



Guía de implementación de la transparencia sobre los beneficiarios finales





Introducción

La transparencia sobre los beneficiarios finales —en otras palabras, ofrecer más información sobre las personas que son propietarias o controlan entidades y estructuras jurídicas registradas a quienes pueden emplearla de manera eficaz— puede ayudar a lograr una gran variedad de objetivos políticos. Estos incluyen promover la inversión, reducir los costos del proceso de debida diligencia, mejorar la rendición de cuentas de las empresas y luchar contra la corrupción, la evasión fiscal y otros delitos financieros. Un creciente número de jurisdicciones, más de 100 en todo el mundo, se han comprometido a implementar la transparencia sobre los beneficiarios finales.¹

Pasar del compromiso a la creación y la implementación de un registro público eficaz de beneficiarios finales de empresas exige realizar algunas reformas políticas y tecnológicas. Aún siguen apareciendo las mejores prácticas internacionales sobre cómo gestionar el proceso de implementación, y las lecciones aprendidas de un país no siempre podrán aplicarse en otro contexto.

Los criterios de referencia para la divulgación eficaz de los beneficiarios finales se establecen en los [Principios de Open Ownership](#) (Principios OO). Estos principios no solo ayudan a los Gobiernos a implementar la transparencia sobre los beneficiarios finales de modo que se aprovechen al máximo los efectos de la reforma de las políticas, sino también ayudan a las instituciones internacionales, la sociedad civil y los actores del sector privado a entender y promover reformas eficaces. Los Principios OO proporcionan un marco para efectuar reformas exhaustivas en materia de transparencia sobre los beneficiarios finales que permitan generar datos válidos y utilizables en todas las aplicaciones políticas de los datos sobre los beneficiarios finales, así como para evaluar y mejorar los regímenes actuales de divulgación. En la presente guía de implementación, se explica cómo aplicar los Principios OO en la práctica. Su objetivo es ayudar a los funcionarios públicos a identificar y resolver los diversos problemas legales, políticos y técnicos que puedan surgir cuando se crea un registro público de beneficiarios finales eficaz y de gran impacto.

¹ "Worldwide commitments and action", OO, s. f., <https://www.openownership.org/map/>.

Ventajas de los registros públicos de beneficiarios finales

Publicar la información sobre los beneficiarios finales de las empresas para que puedan acceder a ella las autoridades, las empresas y el público puede ayudar a eliminar la falta de transparencia de la cual dependen los delincuentes para perpetrar delitos financieros. Los registros públicos de beneficiarios finales pueden también ayudar a las autoridades a seguir desarrollando otros objetivos políticos, como:

- Fomentar la confianza en la integridad de las transacciones comerciales y del sistema financiero sabiendo con quién uno está haciendo negocios (y reducir los costos asociados con el proceso de debida diligencia).
- Ejecutar sistemas fiscales eficaces al permitir que las autoridades tengan acceso a todos los bienes e intereses comerciales de los individuos.
- Mejorar la contratación pública y la eficacia de la prestación de servicios al reducir las posibilidades de que ocurran conflictos de intereses o corrupción, y fomentar la competencia.
- Combatir y prevenir los delitos financieros utilizando las buenas prácticas identificadas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), la Comisión Europea y otros organismos internacionales que abogan por la transparencia sobre los beneficiarios finales.
- Colaborar con las investigaciones policiales para identificar y recuperar los activos que se hayan obtenido a través del robo o como producto de otros delitos.

Utilización de esta guía para facilitar la implementación

Figura 1. Etapas de implementación de un registro de beneficiarios finales



El contenido de la presente guía se estructura en torno a cinco etapas principales de la implementación de la transparencia sobre los beneficiarios reales. Como se ilustra en la [Figura 1](#), el proceso de implementación se asemeja a otras iniciativas de divulgación de información.² Open Ownership (OO) ha extraído las buenas prácticas emergentes para cada una de estas etapas de la experiencia que ha adquirido colaborando con la implementación de registros de beneficiarios finales en casi 40 jurisdicciones, así como de la amplia investigación documental y las conversaciones con una gran variedad de partes interesadas internacionales involucradas en la reforma de la transparencia sobre los beneficiarios finales.

A lo largo de la guía, se ofrecen enlaces a otros documentos, informes y herramientas que aportan información más detallada sobre cómo adaptar y aplicar estas buenas prácticas en distintos contextos de implementación. Para obtener más ayuda sobre cualquier otro aspecto, también se invita a los implementadores a comunicarse con OO por correo electrónico a la siguiente dirección: support@openownership.org.

² Para facilitar el desplazamiento por la guía, estas etapas se presentan como distintas áreas de reforma. En realidad, como se hará hincapié en toda la guía, estas diversas categorías se interrelacionan de manera significativa, por lo tanto, es posible que las áreas de reforma no deban llevarse a cabo de manera ordenada.



Comprometerse

La implementación empieza contrayendo el compromiso público y específico de crear un registro de beneficiarios finales y trazando los planes iniciales sobre cómo puede llevarse a cabo. En esta etapa, es importante considerar cómo identificar qué organismos participarán en la implementación y llevarán adelante este proceso; delinear los programas para involucrar a las partes interesadas y los usuarios de datos en la elaboración de políticas y decidir cómo secuenciar las reformas e introducir las futuras mejoras.

Compromiso con la transparencia sobre los beneficiarios finales

Cada vez son más los países que se comprometen con la transparencia sobre los beneficiarios finales, incluso a través de los Planes de Acción Nacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP); reúnen el requisito sobre los beneficiarios finales del Estándar de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI); cumplen con las condiciones de los préstamos de emergencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en Europa, a través de la implementación de las Directivas contra el Lavado de Dinero de la Unión Europea.

Un compromiso público eficaz con la transparencia sobre los beneficiarios finales debería reunir los siguientes requisitos:

- Ser ambicioso, específico y alcanzable.
- Articular los objetivos políticos y los beneficios previstos para el país.
- Reforzarse mutuamente con las normas internacionales pertinentes, como el Estándar EITI y los Principios OO.
- Aprovechar el contexto actual (por ejemplo, si ya existe un registro no público, comprometerse con ponerlo a disposición del público como datos abiertos).
- Identificar los organismos que participarán en la implementación y nombrar un organismo principal.

- Desarrollarse junto con las partes interesadas, entre ellas, los usuarios de datos y los encargados de formular políticas.

Aplicación práctica del compromiso

Antes de embarcarse en las reformas legales y técnicas detalladas para cumplir con los compromisos mencionados y crear un registro público, existen algunos puntos generales que deben tenerse en cuenta, a saber:

1. Secuenciar la introducción de los requisitos de divulgación

Si bien el objetivo final de la legislación en materia de beneficiarios finales debería ser, en teoría, lograr el Principio OO del alcance integral de todas las entidades jurídicas pertinentes y las personas físicas, los distintos países han adaptado varios enfoques de introducción de los requisitos para que las empresas divulguen su información sobre los beneficiarios finales. Un enfoque adoptado, por ejemplo en Ucrania y el Reino Unido, es introducir los requisitos sobre las empresas que operan en toda la economía, de manera simultánea. La divulgación de los datos sobre los beneficiarios finales de todas las entidades jurídicas en una determinada jurisdicción tiene la mayor utilidad para la más amplia variedad de aplicaciones en materia de políticas. La alternativa es escalonar la implementación y centrarse, en primer lugar, en un sector y luego extender los requisitos para cubrir otras partes de la economía (un enfoque empleado, por ejemplo, en Armenia y Nigeria). Esta segunda opción tiende a ser la elegida en contextos donde la introducción escalonada permite a los implementadores aprovechar la voluntad política de realizar una reforma en favor de la transparencia en un área de la actividad económica asociada con un riesgo más alto de corrupción. Las jurisdicciones con millones de empresas registradas pueden, por ejemplo, optar en un principio por implementar un régimen de divulgación sectorial (p.ej. para las industrias extractivas o las empresas involucradas



en la contratación pública) como un programa piloto que pondrá a prueba sus sistemas y procesos empresariales antes de una implementación en toda la economía.

Recursos

Cuando se considera cómo establecer el alcance de los requisitos de divulgación para alcanzar los objetivos políticos prioritarios, vale la pena examinar la repercusión de los registros de los distintos sectores de la economía. OO ha elaborado informes de políticas sobre los beneficios de los registros públicos centralizados para toda la economía, así como los casos de uso específicos, como la función que pueden desempeñar los datos sobre los beneficiarios finales para mejorar los procesos de contratación y las cuestiones que los países deben tener en cuenta durante la implementación.

