiciones legales y los estándares de verificación, que pueden ser diferentes. El Reino Unido, por ejemplo, ha propuesto la creación de un registro individual para las entidades extranjeras que deseen celebrar negocios con el Gobierno, más allá de su registro central de beneficiarios finales de las entidades jurídicas británicas<sup>84</sup>. Es posible que los implementadores se encuentren con dificultades adicionales a la hora de verificar a los beneficiarios finales de las entidades extranjeras (por ejemplo, al corroborar la identidad de los ciudadanos extranjeros).

La recopilación de datos sobre los beneficiarios finales de todas las entidades jurídicas, además, permite que los gobiernos utilicen esos datos en otras áreas de políticas diversas (por ejemplo, la lucha contra el lavado de dinero), en las que algunos países tal vez ya hayan asumido compromisos internacionales. En la República Checa, por ejemplo, los adjudicatarios de los contratos debían

presentar información sobre sus beneficiarios finales como requisito previo para las contrataciones. Tras la puesta en marcha de un registro centralizado de beneficiarios finales de acuerdo con lo previsto en las Directivas cuarta y quinta de la UE contra el blanqueo de capitales, la República Checa eliminó su requisito de presentar datos sobre los beneficiarios finales en el marco de las adquisiciones. En vez de que el proveedor tenga que presentar esta información como parte del proceso adquisitivo para cada licitación, las autoridades responsables de la contratación buscan la información pertinente en el Registro de Beneficiarios Finales, cuya administración está a cargo de los tribunales registrales<sup>85</sup>.

Actualmente, no parece haber muchos gobiernos que utilicen los datos sobre los beneficiarios finales en las adquisiciones. Y, cuando sí lo hacen, no se trata de una medida sistemática, sino que parece realizarse solo para el caso concreto y sin comunicarlo de manera amplia. La guía publicada por el Banco Mundial en 2020 sobre buenas prácticas para prevenir y manejar los conflictos de intereses en el sector público (Good Practices Guide for Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector), por ejemplo, solo menciona a Chile, Indonesia, Moldavia y Ucrania entre los países que recopilan estos datos como parte de un procedimiento estándar<sup>86</sup>. En contraposición, de los pocos otros países que sí cuentan con registros centrales y públicos de beneficiarios finales, la mayoría no parece utilizarlos de manera sistemática en las adquisiciones. El [Recuadro 6](#) explica cómo Ucrania recopila datos sobre los beneficiarios finales de todas las entidades jurídicas como parte de su régimen de transparencia en materia de beneficiarios finales y, posteriormente, los utiliza en sus procesos adquisitivos.





### Recuadro 6: La plataforma ProZorro de Ucrania

La plataforma en línea para adquisiciones de Ucrania, ProZorro, es considerada una de las mejores plataformas del mundo para el control del gasto público<sup>87</sup>. Su implementación fue parte de las reformas adoptadas en 2014 en pos de la transparencia de las adquisiciones. Ucrania, además, recolecta información sobre los beneficiarios finales de las entidades jurídicas inscriptas en el país en un registro central de acceso público, conocido como el Registro Estatal Unificado de Entidades Jurídicas. En virtud de la Ley de Adquisiciones Públicas de Ucrania (artículo 17), la entidad adquirente debería rechazar la participación del oferente en el proceso adquisitivo si el Registro Estatal Unificado no contiene información sobre el beneficiario final de la entidad jurídica en cuestión. La información sobre los oferentes y adjudicatarios, incluidos los datos sobre sus beneficiarios finales, se encuentra disponible en línea y sin cargo en ProZorro, y también en formato legible por medios informáticos, lo cual posibilita su fiscalización y supervisión por parte del público<sup>88</sup>. Según un estudio de OCP, ProZorro ha hecho posible ahorrar al menos un 10 % del presupuesto para adquisiciones al fomentar la competencia y reducir la corrupción<sup>89</sup>.

## Acceso público

La publicación de datos sobre los beneficiarios finales —para las adquisiciones o con otro alcance— fomenta un mayor nivel de utilización de los datos y fiscalización que probablemente eleve la calidad de la información. Y, además, puede tener un efecto disuasivo. Es por ello que, a efectos de extraer el máximo beneficio y utilidad de los datos sobre los beneficiarios finales en las adquisiciones —incluidos sus efectos sistémicos e indirectos— los gobiernos deberían recopilar, verificar y publicar esos datos de forma centralizada. Esto también posibilita que los gobiernos utilicen los datos sobre los beneficiarios finales en otras áreas de políticas.

Si bien hay argumentos válidos a favor de hacer públicos los datos para maximizar la eficacia de los datos sobre los beneficiarios finales en las adquisiciones públicas, existen inquietudes legítimas en materia de privacidad con respecto a la publicación de ciertas características de los individuos y los efectos desiguales que ello podría producir. Como principio general, los gobiernos y las compañías no deberían recopilar ni divulgar datos más allá de lo mínimo que sea indispensable para alcanzar sus objetivos de políticas, ni tampoco datos que conlleven un riesgo significativo de causar daño<sup>90</sup>. Los gobiernos deberían estar atentos a qué datos recolectan y qué campos publican, y evaluar las excepciones caso por caso cuando la publicación de ciertos datos traiga aparejados riesgos verosímiles para un individuo<sup>f</sup>.

## Datos estructurados e interoperables en materia de beneficiarios finales y adquisiciones

A nivel internacional, se observa una creciente tendencia hacia la administración gubernamental electrónica y las adquisiciones electrónicas<sup>91</sup>. La puesta en práctica del uso de datos sobre los beneficiarios finales en las adquisiciones resulta una labor más sencilla cuando se emplean tecnologías digitales integradas en lugar de sistemas basados en papel. A fin de maximizar los posibles beneficios del uso de datos sobre los beneficiarios finales en las adquisiciones, dicha información debería recopilarse y almacenarse bajo la forma de datos estructurados, interoperables y legibles por medios informáticos, susceptibles de ser analizados de manera sencilla y económica. Cuando los datos sobre los beneficiarios finales se combinan con otros conjuntos de datos abiertos y estructurados, como los relativos a las

<sup>f</sup> En el Reino Unido, por ejemplo, las personas pueden solicitar que se oculte su información obrante en el registro público cuando existen características personales que, asociadas a una empresa, exponen al solicitante "o a cualquier persona que conviva con él o ella, a un riesgo grave de sufrir violencia o intimidación". Véase: "Applying to protect your personal information on the Companies House register", GOV.UK, 16 de septiembre de 2020, <https://www.gov.uk/guidance/applying-to-protect-your-personal-information-on-the-companies-house-register>.



contrataciones abiertas y los gastos, los análisis pueden aportar valiosos conocimientos sobre las prácticas de adquisición, los modelos de consumo y las transacciones con los proveedores.

Existen varios estándares de datos que los gobiernos implementadores pueden incorporar de manera inmediata y sin necesidad de adaptarlos, que facilitan el intercambio de datos de forma sencilla entre sistemas. El Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (OCDS/EDCA) fue desarrollado por Open Contracting Partnership con esta finalidad, y se utiliza en varios lugares del mundo. Este estándar parte de la premisa de que debería poder hacerse un seguimiento de los procesos de contratación desde su planificación hasta su implementación a través de un identificador único<sup>9</sup>. En lo que respecta a los datos sobre beneficiarios finales, OO ha desarrollado el Estándar de Datos sobre Beneficiarios Finales (BODS), que ofrece una plantilla estructurada para describir a estos sujetos en formato de datos legibles por medios informáticos, disponiendo puntos de datos clave con vistas a su recopilación por parte de los implementadores<sup>h</sup>. Los datos de los estándares OCDS/EDCA y BODS pueden combinarse fácilmente.

Cuando se combinan conjuntos de datos, es fundamental poder identificar a los individuos y las empresas en ellos. Establecer correspondencias entre personas presentes en diferentes conjuntos de datos mediante identificadores tales como los nombres es una práctica poco confiable, requiere mucho trabajo, y no resulta viable para conjuntos de datos más grandes<sup>92</sup>. Un enfoque superador consiste en utilizar identificadores únicos. La combinación de conjuntos de datos diferentes permite realizar análisis que no serían posibles de otra forma. Así, por ejemplo, no se puede analizar exhaustivamente un sistema de adquisiciones si no se vinculan los datos sobre estas últimas con los datos sobre gastos.

Utilizando como identificadores únicos los números de identificación nacional incluidos en las divulgaciones sobre beneficiarios finales, Global Witness logró vincular unas concesiones mineras de jade con funcionarios estatales de Myanmar<sup>93</sup>. Algunos gobiernos implementadores de la transparencia en materia de beneficiarios finales, como Nigeria y Jordania, están desarrollando identificadores únicos para sus propios registros.

Cuando estos diferentes conjuntos de datos se expresan empleando un mismo formato, se vuelve posible incorporarlos a los flujos de trabajo estándar y automatizar los análisis. Esto ha sido demostrado a través del prototipo Bluetail, que vincula los datos sobre las contrataciones y sobre los beneficiarios finales de numerosos oferentes, además de detectar señales de alerta (como, por ejemplo, que un mismo beneficiario final figure en varias ofertas). El Proyecto Sinar de Malasia, una organización de tecnología cívica que emplea fuentes de datos abiertos para exigir a su gobierno que rinda cuentas, desarrolló Telus. Telus es una aplicación de servicios web que importa y combina fuentes de datos abiertos sobre PEP (utilizando la API Popit), beneficiarios finales (empleando datos del Registro Global basados en el Estándar BODS) y contratos de adquisiciones (usando el Estándar OCDS/EDCA) para exponer conflictos de intereses en las adquisiciones<sup>94</sup>.

<sup>9</sup> Para obtener más información sobre el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (OCDS/EDCA), consulte la página: [www.open-contracting.org/data-standard](http://www.open-contracting.org/data-standard).

<sup>h</sup> El Estándar de Datos sobre Beneficiarios Finales (BODS) ha sido desarrollado con el fin de proporcionar un marco conceptual y práctico robusto para la recolección y publicación de datos sobre los beneficiarios finales, y para posibilitar que los datos resultantes sean interoperables, más fáciles de reutilizar, y de mayor calidad. El Estándar BODS ha sido elaborado de forma colaborativa con decenas de expertos en materia de datos sobre empresas y creación de estándares técnicos, pertenecientes a la sociedad civil, el ámbito empresarial y el mundo académico. También se ha desarrollado una herramienta individual que permite [visualizar los datos](http://visualizar.los.datos). Consulte la página: [standard.openownership.org](http://standard.openownership.org).



**Figura 4. Bluetail: un prototipo para el uso de datos estructurados sobre los beneficiarios finales en las adquisiciones**

Ministerio de Compras Eficientes

Licitaciones ▾Análisis de gastos

Licitaciones » Mantenimiento Preventivo Y ...

# Mantenimiento Preventivo Y Correctivo A Equipo Médico

Publicado por

Servicios de Salud Pública

Fecha de publicación

Ene. 1, 2020, 9:30 a.m.

Fecha de cierre

Abr. 1, 2020, 6 p.m.