2. Identificar un organismo principal para supervisar la implementación

Crear y publicar información sobre los beneficiarios finales de acuerdo con el Principio OO de tener un registro central suele involucrar a distintos organismos gubernamentales, como los Ministerios de Economía, Justicia y del Interior, junto con el registrador de empresas y otros. Esto puede dar lugar a mandatos y áreas de responsabilidad que compitan entre sí, superpuestos y contradictorios, a menos que se gestione cuidadosamente. Para superar el desafío de la superposición de las funciones, las responsabilidades y la coordinación interinstitucional, una buena práctica es asignar la responsabilidad general de la coordinación y la ejecución de la implementación a una institución principal.³ Seleccionar a la institución más apropiada para esta tarea dependerá de la composición particular de los organismos dentro de una jurisdicción, así como de los objetivos políticos que los países deseen lograr con las reformas en materia de transparencia sobre los beneficiarios finales. Por lo general, las jurisdicciones buscan publicar los datos sobre los beneficiarios finales por diversos objetivos políticos, pero, en términos generales, donde los países han intentado crear registros de los beneficiarios finales como medio de tomar medidas contra la evasión fiscal, han ubicado la tarea del registrador dentro del ámbito de competencias de las autoridades

fiscales. Donde la transparencia empresarial y la promoción de las inversiones es el objetivo principal, es posible que sea más adecuado un organismo de registro de empresas o el Ministerio de Economía. Por otra parte, en el caso de los países que están interesados, sobre todo, en mejorar los métodos contra el lavado de dinero y abordar los riesgos de corrupción, entonces, la responsabilidad de la reforma sobre los beneficiarios finales podría recaer en los Ministerios de Justicia o del Interior, o en una unidad de inteligencia financiera (UIF). Otras consideraciones que pueden influir en esta decisión incluyen la evaluación de qué organismo tiene la suficiente experiencia digital y los conocimientos de la reforma de los procesos empresariales, los presupuestos o la influencia política nacional para supervisar un proceso de reforma exitoso. Independientemente del organismo que se designe para llevar adelante las reformas, debería consultarse e involucrarse a otros departamentos pertinentes para ayudar a garantizar que el marco jurídico responda a las diversas necesidades políticas y de datos en los distintos sectores del Gobierno.

3. Consultar sobre las reformas de los beneficiarios finales

No solo el marco jurídico puede beneficiarse de la amplia consulta. Cada etapa de las reformas descritas en esta guía de implementación debería involucrar al mayor número posible de partes interesadas y potenciales grupos de usuarios, entre ellos, los funcionarios gubernamentales, la ciudadanía y las empresas. Si se implementan como corresponde, los datos e información optimizada ayudarán a los funcionarios gubernamentales, los empresarios, la sociedad civil, el mundo académico y las fuerzas del orden a alcanzar con más facilidad sus distintos objetivos al responder a las necesidades de sus usuarios. Sin embargo, si se obtiene información importante incorrecta, esto puede aumentar la burocracia, reducir el impacto e incrementar los costos. Las consultas con los grupos interesados durante el proceso de implementación es una parte importante de cualquier recorrido para lograr la transparencia sobre los beneficiarios finales. Sin estas consultas, el sistema de recopilación y publicación de datos podría no funcionar bien entre las personas y los grupos afectados. Al mismo tiempo, si se destacan la mayor eficiencia del mercado y las ventajas de la debida diligencia que la reforma de los beneficiarios finales ofrece a todas las empresas, se pueden aumentar los tipos de partes interesadas consultadas. A medida que se lleva a cabo la

³ Catherine Greene y otros, "Catalysing transformative change in beneficial ownership transparency", EITI y OO, agosto de 2020, <https://www.openownership.org/uploads/Opening%20Extractives%20Research%20Report.pdf>.



reforma, esto también puede ayudar a crear las bases para la utilización adecuada de los datos que pueden generar un impacto sostenible.

Recursos

OO ha descrito las metodologías de consulta y los usuarios para todos los pasos de la presente guía de implementación en un documento de trabajo sobre [los procesos de consulta eficaces para la transparencia sobre los beneficiarios finales](#) (en inglés). Este recurso presenta varias técnicas completas para realizar consultas en cada etapa de la implementación.

4. Financiar el registro

Algunos regímenes de divulgación han optado por cobrar un arancel para acceder al registro con el fin de recuperar los gastos de implementación y funcionamiento. En diversos estudios, se han destacado el posible valor económico de los datos sobre los beneficiarios finales (véase el cuadro de texto). Este valor depende de la reutilización de los datos, y los aranceles constituyen una barrera para esto. Restringir el acceso a través de la imposición de un muro de pago reduce los posibles beneficios al limitar la cantidad de usuarios que consultan los datos.⁴ Además, se suma a la complejidad técnica de la implementación (por ejemplo, debido a la necesidad de crear mecanismos seguros de tramitación de pagos).

El valor económico de los datos sobre los beneficiarios finales en el Reino Unido

En el Reino Unido, un estudio del Registro Mercantil (Companies House, CH) llevado a cabo en 2019 estima que el valor de los datos de las empresas británicas es, en promedio, de 1100 libras esterlinas por reutilizador, con un beneficio total estimado de entre 1000 y 3000 millones de libras esterlinas al año⁵ —de los cuales los datos sobre los beneficiarios finales constituían entre 40 y 120 millones de libras esterlinas⁶— únicamente para los usuarios del Servicio del Registro Mercantil (Companies House Service, CHS). El estudio explica que "más de la mitad de los pequeños intermediarios que acceden a los productos de datos masivos del CH lo han hecho solo desde que están disponibles de forma gratuita, lo que indica que el acceso sin cargo a los datos estimula el desarrollo de nuevas oportunidades de negocio".⁷

Recursos

Un debate más amplio de los costos de establecer y mantener registros de los beneficiarios finales, y los beneficios que aportan, se incluye en el informe de políticas de OO sobre la [publicación de los registros centrales de beneficiarios finales](#).

⁴ Tales cambios fueron inversos en el Reino Unido, donde las búsquedas en el Registro Mercantil (Companies House) aumentaron de 6 millones en 2014-2015 a 1300 millones en 2015-2016, tras la remoción de un muro de pago en sus datos sobre los beneficiarios legales (antes del establecimiento del registro Personas con control significativo [PSC] del Reino Unido). Véase: Nienke Palstra, "10 Lessons From the UL's Public Register of the Real Owners of Companies", blog de Global Witness, 23 de octubre de 2017, <https://www.globalwitness.org/en-gb/blog/10-lessons-uks-public-register-real-owners-companies/>.

⁵ "Valuing the User Benefits of Companies House Data", Registro Mercantil del Reino Unido y Departamento de Empresas, Energía y Estrategia Industrial, septiembre de 2019, 4, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/833764/valuing-benefits-companies-house-data-policy-summary.pdf.

⁶ Ibid, 16.

⁷ Ibid, 5.



Aspecto legal

Crear un registro público de beneficiarios finales requiere realizar diversas reformas legales para definir qué entidades y personas deberán cumplir con los requisitos de divulgación, así como para exigir varias consideraciones relacionadas con los datos y los sistemas. Algunas de las tareas más notables que merecen la atención legislativa incluirán, entre otras, las siguientes:

- Crear una definición legal de lo que constituye un beneficiario final (véase el Principio OO de [definiciones sólidas](#)).
- Decidir sobre la cobertura de las divulgaciones, es decir, qué entidades deberían hacer declaraciones y qué parte de su cadena de titularidad deberá incluirse en sus declaraciones (véase el Principio OO del [alcance integral](#)).
- Crear sanciones legales para las personas y las empresas que no cumplan con sus obligaciones de información (véase el Principio OO de [sanciones y cumplimiento](#)).
- Decidir qué información se recopilará en los formularios de declaración (véase la sección [Datos](#) y el Principio OO de [información suficiente](#)).
- Decidir qué información se publicará y cómo se compatibiliza con las leyes de protección de datos y privacidad (véase la sección [Publicar](#) y el Principio OO de [acceso público](#)).
- Permitir las reformas legales necesarias para el intercambio de datos entre los registros gubernamentales con fines de verificación (véase la sección [Datos](#) y el Principio OO de [verificación](#)).