Fecha de inicio del contrato

Jun. 1, 2020, medianoche

Valor del contrato

12000000 MXN

## Postulaciones recibidas

Soluciones y Servicios Médicos S.A. de C.V. [MX-LAC] 1602647563 

error

Grupo Ramirez S.A. de C.V. [MX-LAC] 5740394756

Nevis Consultores S.A. de C.V. [MX-LAC] 5315469852 

avisos

Mexican Federal Suppliers Ltd. [MX-LAC] 5315469854 

avisos

Tecnologías del Futuro S.R.L de C.V. [MX-LAC] 3264298751 

aviso

Open Ownership ha tomado como base un prototipo desarrollado por mySociety y Spend Network llamado Bluetail, que muestra cómo pueden usarse los estándares BODS y OCDS/EDCA para generar avisos de alerta automáticos ante riesgos de corrupción y colusión durante los controles de idoneidad de los licitantes que realizan los funcionarios responsables de las adquisiciones. Para obtener más información, consulte la página: [www.openownership.org/blogs/tps-prototyping](http://www.openownership.org/blogs/tps-prototyping). Fuente: [bluetail.herokuapp.com/tenders](http://bluetail.herokuapp.com/tenders).



## Verificación

Para maximizar el impacto de los datos sobre los beneficiarios finales, es importante que los usuarios y las autoridades puedan confiar en que los datos obrantes en un registro reflejan, en términos generales, la realidad auténtica y actualizada sobre quién es el propietario o controlante de una empresa determinada. Esto puede lograrse a través de la verificación<sup>i</sup> (definida como la combinación de controles y procesos que elige un régimen de divulgación en particular para garantizar que los datos sobre los beneficiarios finales sean de alta calidad, es decir, que sean exactos y completos en un momento determinado). Esto puede incluir tareas tales como controlar que los datos guarden conformidad con los patrones conocidos y previstos, realizar verificaciones cruzadas de los datos con otros conjuntos de datos conservados por el gobierno, y corroborar frecuentemente que los datos sean correctos.

Los datos deberían verificarse al momento de su presentación y actualizarse —o confirmarse que sigan reflejando la realidad— de forma regular. Los funcionarios a cargo de las adquisiciones deben poder confiar en que los datos son correctos al momento de tomar decisiones, por lo cual estos deberían verificarse (o volver a verificarse) en ese momento, como mínimo. Las oportunidades para verificar los datos a lo largo del ciclo de vida de una empresa son mayores cuando estos se encuentran en una base de datos centralizada, en contraposición a cuando se recolectan y almacenan exclusivamente para las adquisiciones<sup>95</sup>. La divulgación pública de los datos incrementa su uso y permite que la sociedad civil, el sector privado y la población en general realicen ulteriores verificaciones.

## Sanciones y aplicación coactiva de las normas

Cuando los gobiernos utilizan datos sobre los beneficiarios finales en las adquisiciones, pueden mejorar el cumplimiento del régimen de transparencia en materia de beneficiarios finales mediante la imposición de sanciones previstas específicamente para los procesos adquisitivos. Varios países han puesto en práctica sanciones por no presentar información o bien aportar datos incorrectos sobre los beneficiarios finales (ver, por ejemplo, el [Recuadro 7](#)). Estas sanciones van desde impedir que las empresas y sus beneficiarios finales firmen contratos, hasta su exclusión para participar en procesos de adquisición por un determinado período de tiempo. Las sanciones no reemplazan la realización de un adecuado control previo de debida diligencia. La exclusión de ciertas compañías puede redundar en carencias en las adquisiciones, pero la presencia de sanciones ayuda a elevar el nivel de cumplimiento. La puesta en práctica de un régimen de transparencia plena en materia de beneficiarios finales permite que los gobiernos apliquen sanciones con mayor eficacia (por ejemplo, la exclusión para participar en procesos de adquisición), ya que se vuelve más difícil para las personas esconderse detrás de estructuras de titularidad complejas.

<sup>i</sup> Para obtener más información, consulte el informe de políticas de Open Ownership relativo a la verificación de los datos sobre beneficiarios finales: Kiepe, “Verificación de los datos sobre beneficiarios finales”.

### Recuadro 7: Registro de Socios del Sector Público de Eslovaquia

En 2017, Eslovaquia puso en funcionamiento el Registro de Socios del Sector Público, un registro de beneficiarios finales específico para las adquisiciones. Todas las entidades privadas que proveen bienes y servicios al sector público que superan un determinado valor quedan comprendidas en él, al igual que todas aquellas que adquieren activos o reciben contribuciones financieras calificadas del sector público (superiores a EUR 100.000 por un contrato individual y EUR 250.000 por contratos anuales recurrentes). La inscripción en el registro corresponde únicamente a los adjudicatarios, y constituye una responsabilidad del socio del sector público (SSP) y una condición previa necesaria para hacer negocios con el sector público. Los SSP no pueden registrarse por cuenta propia, sino que deben recurrir a una persona autorizada designada —un abogado, notario, auditor, banquero o asesor impositivo— que los registre y, además, verifique los datos presentados. Los documentos concernientes a estas verificaciones también se encuentran disponibles al público.

El incumplimiento de esta obligación de registrarse puede derivar en la aplicación de sanciones al SSP, los miembros de su órgano estatutario, la persona autorizada o los beneficiarios finales. Además de multas, entre las sanciones más graves se encuentra el riesgo de que la entidad del sector público desista del acuerdo con el SSP en cuestión con efecto inmediato, o la imposición de restricciones para comerciar con el sector público en el futuro. El Registro de PSP ya ha generado repercusiones. En este sentido, ha derivado en una serie de demandas judiciales y ha ayudado a depurar las adquisiciones públicas, además de reducir los riesgos para los subcontratistas de las PyME<sup>96</sup>.