Crear una definición de beneficiario final en la ley

En el caso de los países sin un registro de beneficiarios finales, las primeras tareas comprenderán, probablemente, elaborar una definición en el derecho de lo que constituye un beneficiario final; cómo esta se relaciona con el concepto de beneficiario legal (véase [Figura 2](#)), y bajo qué circunstancias las empresas y las personas tienen que declarar los beneficiarios finales. Dado que la definición constituirá la base del régimen de divulgación, es importante garantizar que no haya lagunas importantes en ella. En el caso de los países donde ya existe una definición de beneficiario final, la necesidad de revisar la legislación ofrece la oportunidad ideal de asegurar que las definiciones de beneficiario final se mantengan en concordancia con la buena práctica actual.

Recursos

En el informe de políticas de OO "Beneficiarios finales: umbrales y definiciones en la ley", se incluye un ejemplo de definición, y un análisis detallado de las fortalezas y los defectos de las definiciones de beneficiario final implementadas en todo el mundo.

Debe haber definiciones claras y [sólidas de beneficiario final](#) en la ley, además de umbrales específicos que se emplearán para determinar cuándo se divulga la titularidad y el control. En concreto:

- Las definiciones de beneficiario final deberían indicar que un beneficiario final es una **persona física**.
- Las definiciones deberían abarcar **todas las formas relevantes de titularidad y control**, así como especificar que la titularidad y el control pueden ejercerse de manera directa e indirecta.



- Debería haber una **definición jurídica única y unificada** en la legislación primaria, con legislación secundaria adicional que hiciera referencia a esta definición.
- Debería haber una **definición general** de lo que constituye un beneficiario final, asociada con una **lista no exhaustiva de ejemplos** en los cuales se puede manifestar una relación de beneficiario final.
- **Deberían fijarse⁸ umbrales bajos**, de modo que todas las personas con porcentajes significativos de titularidad y control se incluyan en las declaraciones, teniendo en cuenta un enfoque basado en riesgos para establecer umbrales más bajos aplicables a sectores, industrias o personas particulares.
- **Deberían utilizarse valores absolutos**, en lugar de rangos, a la hora de definir la titularidad o el control que ejerce una persona en una empresa.
- Las definiciones deberían mencionar la **clara exclusión** de los agentes, las entidades custodias, los empleados, los intermediarios o las personas designadas que actúan en representación de otra persona que se considera un beneficiario final.

La práctica internacional común es incluir un nivel umbral de titularidad de acciones a partir del cual sea legalmente obligatorio divulgar una relación de beneficiario final (p. ej., estableciendo por ley que todo individuo que tenga una participación superior al 10 % en una determinada entidad legal se considera uno de sus beneficiarios finales). No existe un claro consenso internacional sobre el nivel en el cual deberían fijarse los umbrales, y estos niveles dependen de los objetivos políticos de las reformas en materia de transparencia sobre los beneficiarios finales. En los últimos años, se ha observado una tendencia hacia el establecimiento de umbrales más bajos. En su guía de la transparencia sobre los beneficiarios finales de 2014, el GAFI no recomienda un nivel umbral específico, sino que menciona un porcentaje del 25 % en el contexto de los ejemplos para ilustrar qué efectos tendrían los umbrales.⁹ Es relativamente sencillo evitar la divulgación por umbral si una definición no abarca de manera exhaustiva la titularidad y el control. Por ejemplo, para un umbral del 25 %, un delincuente que trabaje con solo cuatro aliados puede eludir con facilidad los requisitos de divulgación. Por consiguiente, es importante que las definiciones sean sólidas y abarquen los medios sustantivos y menos convencionales de ejercer la titularidad y el control. Algunas jurisdicciones se han guiado, asimismo, de los

umbrales empleados en otros sectores, por ejemplo, las empresas que cotizan en bolsa o los requisitos establecidos por las leyes fiscales (Tanzania armonizó su umbral de divulgación de beneficiarios finales con el umbral de titularidad y control de la Ley de impuesto sobre la renta). Muchas jurisdicciones han optado por umbrales más bajos. En 2020/2021, esto incluye a Argentina (1 acción o más), Kenia (10 %), Nigeria (10 %), Paraguay (10 %), Senegal (2 %) y Seychelles (10 %). De acuerdo con las tendencias, un umbral en la región del 5 % al 10 % conduce a umbrales en concordancia con la evolución de las normas internacionales para cumplir con diversos objetivos políticos. Los países pueden adoptar el enfoque de establecer umbrales más bajos para los tipos de individuos o industrias que afrontan riesgos particulares, como las industrias extractivas.

Decidir qué entidades deberían abarcarse

Como principio general, debería haber un alcance integral de todas las entidades jurídicas pertinentes y las personas físicas en las declaraciones de los beneficiarios finales (véase también la sección Datos). Toda exención de los requisitos de divulgación debería estar claramente definida y justificada, así como reevaluarse de manera constante. Esto puede ocurrir, por ejemplo, donde la información sobre la titularidad de dichas entidades se recopila a través de otros medios que se benefician de los niveles comparables de calidad y acceso (p. ej., para las empresas que cotizan en bolsa). En los casos donde haya exenciones a la publicación, se debería recopilar información sobre la base de las exenciones.

Exenciones limitadas

Por distintos motivos, algunas jurisdicciones consideraron exenciones a la publicación de los datos sobre los beneficiarios finales para categorías limitadas de empresas, como las empresas de propiedad estatal y las que cotizan en bolsa. Toda exención acarrea el riesgo de que se produzcan lagunas. Por consiguiente:

- Las exenciones deberían interpretarse de manera restrictiva.
- Las exenciones solo deberían concederse cuando la entidad ya divulga sus beneficiarios finales al Gobierno mediante mecanismos alternativos.

⁸ El nivel de titularidad de acciones, derechos de voto o derechos de ganancias que un individuo puede, en última instancia, tener en una entidad antes de verse obligado a informar esta participación en el capital a las autoridades.

⁹ "Transparency and Beneficial Ownership", GAFI, octubre de 2014, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>.



En el caso de las empresas que cotizan en bolsa, los riesgos pueden reducirse si se aplican las siguientes recomendaciones:

- No deberían concederse exenciones generales de los requisitos de divulgación de los beneficiarios finales a las empresas que cotizan en cualquier bolsa, dado que los requisitos de transparencia y divulgación son muy diferentes entre las bolsas.
- Las empresas que cotizan en bolsa solo deberían estar exentas de cumplir con los requisitos de divulgación de los beneficiarios finales si existen requisitos de divulgación de beneficiarios finales adecuados y obligatorios para la bolsa en la cual cotiza la empresa declarante.
- Todas las empresas que están exentas de cumplir con los requisitos de divulgación de los beneficiarios finales debido a que cotizan en bolsa deberían tener que declarar y confirmar, de vez en cuando, que están exentas de esta obligación debido a su condición.
- En los datos publicados sobre los beneficiarios finales, las empresas que cotizan en bolsa deberían identificarse como tales, además, deberían recopilarse datos suficientes para relacionarlas con las cotizaciones en bolsa pertinentes.

En el caso de las empresas de propiedad estatal, algunas jurisdicciones consideraron exenciones, dado que estas empresas no tienen el mismo tipo de beneficiarios finales que las empresas privadas. Los ciudadanos son, en términos técnicos, los beneficiarios finales de las empresas de propiedad estatal, pero no tienen control directo sobre sus actividades, que, por lo general, es ejercido por individuos que se parecen a las típicas estructuras de gestión que se observan en el sector privado. Dada la cantidad considerable de recursos públicos que las empresas de propiedad estatal poseen o gestionan, sigue siendo muy recomendable recopilar información sobre quienes tienen una influencia o control significativo sobre sus actividades. La ciudadanía quiere garantías de que las empresas de propiedad estatal se están gestionando como es debido y para el beneficio público (no personal). Además, las empresas del sector privado que desarrollan sus actividades en el mismo mercado o entorno también necesitan conocer la función, el alcance y la magnitud de la intervención del Estado para poder planificar en consecuencia. Los países implementadores tendrán que decidir qué información deberán recopilar sobre las empresas de propiedad estatal y que cotizan en bolsa e incluir cualquier posible exención dentro de su legislación en materia de divulgación de los beneficiarios finales.