## Conclusión

En los últimos tiempos, se ha debatido ampliamente acerca del uso de los datos sobre los beneficiarios finales en el contexto de las adquisiciones. Esto se debe, en parte, a la gran cantidad de escándalos vinculados a la política en las adquisiciones derivadas de la pandemia de COVID-19, y las decenas de países que, a raíz de ello, se han comprometido a implementar medidas de transparencia respecto de los beneficiarios finales en los procesos adquisitivos. La utilización de datos sobre los beneficiarios finales en las adquisiciones no es algo nuevo, y ya se practica en algunos lugares.

Los datos sobre los beneficiarios finales son fundamentales para saber con quién se están celebrando negocios. Su utilización en los procesos adquisitivos a los fines de tomar decisiones y realizar análisis puede contribuir a conseguir diversos objetivos de las políticas de adquisiciones. Así, puede ayudar a prevenir la corrupción y el fraude, reducir el malgasto, mejorar la prestación de servicios, y contribuir a determinar la admisibilidad de los oferentes en las adquisiciones estratégicas, lo cual es fundamental para lograr que los fondos públicos se gasten de forma apropiada. La transparencia plena respecto de quiénes ostentan la propiedad y el control de las empresas en una determinada jurisdicción también puede mejorar las adquisiciones de forma indirecta y sistémica. La transparencia en materia de beneficiarios finales reduce los riesgos operativos y financieros dentro de una economía y mejora el contexto empresarial en general.

Este informe plantea que, para que los datos sobre los beneficiarios finales produzcan el máximo impacto posible en las adquisiciones, los gobiernos deberían recolectar, verificar y publicar los datos de forma centralizada. Las adquisiciones no deberían combinarse únicamente con los datos, sino con el régimen de transparencia en materia de beneficiarios finales. Muchos gobiernos que actualmente ya recopilan datos de manera centralizada no parecen estar utilizándolos sistemáticamente en sus procesos de adquisición. Considerando que son más de 100 los países que se han comprometido a implementar registros centrales y públicos sobre los beneficiarios

finales<sup>97</sup> y que, algunos de ellos, como los Estados miembro de la UE, están legalmente obligados a hacerlo, sería lógico que los gobiernos comiencen a utilizar los datos sobre los beneficiarios finales para mejorar sus procesos de adquisición. A medida que la transparencia en materia de beneficiarios finales comience a implementarse en cada vez más jurisdicciones, esto aumentará la disponibilidad mundial de datos sobre entidades extranjeras susceptibles de ser utilizados en los procesos adquisitivos.

La transparencia en materia de beneficiarios finales es útil en muchas áreas de políticas estatales diferentes, y la presencia de registros centralizados permite que los gobiernos utilicen esa transparencia en cada una de estas áreas. Habida cuenta de la transición global hacia la transparencia respecto de los beneficiarios finales, sería sensato incorporarla en las reformas de los procesos adquisitivos. La transparencia en materia de beneficiarios finales no es la panacea para los desafíos que plantean los procesos adquisitivos, sino una medida necesaria y relativamente básica, que se utiliza menos de lo que se debería, y que puede ayudar a mejorar las adquisiciones.

Cuando los gobiernos recopilan, verifican y publican sus datos en formatos estructurados legibles por medios informáticos, estos datos resultan interoperables y pueden combinarse con otros conjuntos de datos para realizar análisis, o bien incorporarse a procesos automatizados que deberían ayudar a los funcionarios responsables de las adquisiciones en el desempeño de sus funciones. Como ya han demostrado varias iniciativas, los desafíos que plantea la implementación pueden superarse.