Recursos

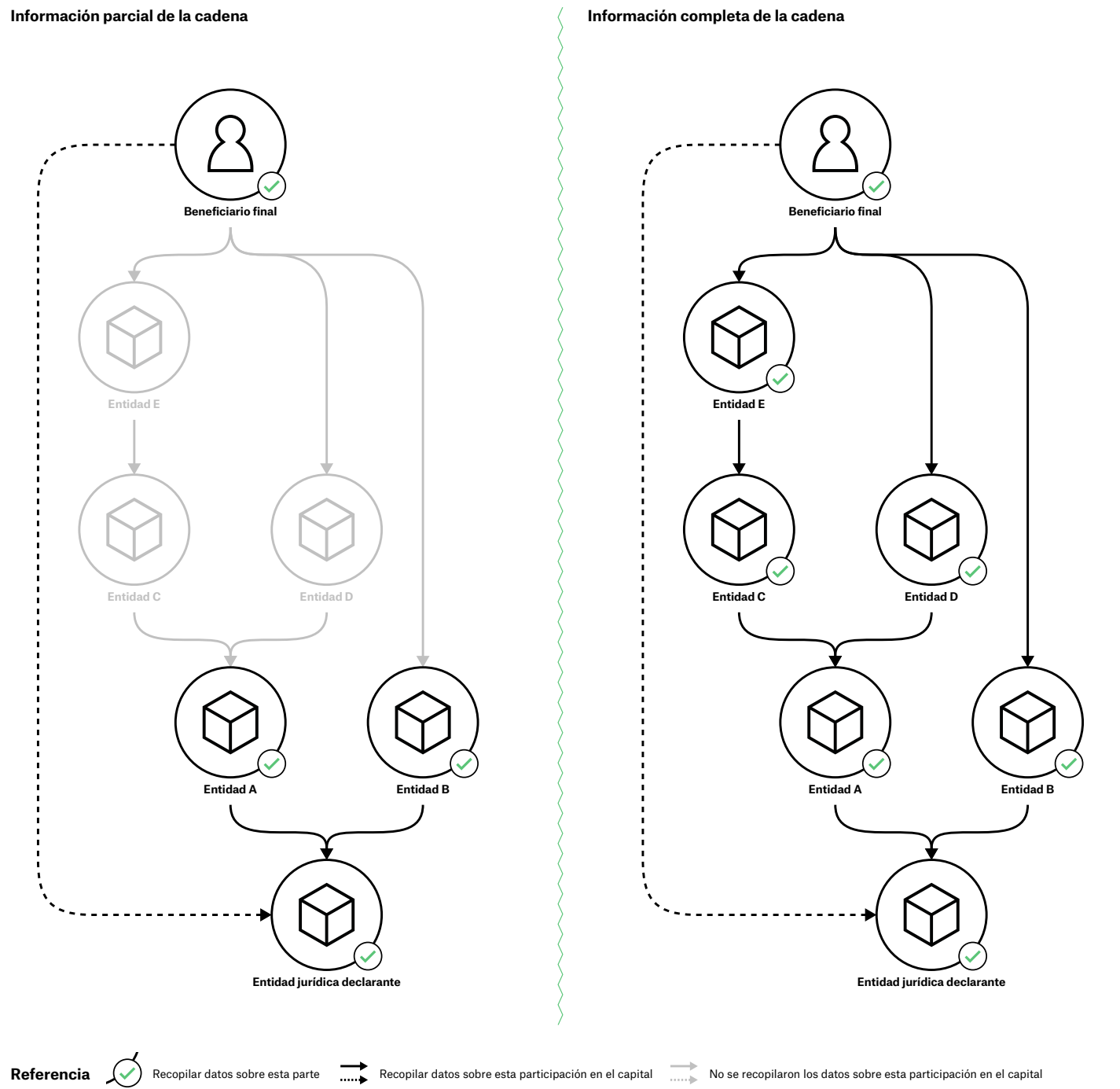
Aún deben consolidarse buenas prácticas para evaluar cómo se conceden las exenciones de divulgación a las empresas que cotizan en bolsa sin crear lagunas. OO ha contribuido al debate (en inglés) exponiendo la reflexión actual sobre cuándo debería otorgarse una exención y qué información debería proporcionarse en cualquier declaración de exención.

Información sobre las entidades intermedias

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta en la etapa legislativa es cuánta información habrá que divulgar sobre las empresas y entidades intermedias mediante la cual pueda ejercerse la condición de beneficiario final. De acuerdo con el Principio OO, debería recopilarse la cantidad suficiente de información sobre el beneficiario final, la empresa divulgadora y los medios a través de los cuales se ejerce la titularidad o el control. En cuanto a la información sobre las cadenas de titularidad, los países suelen adoptar requisitos para declarar parte de la cadena, como se ilustra en Figura 2. Una alternativa para quienes están comprometidos con la divulgación integral sería un enfoque basado en toda la cadena, en el cual las empresas deben divulgar información sobre cada empresa intermedia entre la entidad declarante y a) cada beneficiario final y b) cada empresa que cotiza en bolsa con una participación (superior al nivel umbral) en la entidad declarante.



Figura 2. Información completa o parcial de la cadena de titularidad



El enfoque basado en toda la cadena ofrece información valiosa sobre las entidades intermedias. La imagen completa de las estructuras de titularidad puede ser de mucha utilidad en algunas aplicaciones de los datos sobre los beneficiarios finales, como en la [contratación](#). Sin embargo, solo es adecuado en jurisdicciones que cuentan con sistemas tecnológicos razonablemente avanzados. Esto se debe a que las empresas intermedias pueden divulgarse en varias declaraciones, lo que conlleva el riesgo de la información presentada por distintas entidades, sobre la misma empresa intermedia, no coincida con exactitud.

Si bien tales discrepancias, en última instancia, podrían servir como medio para cotejar y verificar los datos presentados, exigiría un sistema sofisticado de verificación de datos que llevaría algún tiempo desarrollar. Para la versión inicial de los registros en la mayoría de los países, se recomienda centrarse en recopilar los datos de mayor calidad que, probablemente, procederán de un requisito de información parcial más limitado de la cadena. Una vez que se haya recopilado el primer conjunto de datos, las declaraciones pueden evaluarse con miras a entender si sería más útil adoptar un enfoque más integral.



Conciliar las preocupaciones de privacidad con el interés público

Cuando se elaboran las leyes para permitir el acceso público a los datos sobre los beneficiarios finales, OO, por lo general, recomienda incluir disposiciones para publicar en formato de datos abiertos (véase también la sección [Publicar](#)).

Hasta la fecha, se ha logrado la transparencia sobre los beneficiarios finales en muchas jurisdicciones sin que esto ponga en grave riesgo la seguridad de la gran mayoría de los individuos. Las investigaciones realizadas por OO en distintas jurisdicciones con registros de datos abiertos sobre beneficiarios finales no han podido identificar ejemplos documentados de daños provocados por la publicación de dicha información. Para minimizar el riesgo de posibles daños, los países deberían analizar la posibilidad de que determinada información personal (como la dirección de correo electrónico, el número de teléfono y la dirección postal de un beneficiario final) solo esté disponible para las autoridades y no así para el público general con un sistema de acceso estratificado. Asimismo, la introducción de un régimen de protección permitiría eximir a las personas físicas de las obligaciones de divulgación en casos específicos donde publicar información personal podría representar un grave riesgo, por ejemplo, de violencia doméstica o secuestro. Dicho esto, su información, por lo general, se recopilaría y pondría a disposición de las autoridades nacionales (véase asimismo [Publicar](#)).

Para asegurar que los datos sobre los beneficiarios finales puedan ponerse a disposición del público de conformidad con la legislación sobre protección de datos y privacidad, los implementadores deberían articular un objetivo claro y una base jurídica para recolectar y procesar los datos al momento de redactar las leyes. Preferiblemente, el objetivo será amplio, basado en la rendición de cuentas y el interés público, en lugar de ser un objetivo definido de manera más precisa, como el lavado de dinero. Para sortear las disposiciones en la legislación nacional sobre protección de datos y minimizar aún más los posibles daños, los Gobiernos deberían adherirse al principio de minimización de datos: no recopilar y divulgar más datos que los necesarios para lograr los objetivos establecidos (véase también [Publicar](#)). A su vez, sin embargo, es importante que las autoridades recopilen suficiente información para asegurar que la transparencia sobre los beneficiarios finales pueda satisfacer los objetivos políticos de un Gobierno. De modo similar, cuando los datos se publican, los Gobiernos deberían intentar evitar las restricciones excesivas en los campos de divulgación, dado que estos pueden, por ejemplo, dificultar que los usuarios del registro confirmen la identidad de los beneficiarios finales o distingan con certeza entre las identidades de beneficiarios finales con

nombres o información personal similares. En el contexto europeo, la quinta Directiva contra el Lavado de Dinero (AMLD5) recomienda publicar, como mínimo, el nombre del beneficiario final, su país de residencia, nacionalidad, mes y año de nacimiento y la naturaleza de su titularidad o control de la empresa declarante.

Recursos

Para profundizar el debate sobre la gestión de los posibles problemas de privacidad y seguridad relacionados con la publicación de datos sobre los beneficiarios finales, véase el informe de OO [Publicación de los registros centrales de beneficiarios finales](#).

Para obtener información sobre los tipos de campos específicos que pueden excluirse de la publicación por motivos de seguridad/privacidad, consulte el [ejemplo de formulario de declaración](#) de OO.

Sanciones y cumplimiento

Para asegurar que se proporcione a las autoridades información precisa y oportuna sobre los beneficiarios finales, será necesario contar con un sistema de [sanciones y cumplimiento](#). Esto incluye asegurar que: 1) existan sanciones adecuadas para los casos de incumplimiento en la legislación; 2) los organismos tengan un mandato jurídico para imponer sanciones, y 3) el órgano sancionador posea la suficiente capacidad, recursos y voluntad para verificar las divulgaciones y sancionar los casos de incumplimiento. Los regímenes de sanciones funcionan más eficazmente cuando se combinan con mecanismos eficaces de verificación que identifican cuando se envió información incorrecta, fraudulenta o incompleta (véase la sección [Datos](#)).

La incorporación de sanciones contra los beneficiarios finales, los funcionarios registrados de la empresa y la empresa que realiza la declaración ayuda a garantizar que el efecto disuasorio de las sanciones abarque a todas las personas y entidades clave implicadas en la declaración. Esto también es importante para asegurar que los datos contenidos en los registros cumplan con el Principio OO de [información actualizada](#), y que las empresas informen los cambios en su estructura de titularidad de manera oportuna.



Sanciones por incumplimiento en el Reino Unido

En el Reino Unido, se aplican diversas sanciones a las empresas y los beneficiarios finales:¹⁰

- Las empresas pueden recibir sanciones por no solicitar información sobre los posibles beneficiarios finales o no brindar información sobre sus beneficiarios finales al registro central.
- Los beneficiarios finales pueden recibir sanciones por no responder a los pedidos de información por parte de las empresas o por hacer deliberada o descuidadamente una declaración falsa, así como por no notificar a una empresa que son uno de los beneficiarios finales.
- En el caso de todos estos delitos, se considera que cometieron el delito tanto la empresa como cada funcionario de la empresa que haya incumplido, y las sanciones incluyen hasta 12 meses de prisión, una multa, o ambas.
- CH tiene la facultad de suspender a cualquier empresa que no cumpla con su obligación de informar al registro.

Recursos

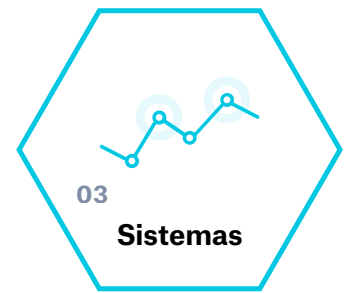
Para obtener más información sobre cómo establecer e imponer sanciones a quienes no proporcionen datos oportunos y precisos sobre los beneficiarios finales, véanse los informes de OO acerca de los [datos sobre los beneficiarios finales en las contrataciones](#) y la [verificación de los datos sobre los beneficiarios finales](#).

Seleccionar al organismo apropiado para imponer sanciones dependerá, en gran medida, de las preferencias y estructuras políticas dentro del país implementador. Algunas jurisdicciones seleccionan su registro de empresas estatales, mientras que otras remiten el asunto al Ministerio de Justicia u órganos relacionados que tienen una función de investigación. El cumplimiento sigue representando un desafío para muchas jurisdicciones, pero existen numerosos casos exitosos de sanciones aplicadas a las empresas que incumplieron las normas. El Registro de Empresas de Letonia, por ejemplo, suspendió a 400 empresas no residentes que no enviaron información sobre los beneficiarios finales en 2019.¹¹ Asimismo, se han emitido docenas de fallos judiciales en Eslovaquia en los casos de incumplimiento con la legislación de divulgación de los beneficiarios finales, lo que llevó, en algunos casos, a la remoción de las empresas del registro estatal y, en consecuencia, a la imposibilidad de participar en la licitación de contratos estatales.¹²

¹⁰ Véase: "UK Companies Act 2006", legislation.gov.uk, s. f., <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/section/790R>.

¹¹ Informe de Letonia para los asesores de Moneyval, 2020 (no publicado).

¹² Véase, por ejemplo: "Zverejňovanie súdnych rozhodnutí a ďalších informácií (InfoSúd)", Ministerstvo Spravodlivosti Slovenskej Republiky, noviembre de 2018, <https://obcan.justice.sk/infosud/-/infosud/i-detail/rozhodnutie/3b90ffbc-a519-4e53-9627-329d6708b85d%3A4744e659-e5a2-42b3-a069-06abc5302a19>.



Sistemas

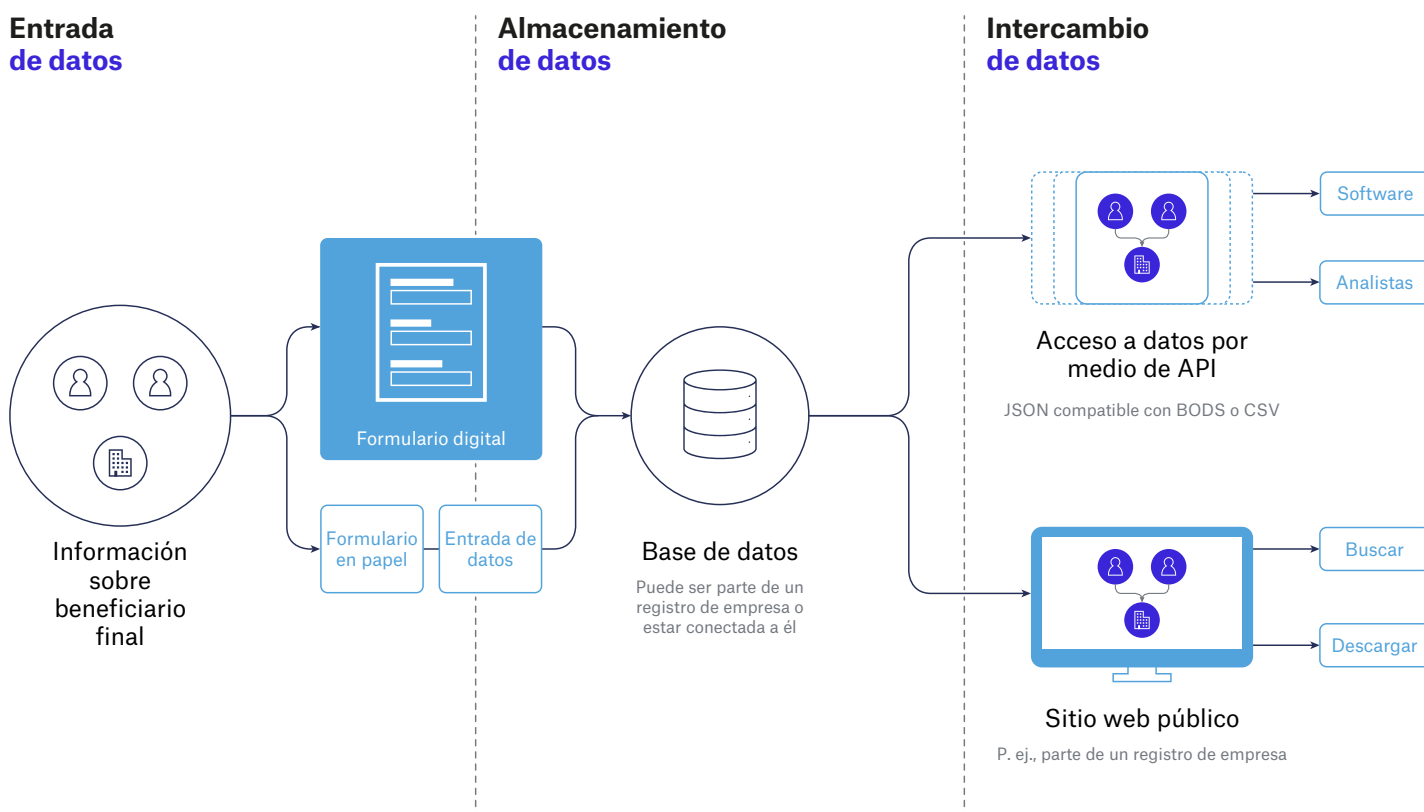
Crear un marco jurídico para un régimen de divulgación de beneficiarios finales es tan solo uno de los elementos de un proceso más amplio de reforma. Facilitar la transparencia sobre los beneficiarios finales también exige la recopilación, el almacenamiento y el intercambio de datos. En esta sección, se ofrece orientación sobre cómo revisar los sistemas actuales de información de empresas y cómo desarrollarlos para permitir la publicación de los registros de beneficiarios finales.