## Referencias

- 1 Erica Bosio y Simeon Djankov, "How large is public procurement?", World Bank Blogs, 5 de febrero de 2020, <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/how-large-public-procurement>.
- 2 "Cómo gastan los gobiernos: abrir el valor de las contrataciones públicas globales", Open Contracting Partnership (OCP), 2020, <https://www.open-contracting.org/es/what-is-open-contracting/global-procurement-spend/>.
- 3 Simeon Djankov, Federica Saliola, y Asif Islam, "Is public procurement a rich country's policy?", World Bank Blogs, 1 de diciembre de 2016, <https://blogs.worldbank.org/governance/public-procurement-rich-country-s-policy>.
- 4 "Global Anti-money Laundering Survey Results 2017", Dow Jones y SWIFT, 2017, 25, [https://fraudfighting.org/wp-content/uploads/2018/02/RC\\_AML-Survey2017\\_v5.pdf](https://fraudfighting.org/wp-content/uploads/2018/02/RC_AML-Survey2017_v5.pdf).
- 5 "2016 Procurement Framework: Mandatory Direct Payment & Beneficial Ownership", Banco Mundial, abril de 2018, <https://n14worldbank.files.wordpress.com/2018/05/direct-payment-and-beneficial-ownership-outreach-program-april-2018.pdf>.
- 6 "WP1502: Beneficial ownership transparency and open contracting and public procurement (comments from Anti-Corruption Summit)", Wilton Park, 2016, <https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/WP1502-Comments-on-beneficial-ownership-transparency-and-open-contracting-and-public-procurement-at-Anti-Corruption-Summit.pdf>; "IMF COVID-19 Anti-Corruption Tracker", Transparencia Internacional, 20 de septiembre de 2020, <https://www.transparencia.org/en/imf-tracker>.
- 7 "Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2019, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/717274af-en/index.html?itemId=/content/component/717274af-en>.
- 8 Monika Bauhr, Agnes Czibik, Mihaly Fazekas, y Jenny de Fine Licht, "D3.2 Lights on the Shadows of Public Procurement. Transparency in government contracting as an antidote to corruption?", DIGIWHIST 31 de agosto de 2017, <http://digiwhist.eu/publications/lights-on-the-shadows-of-public-procurement-transparency-in-government-contracting-as-an-antidote-to-corruption/>.
- 9 Stephen Knack, Nataliya Biletska, y Kanishka Kacker, "Deterring Kickbacks and Encouraging Entry in Public Procurement Markets: Evidence from Firm Surveys in 88 Developing Countries", Banco Mundial, mayo de 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/817871496169519447/pdf/WPS8078.pdf>.
- 10 Mihály Fazekas y Elizabeth Dávid-Barrett, "Corruption Risks in UK Public Procurement and New AntiCorruption Tools", Government Transparency Institute, noviembre de 2015, 2, [http://www.govttransparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/Fazekas-David-Barrett\\_Public-procurement-review\\_public\\_151113.pdf](http://www.govttransparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/Fazekas-David-Barrett_Public-procurement-review_public_151113.pdf).
- 11 Emile van der Does de Willebois, Emily M. Halter, Robert A. Harrison, Ji Won Park, y J.C. Sharman, "Los maestros titiriteros: cómo los corruptos utilizan las estructuras legales para ocultar activos robados y qué hacer al respecto", StAR (Iniciativa de Recuperación de Activos Robados), Banco Mundial, y Oficina de Asuntos de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2011, 2, [https://starworldbank.org/sites/default/files/puppetmasters\\_spanish\\_web\\_final.pdf](https://starworldbank.org/sites/default/files/puppetmasters_spanish_web_final.pdf).
- 12 Tymon Kiepe, "Verificación de los datos sobre beneficiarios finales", Open Ownership, mayo de 2020, 9, <https://www.openownership.org/uploads/verification-briefing-spanish.pdf>.
- 13 Jack Lord, "Connecting the dots between beneficial ownership and procurement data: improving processes and identifying risk", Open Data Services, enero de 2020, <https://medium.com/opendatacoop/connecting-the-dots-between-beneficial-ownership-and-procurement-data-improving-processes-and-2fd0df9d9653>.
- 14 "Preventing Corruption in Public Procurement", OCDE, 2016, 6, <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>.
- 15 Nick Davies, Oliver Chan, Aron Cheung, y Gavin Freeguard, "Government procurement: The scale and nature of contracting in the UK", Institute for Government, diciembre de 2018, 35, [https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFG\\_government\\_procurement\\_web3.pdf](https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFG_government_procurement_web3.pdf).
- 16 OCDE, "Preventing Corruption in Public Procurement".
- 17 "Informe de la OCDE sobre cohecho internacional: análisis del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros" OCDE, (París: OECD Publishing, 2014), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226616-en>.
- 18 "Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE", Comisión Europea, 3 de febrero de 2014, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf).
- 19 "Procurement Corruption in the Public Sector and Associated Money Laundering in the ESAAMLG Region", Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG), (Dar es Salaam: ESAAMLG, 2019), [https://esaamlg.org/reports/Report\\_procurement.pdf](https://esaamlg.org/reports/Report_procurement.pdf).
- 20 "Fraud and Corruption Awareness Handbook : A Handbook for Civil Servants Involved in Public Procurement", Banco Mundial (Varsovia: Banco Mundial, 2013), 7, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18153>.
- 21 OCDE, "Informe de la OCDE sobre cohecho internacional: análisis del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros".
- 22 "Review into the risks of fraud and corruption in local government procurement: A commitment from the UK Anti-Corruption Strategy 2017-2022", Ministerio de Vivienda, Comunidades y Gobierno Local del Reino Unido, junio de 2020, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/890748/Fraud\\_and\\_corruption\\_risks\\_in\\_local\\_government\\_procurement\\_FINAL.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/890748/Fraud_and_corruption_risks_in_local_government_procurement_FINAL.pdf).
- 23 "Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them", Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, enero de 2015, 50, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/406346/corruption-evidence-paper-why-corruption-matters.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/406346/corruption-evidence-paper-why-corruption-matters.pdf).
- 24 "Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a Global Effort", OCDE, s.f., <https://www.oecd.org/competition/COVID-19-competition-and-emergency-procurement.pdf>.
- 25 "Guardar los recibos: transparencia, rendición de cuentas y legitimidad en las respuestas de emergencia", Fondo Monetario Internacional (FMI), 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Spanish/sp-special-series-on-covid-19-keeping-the-receipts.ashx>.
- 26 "Contrataciones de emergencia ante el COVID-19: compras rápidas, inteligentes y abiertas", Open Contracting Partnership (OCP), s.f., <https://www.open-contracting.org/es/what-is-open-contracting/covid-19/>.
- 27 Transparencia Internacional, "IMF COVID-19 Anti-Corruption Tracker".
- 28 Jane Bradley, Selam Gebrekidan, y Allison McCann, "Waste, Negligence and Cronyism: Inside Britain's Pandemic Spending", New York Times, 17 de diciembre de 2020, <https://www.nytimes.com/interactive/2020/12/17/world/europe/britain-covid-contracts.html>.
- 29 "Investigation into government procurement during the COVID-19 pandemic", Oficina Nacional de Auditoría (NAO), 26 de noviembre de 2020, 11, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/11/Investigation-into-government-procurement-during-the-COVID-19-pandemic.pdf>.
- 30 "Piden sentencias de hasta 4 años de prisión por un caso de fraude con mascarillas", Openbaar Ministerie, 17 de junio de 2020, <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2020/06/17/celstraffen-tot-4-jaar-geeist-voor-fraude-met-mondkapjes>.
- 31 "Caso de fraude por 11 millones de mascarillas: los sospechosos seguirán detenidos", RTL Nieuws, 22 de abril de 2020, <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5099281/oplichting-mondkapjes-fraude-nederlands-duo-duitse-overheid>.
- 32 "Joining the dots with PEPs: cross-matching BO and FD data to identify red flags", Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), 20 de diciembre de 2019, <https://imfilab.brightidea.com/D361>.
- 33 "Herramienta ARACHNE para evaluar el riesgo", Comisión Europea, 2020, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=es>.
- 34 "Cartels", Comisión Europea, 15 de marzo de 2017, [https://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/index_en.html).
- 35 Véase, por ejemplo: Cherese Thakur, "Beneficial ownership disclosure is indispensable in the fight against procurement 'hyenas'", Daily Maverick, 21 de agosto de 2020, <https://www.dailymaverick.co.za/article/2020-08-21-beneficial-ownership-disclosure-is-indispensable-in-the-fight-against-procurement-hyenas/> y "Transparencia e integridad en la contratación pública: Garantizar la transparencia de la contratación de emergencia: Recomendaciones", RECORD: Reducing Corruption Risks with Data, 2020, [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/RECORD\\_Emergency-Procurement-ES-1.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/RECORD_Emergency-Procurement-ES-1.pdf).