Procesos, sistemas y plataformas

Los sistemas digitales y los procesos administrativos deben integrarse satisfactoriamente para permitir la recopilación, el almacenamiento, el intercambio y la publicación de la información sobre los beneficiarios finales. Algunos aspectos del diseño de los sistemas deberán considerarse como parte de las reformas legales, pero también será importante analizar con atención cómo la información viaja desde las empresas, pasa por los procesos y sistemas de las jurisdicciones y llega a las personas y los organismos que la necesitan. Las siguientes preguntas deberían ayudar a identificar el punto de partida para empezar a trabajar en esta área y conducir a la reflexión sobre los sistemas y los procesos que podrían necesitarse en algún momento:

- ¿Cómo enviarán las empresas su información (por ejemplo, por medio de un formulario en línea, un formulario impreso o un escribano autorizado)?
 - ¿Qué departamento, u organismo oficial, será responsable de la recopilación, la gestión y la publicación de los datos sobre los beneficiarios finales?
 - ¿Qué operaciones y controles administrativos manuales contribuirán a la recopilación y la gestión de la información sobre los beneficiarios finales?
 - ¿La jurisdicción publica actualmente información sobre el registro de empresas? ¿Cómo se actualizará y pondrá a disposición del público la información sobre los beneficiarios finales?
 - ¿Cómo las autoridades gubernamentales podrán acceder a la información sobre los beneficiarios finales y utilizarla (por ejemplo, al verificar si existen sospechas derivadas de los datos sobre los beneficiarios finales de las empresas que participan en la licitación de contratos estatales)?
 - ¿Qué llevará a las empresas a enviar su primera declaración sobre los beneficiarios finales? ¿Qué las llevará a actualizarla?
-
- ¿Cómo se recopila y gestiona actualmente la información sobre las empresas registradas en la jurisdicción?
 - ¿La información sobre los beneficiarios legales se almacena actualmente en el registro de empresas? De ser así, ¿cómo se relacionará la información sobre los beneficiarios legales con la información sobre los beneficiarios finales?
 - ¿Existen otros sistemas gubernamentales que actualmente recopilan y almacenan la información de las empresas (por ejemplo, un sistema de contratación pública)?
 - ¿Cuántas empresas deben enviar declaraciones de los beneficiarios finales?

Figura 3. Recopilación, almacenamiento e intercambio de información sobre los beneficiarios finales



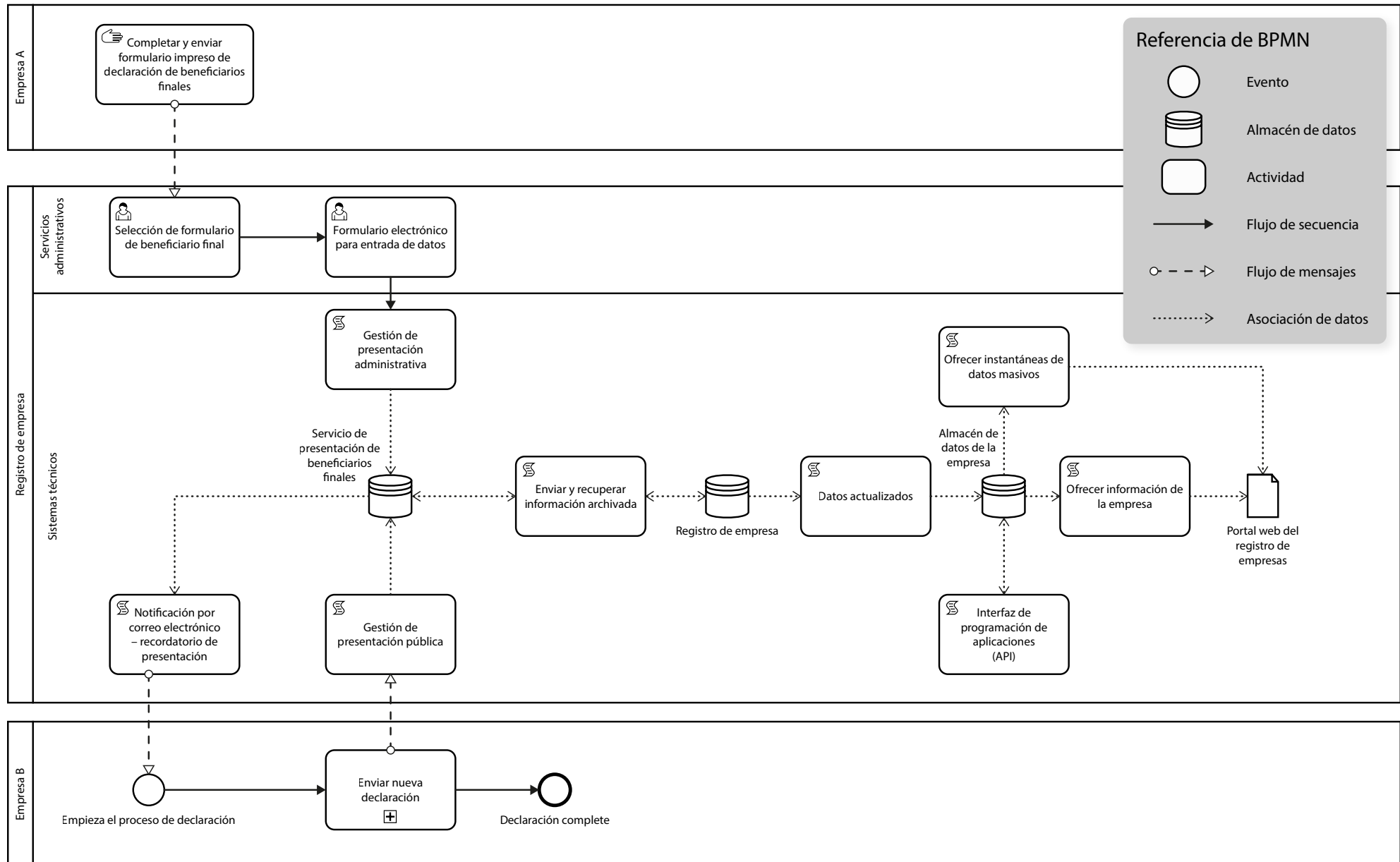
Flujo de información

Es útil reunir a los colegas, los departamentos y los organismos para crear una imagen colectiva de cómo se gestionará la información sobre los beneficiarios finales. Entre otras cosas, esta tarea revelará lo siguiente: dónde deben desarrollarse los sistemas y procesos, las lagunas en los conocimientos, las preguntas sobre las responsabilidades y las cuestiones relativas a los recursos. Generar un diagrama puede ser un punto de referencia para la colaboración y facilitar la comunicación a medida que el trabajo avanza. Los diagramas que aparecen en esta sección utilizan la notación de modelado de procesos de negocios (BPMN).

La mayoría de los países tienen registros centrales de empresas digitales que incluyen, por ejemplo, información sobre los beneficiarios legales de las empresas,¹³ los directores, los fundadores y las direcciones registradas. En este caso, la mejor opción puede ser agregar información sobre los beneficiarios finales al registro de empresas existente.

¹³ En este manual, se explica cómo se diferencian los beneficiarios finales de los beneficiarios legales, que por lo general se registran en los registros de las empresas.

Figura 4. Ejemplo del flujo de información en una implementación con suficientes recursos mediante la utilización del formato estándar de la BPMN





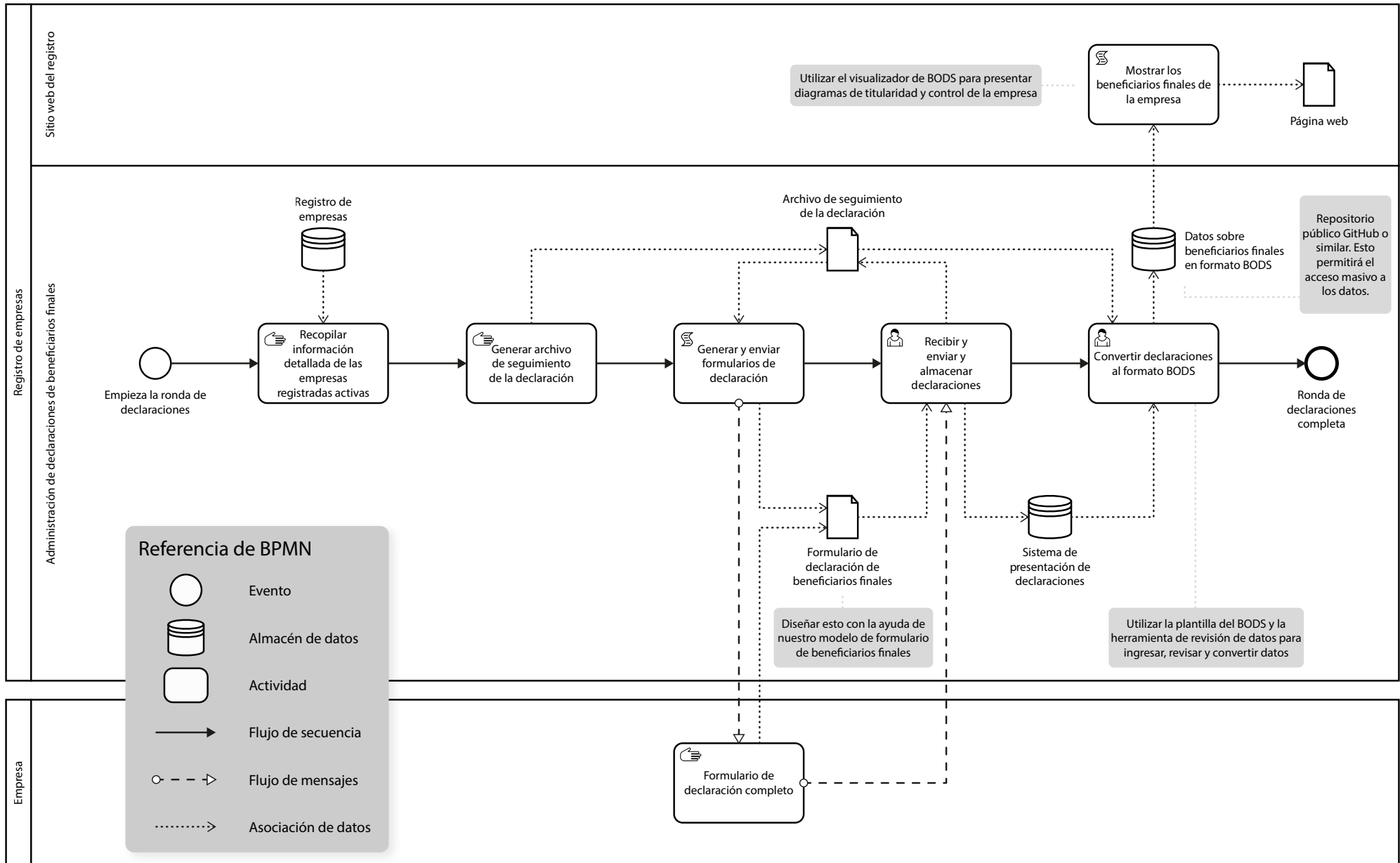
[Figura 4](#) muestra cómo se amplió un registro de empresas para recopilar y almacenar información sobre los beneficiarios finales con un nuevo módulo de *servicios de presentación en internet de beneficiarios finales*. En este ejemplo, los diseñadores del nuevo sistema incorporaron la función que permite a las empresas presentar su información sobre los beneficiarios finales en línea (como la empresa B) o mediante formularios impresos (como la empresa A). También se realizaron algunos ajustes en la planificación de los sistemas manuales para gestionar los formularios impresos. El almacén de datos de la empresa y los componentes relacionados ya brindan información al portal del registro de empresas mediante una interfaz de programación de aplicaciones (API)¹⁴ y servicios de descarga masiva, pero estos deberán ser actualizados para gestionar los datos adicionales sobre los beneficiarios finales.

Cuando haya una escasez de recursos y un número limitado de empresas que deban declarar sus beneficiarios finales, puede que no sea posible o necesario adoptar un sistema de declaración en línea. En este caso, el registro de empresas puede ser elaborado en papel. Gran parte del trabajo administrativo relacionado con la recopilación y la publicación de los datos sobre los beneficiarios finales puede gestionarse en papel o con archivos informáticos sencillos y hojas de cálculo, como se ilustra en [Figura 5](#).

¹⁴ Una API es un mecanismo que permite la interacción entre componentes separados de software.



Figura 5. Ejemplo del flujo de información en una implementación con escasez de recursos mediante la utilización del formato estándar de la BPMN



Independientemente de la magnitud y la complejidad de la implementación de un determinado país, OO recomienda que la información sobre los beneficiarios finales se convierta finalmente a un formato digital. OO desarrolló el [Estándar de Datos sobre Beneficiarios Finales](#) (BODS) para este fin. El BODS es una plantilla gratuita y lista para usar que proporciona un formato [datos estructurados](#), junto con instrucciones para recopilar, intercambiar y utilizar datos sobre los beneficiarios finales. La publicación de acuerdo con el Principio OO de datos estructurados en el BODS facilita la recopilación de información sobre los beneficiarios finales de diversas jurisdicciones (véase la sección [Datos](#) para obtener más información sobre el BODS).

Recursos

La [plantilla del BODS](#) ayuda a convertir información sobre los beneficiarios finales de formato impreso a formato digital. Si se emplea junto con la [herramienta de revisión de datos](#), podría ser una herramienta clave donde los recursos son limitados. En los casos donde la información se publica en el formato BODS, el [visualizador del BODS](#) se puede integrar en los sitios web para mostrar la titularidad de una empresa y las estructuras de control.

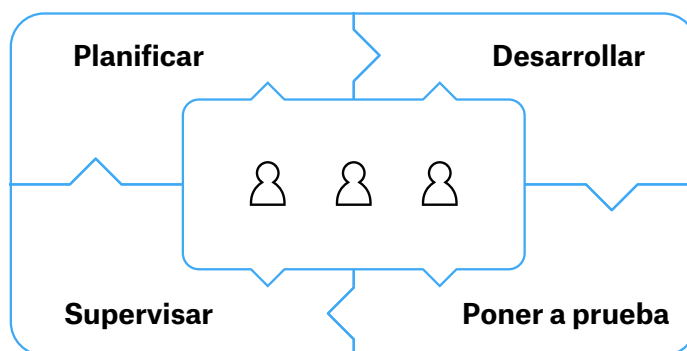
Desarrollo de sistemas

Como se mencionó en la sección [Comprometerse](#), las consultas con los grupos, el personal y los usuarios clave es fundamental cuando se desarrolla un sistema para la transparencia sobre los beneficiarios finales. Las partes interesadas tanto del Gobierno como ajenas a él —que aportan, gestionan o utilizan información sobre los beneficiarios finales— ofrecerán comentarios y perspectivas valiosas. Deberían participar desde el principio y con frecuencia durante el desarrollo de los sistemas.

Es útil adoptar un enfoque ágil de desarrollo. Si bien resulta atractivo imaginar un proceso de desarrollo lineal de principio a fin, donde existe un punto final claro, esto casi nunca refleja la realidad. Es mejor reconocer que los sistemas deberán someterse a mejoras y ajustes continuos. A la larga, será beneficioso poner a las personas en el centro de este ciclo, como se ilustra en [Figura 6](#), y garantizar los recursos para desarrollar versiones futuras de los sistemas. Por ejemplo, los grupos focales o las pruebas de usuario podrían revelar que las personas piensan que los beneficiarios finales son simplemente los propietarios

legales. Esta equivocación llevará a recopilar datos de mala calidad. Si se detecta el problema al principio, se podrán brindar definiciones y orientación en los formularios de los beneficiarios finales para ayudar a que las personas comprendan los términos. Aun así, no todos los problemas se pueden identificar la primera vez, por lo tanto, es crucial obtener recursos para el desarrollo futuro.