- 36 "Defense Procurement: Ongoing DOD Fraud Risk Assessment Efforts Should Include Contractor Ownership", Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de EE. UU. (GAO), noviembre de 2019, 2, <https://www.gao.gov/assets/710/702890.pdf>.
- 37 El siguiente tutorial muestra cómo se utilizaron los datos sobre accionistas obrantes en un registro público para detectar propietarios en común: Dagoberto José Herrera Murillo, "Part I: Graph databases for journalists", Medium, 30 de abril de 2019, <https://medium.com/neo4j/graph-databases-for-journalists-5ac116fe0f54>.
- 38 "Why Beneficial Ownership Data Should Interest You", Spend Network, 17 de diciembre de 2020, <https://spendnetwork.com/why-beneficial-ownership-data-should-interest-you/>.
- 39 "Carillion declares insolvency: information for employees, creditors and suppliers", GOV.UK, 26 de enero de 2018, <https://www.gov.uk/government/news/carillion-declares-insolvency-information-for-employees-creditors-and-suppliers>. Estas cifras comprenden los contratos directos, las empresas conjuntas, las iniciativas de financiamiento privado y las subcontrataciones (fuente: consulta al Parlamento (PQ) Nro. 122758, respondida el 18 de enero de 2018).
- 40 Ibid.
- 41 "Carillion was left with just £29m before going bankrupt", BBC, 17 de enero de 2018, <https://www.bbc.co.uk/news/business-42710795>.
- 42 Simon Wilcox, "The Public Procurement Scandal", Business Matters, 31 de julio de 2013, <https://bmmagazine.co.uk/opinion/the-public-procurement-scandal/>.
- 43 Lord Young, "Report on Small Firms 2010 to 2015", Departamento de Empresas, Energía, Innovación y Habilidades del Reino Unido, febrero de 2015, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/402897/Lord\\_Young\\_s\\_enterprise\\_report-web\\_version\\_final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/402897/Lord_Young_s_enterprise_report-web_version_final.pdf).
- 44 "The role of government procurement in international trade", OCDE, s.f., <https://www.oecd.org/trade/topics/government-procurement/>.
- 45 "Measurement of impact of cross-border penetration in public procurement", Comisión Europea, (Bruselas: Comisión Europea, 2017), 11, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5c148423-39e2-11e7-a08e-01aa75ed71a1>.
- 46 José Azar, Martin C. Schmalz, e Isabel Tecu, "Anticompetitive Effects of Common Ownership", Journal of Finance 73, nro. 4 (10 de mayo de 2018), [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2427345](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2427345).
- 47 Patrick Dennis, Kristopher Gerardi, y Carola Schenone, "Common Ownership Does Not Have Anti-Competitive Effects in the Airline Industry", Social Science Research Network (SSRN), 26 de junio de 2020, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3063465](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3063465).
- 48 "Key Events in Babis's Stork Nest (Capi Hnizdo) EU Subsidy Fraud Case", Prague Business Journal, 31 de enero de 2020, <https://praguebusinessjournal.com/key-events-in-babiss-stork-nest-capi-hnizdo-eu-subsidy-fraud-case/>.
- 49 Jennifer Rankin, "EU antifraud office finds 'irregularities' in payments allegedly obtained by Czech PM", Guardian, 5 de enero de 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/05/eu-antifraud-office-finds-irregularities-in-payments-allegedly-obtained-by-czech-pm>.
- 50 "Gender procurement", Instituto Europeo de la Igualdad de Género, s.f., <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/gender-procurement>.
- 51 Charlie Hart, "Public procurement 'critical' to reach development goals", Supply Management, 22 de enero de 2020, <https://www.cips.org/supply-management/news/2020/january/public-procurement-critical-to-reach-development-goals/>.
- 52 OCDE, "The role of government procurement in international trade".
- 53 "World Bank Group gender strategy (FY16-23): gender equality, poverty reduction and inclusive growth", Banco Mundial, 1 de diciembre de 2015, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/820851467992505410/world-bank-group-gender-strategy-fy16-23-gender-equality-poverty-reduction-and-inclusive-growth>.
- 54 "Adquisiciones ecológicas: manual sobre la contratación pública ecológica (3.ª edición)", Comisión Europea y Gobiernos Locales para la Sostenibilidad (ICLEI), (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016), [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_2016\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_es.pdf).
- 55 "Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies", OCDE, (París: OECD Publishing, 2017), <https://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en>.
- 56 "New EU public procurement rules: Less bureaucracy, higher efficiency", Comisión Europea, 19 de noviembre de 2015, [https://ec.europa.eu/growth/content/new-eu-public-procurement-rules-less-bureaucracy-higher-efficiency-0\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/new-eu-public-procurement-rules-less-bureaucracy-higher-efficiency-0_en).
- 57 "Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies", Banco Mundial, (Washington DC: Banco de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial, 2016), <http://documents1.worldbank.org/curated/en/121001523554026106/Benchmarking-Public-Procurement-2017-Assessing-Public-Procurement-Regulatory-Systems-in-180-Economies.pdf>.
- 58 Trinidad Inostroza, "Una herramienta estratégica para la eficiencia del Estado", ChileCompra, s.f., [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/womenandtrade\\_e/s02\\_01\\_trinidad\\_inostroza.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/s02_01_trinidad_inostroza.pdf).
- 59 Katrina Crocker, Felix Moser-Boehm, and Laura Rowe, "Trade and Gender in Public Procurement" (Kingston: TradeLab, 2018), 2, <https://georgetown.app.box.com/s/sv40lfd29gft2eeaqbqghr0ctfc2u4ov>.
- 60 GAO, "Defense Procurement: Ongoing DOD Fraud Risk Assessment Efforts Should Include Contractor Ownership".
- 61 "Aventura et al Complaint", Departamento de Justicia, Distrito Este de Nueva York, s.f., <https://www.justice.gov/usao-edny/press-release/file/1215951/download#page=8>.
- 62 Rachael Hanna, "Shell Corporations Facilitate Contracting Fraud at the Department of Defense", Lawfare, 21 de abril de 2020, <https://www.lawfareblog.com/shell-corporations-facilitate-contracting-fraud-department-defense>.
- 63 "SASAE 3502: Assurance engagements on Broad-Based Black Economic Empowerment (B-BBEE) verification certificates", Independent Regulatory Board for Auditors (IRBA), noviembre de 2012, <https://www.irba.co.za/upload/SASAE%203502%20Assurance%20Engagements%20November%202012.pdf>.
- 64 "Major B-BBEE Transactions Analysis Report: 2018/2019", Comisión B-BBEE, marzo de 2020, <https://www.bbbeeecommission.co.za/wp-content/uploads/2020/08/ALIGNED-FINAL-MAJOR-TRANSACTION-REPORT-23-MARCH-2020.pdf>.
- 65 Simone Liedtke, "Fronting still a major issue in delivering on economic transformation, says commission", Engineering News, 22 de octubre de 2020, [https://www.engineeringnews.co.za/article/fronting-still-a-major-issue-in-delivering-on-economic-transformation-says-commission-2020-10-22/rep\\_id.4136](https://www.engineeringnews.co.za/article/fronting-still-a-major-issue-in-delivering-on-economic-transformation-says-commission-2020-10-22/rep_id.4136).
- 66 "Cómo empoderar a empresas lideradas por mujeres y lograr una mayor inclusión en la contratación pública", OCP y Value for Women, julio de 2020, <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2020/07/OCP2020-Perspectivas-genero-contrataciones.pdf>.
- 67 "Beneficial ownership and public procurement systems", mySociety y Spend Network, junio de 2020, 49. Informe de proyección WP1845, junio de 2020, <https://www.digitalmarketplace.service.gov.uk/digital-outcomes-and-specialists/opportunities/11371>.
- 68 "Indigenous Procurement Policy overview", Agencia Nacional de Australianos Indígenas (NIAA), 15 de abril de 2020, <https://www.niaa.gov.au/resource-centre/indigenous-affairs/indigenous-procurement-policy-overview>.
- 69 "Commonwealth Indigenous Procurement Policy", Mancomunidad de Australia, 1 de julio de 2015, <https://www.niaa.gov.au/sites/default/files/publications/indigenous-procurement-policy.pdf>.
- 70 "Beneficial Ownership Transparency", Open Government Partnership Australia, 2020, <https://ogpau.pmc.gov.au/consultations/phase-2b-deliberation-drafting/beneficial-ownership-transparency-accuracy>.
- 71 "Ending Anonymous Companies: Tackling Corruption and Promoting Stability through Beneficial Ownership Transparency", The B Team, Issuu, enero de 2015, 8, [https://issuu.com/the-bteam/docs/bteam\\_business\\_case\\_report\\_finalwe?e=15214291/11025500](https://issuu.com/the-bteam/docs/bteam_business_case_report_finalwe?e=15214291/11025500).
- 72 Spend Network, "Why Beneficial Ownership Data Should Interest You".
- 73 "Creación de una cadena de suministro más inteligente: el potencial de la IA y blockchain para incrementar la visibilidad sobre la cadena de suministro y mitigar las disrupciones" IBM, (EE. UU.: IBM Corporation, 2019), <https://www.ibm.com/downloads/cas/EZLKMERW>.



- 74 Petrus van Duyne, Jackie Harvey, y Liliya Gelemerova, *The Critical Handbook of Money Laundering* (Palgrave Macmillan, 2018), 254.
- 75 Matthew Davis, "Transparency Encourages Foreign Investment", *National Bureau of Economic Research*, marzo de 2003, <https://www.nber.org/digest/mar03/transparency-encourages-foreign-investment>.
- 76 "Towards a Global Norm of Beneficial Ownership Transparency", *Adam Smith International*, marzo de 2019, <https://adamsmithinternational.com/app/uploads/2019/07/Towards-a-Global-Norm-of-Beneficial-Ownership-Transparency-Phase-2-Paper-March-2019.pdf>.
- 77 "Review of the implementation of the PSC Register", *Departamento de Empresas, Energía y Estrategia Industrial (BEIS)*, marzo de 2019, 31 [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/822823/review-implementation-psc-register.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/822823/review-implementation-psc-register.pdf).
- 78 Dow Jones y SWIFT, "Global Anti-money Laundering Survey Results 2017", 25.
- 79 "Principles", *Open Ownership*, actualizado por última vez en noviembre de 2020, <https://www.openownership.org/principles/central-register/>.
- 80 Jack Lord, "Beneficial Ownership Registers: who knows what?" *Notes on open data and transparency*, 8 de noviembre de 2018, <https://www.opendatanotes.com/post/beneficial-ownership-registers-who-knows-what-when/>.
- 81 "Arachne: Frequently asked questions", *Comisión Europea*, 7 de agosto de 2017, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15097&langId=en>.
- 82 Che Sidanius, "Why firms want more company ownership data", *LinkedIn*, 13 de mayo de 2020, <https://www.linkedin.com/pulse/why-firms-want-more-company-ownership-data-che-sidanius>.
- 83 "A Register of Beneficial Owners of Overseas Companies and Other Legal Entities: The Government Response To The Call For Evidence", *BEIS*, marzo de 2018, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/681844/ROEBO\\_Gov\\_Response\\_to\\_Call\\_for\\_Evidence.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/681844/ROEBO_Gov_Response_to_Call_for_Evidence.pdf).
- 84 Paul Scully, "Register of Beneficial Owners of Overseas Entities Update", *Parlamento del Reino Unido*, 21 de julio de 2020, <https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2020-07-21/HCWS413>.
- 85 Kristína Bartošková, "Amendment to Regulation of Beneficial Owner Identification in Czech Public Procurement", *Baker McKenzie*, s.f., <https://publicprocurement.bakermckenzie.com/pages/czech-republic-beneficial-owner-identification/>.
- 86 "Good Practices Guide: Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector", *Banco Mundial*, julio de 2020, 50, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/950091599837673013/pdf/Preventing-and-Managing-Conflicts-of-Interest-in-the-Public-Sector-Good-Practices-Guide.pdf>.
- 87 "Where do we go from here to stop the pandemic?", *Transparencia Internacional*, 29 de abril de 2020, <https://www.transparencia.org/en/news/where-do-we-go-from-here-to-stop-the-pandemic>.
- 88 "Guide to Beneficial Ownership Information in Ukraine: Legal Entities and Legal Arrangements", *Foro Global sobre Recuperación de Activos (GFAR)*, diciembre de 2017, [https://star.worldbank.org/sites/star/files/bo\\_country\\_guide\\_ukraine\\_english\\_final.pdf](https://star.worldbank.org/sites/star/files/bo_country_guide_ukraine_english_final.pdf).
- 89 David Marghania y Tato Urjumelashvili, "Open Contracting in Ukraine: a collaborative effort for procurement reform", *OCP*, 2 de junio de 2015, [https://www.open-contracting.org/2015/06/02/open\\_contracting\\_in\\_ukraine\\_a\\_collaborative\\_effort\\_for\\_procurement\\_reform/](https://www.open-contracting.org/2015/06/02/open_contracting_in_ukraine_a_collaborative_effort_for_procurement_reform/).
- 90 "Data Protection and Privacy in Beneficial Ownership Disclosure", *The Engine Room*, *Open Ownership*, y *The B Team*, mayo de 2019, <https://www.openownership.org/uploads/oo-data-protection-and-privacy-188205.pdf>.
- 91 Banco Mundial, "Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies", 28.
- 92 Alex Parsons, "Using private IDs in public: Options for improving deduplication in ownership data", *mySociety Research*, julio de 2020, [https://research.mysociety.org/media/outputs/Using\\_private\\_IDS\\_in\\_public\\_CwJQbXH.pdf](https://research.mysociety.org/media/outputs/Using_private_IDS_in_public_CwJQbXH.pdf).
- 93 "Jade: A Global Witness investigation into Myanmar's 'Big State Secret'", *Global Witness*, octubre de 2015, <https://www.globalwitness.org/jade-story/>.
- 94 "Telus", *Proyecto Sinar*, s.f., <https://sinarproject.org/transparency/telus>.
- 95 Alex Parsons, "Collecting and making use of beneficial ownership data", *mySociety Research*, julio de 2020, <https://www.mysociety.org/2020/07/31/collecting-and-making-use-of-beneficial-ownership-data/>.
- 96 Kiepe y otros, "Early impacts of public registers of beneficial ownership: Slovakia".
- 97 "Worldwide commitments and action", *Open Ownership*, s.f., <https://www.openownership.org/map/>.

#### **Autores**

**Eva Okunbor**  
**Tymon Kiepe**

con aportes de

Jack Lord  
Louise Russell-Prywata  
Tim Davies

#### **Editor**

Victor Ponsford

#### **Revisores**

Prof Geo Quinot (Stellenbosch University)  
Open Contracting Partnership (OCP)

#### **Diseño**

Convincible Media

#### **Portada**

La imagen contiene información del sector  
público otorgada bajo la Licencia 3.0 de  
Open Government

# Open Ownership



**openownership.org**

 @openownership

c/o Global Impact, 1199 North Fairfax Street, Suite 300, Alexandria, VA 22314, USA