Figura 6. Poner a las personas en el centro del desarrollo de los sistemas



Recursos

Véase el documento de trabajo [Effective consultation processes for beneficial ownership transparency reform](#) (en inglés) para conocer las técnicas que pueden utilizarse en esta etapa de la implementación. El documento de OO [Beneficial ownership declaration forms: A guide for regulators and designers](#) (en inglés) ofrece consejos sobre la recopilación de datos y la creación de formularios utilizables.



Datos

En esta sección, se examinará lo siguiente: cómo evaluar la información recopilada dentro de las declaraciones, cómo implementar mecanismos para mejorar la calidad de los datos de acuerdo con el Principio OO de [verificación](#) y la importancia de los datos estandarizados y [bien estructurados](#). OO ha desarrollado, asimismo, una herramienta de creación de prototipos para un sistema básico de recopilación de datos sobre los beneficiarios finales.

Qué información recopilar

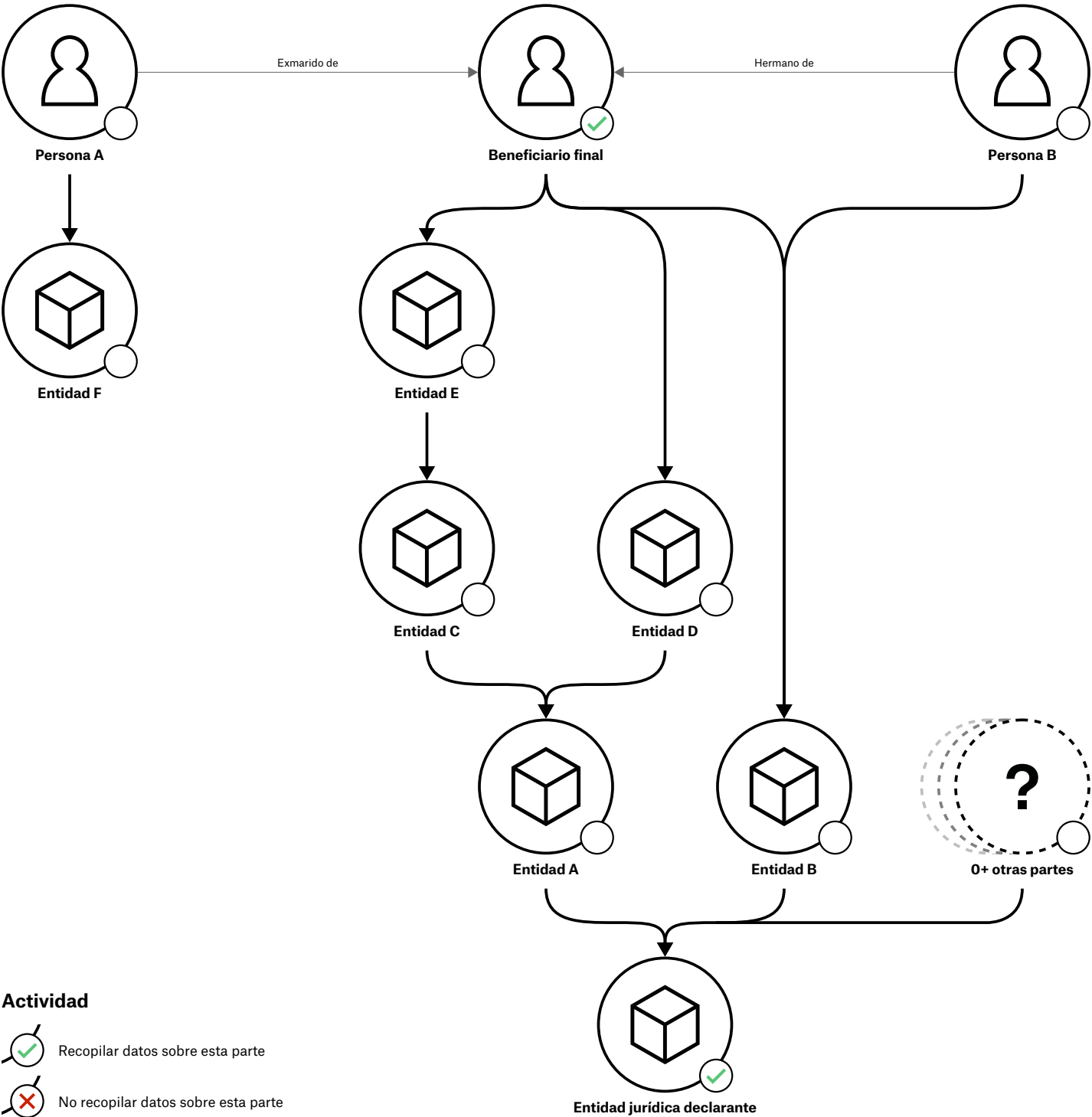
La legislación y las definiciones del país implementador, que se abordaron en la sección [Aspecto legal](#) de la presente guía, sentarán las bases para evaluar los siguientes puntos:

- qué entidades deberán hacer declaraciones de los beneficiarios finales (preferiblemente de acuerdo con el Principio OO de [alcance integral](#) de personas y tipos de entidades);
- qué entidades y personas se divulgarán en dichas declaraciones (empresas de propiedad estatal, empresas que cotizan en bolsa, propietarios legales, fideicomisos, personas designadas, empresas intermedias, etc.);
- qué información de estas personas y entidades se recopilará en los formularios de declaración, y
- qué información se recopilará sobre la naturaleza de la titularidad o el control entre las entidades y las personas y las entidades.

Una vez que estos puntos estén claros, se debería evaluar la información divulgada para garantizar que satisfacerá los objetivos políticos generales detrás de la creación de un registro público de beneficiarios finales. Al examinar ejemplos de la vida real (o hipotéticos) de las estructuras de titularidad y control, pueden ponerse a prueba los efectos de los reglamentos propuestos. Una hoja de actividades como la que se ilustra en la [Figura 7](#) puede ayudar a garantizar que haya un entendimiento común de los requisitos de declaración y sus implicaciones entre las distintas partes interesadas involucradas en el proceso.



Figura 7. Ejemplo de una hoja de actividades para verificar el entendimiento común de lo que se divulga en una declaración





Es importante verificar que se haya recopilado suficiente información sobre cómo se posee o controla una empresa, aun cuando se examine su declaración por separado. Debería recopilarse suficiente información detallada sobre las entidades intermedias (aquellas que se encuentran entre los beneficiarios finales y las empresas declarantes cuando la titularidad o el control se ejerce indirectamente). Esto significa que una empresa declarante también podría aparecer como un intermediario en otras declaraciones. OO recomienda utilizar los identificadores de empresas para asegurar que pueda reunirse la información divulgada en las distintas declaraciones de empresas para facilitar la comprensión y el análisis. De este modo, será evidente cuando la misma empresa aparezca en dos declaraciones distintas, aun cuando los nombres no coincidan (debido a los errores ortográficos o el uso de acrónimos y siglas).

De modo similar, vale la pena considerar cómo se utilizarán los datos sobre los beneficiarios finales con otros tipos de información, por ejemplo, la información sobre los beneficiarios legales de un registro existente de empresas. Esto abarca corroborar las necesidades de los usuarios de datos y tener en cuenta el flujo de información (véase la sección Sistemas). Todas las posibles consecuencias para la recopilación de datos deben identificarse al inicio del proceso de implementación.

Recursos

Los Principios OO proporcionan más detalles sobre la información necesaria para crear un sistema de declaración eficaz y, en particular, sobre cómo garantizar un alcance integral y detalles suficientes.

Estructuración y estandarización de los datos

En Ucrania, las primeras publicaciones de los datos sobre los beneficiarios finales contenían toda la información relacionada con el beneficiario final y su relación con una empresa en un único campo de texto en el registro de empresas (datos no estructurados, como se muestra a la izquierda de la Figura 8). Si bien esto permitió al público acceder a los datos, la utilidad y la calidad —y, por consiguiente, el impacto— de los datos sobre los beneficiarios finales pueden ser significativamente mayores cuando estos son estandarizados y estructurados. Separar la información en distintos campos, como se muestra debajo, facilita su verificación y análisis.

Figura 8. Datos no estructurados (izquierda) frente a datos estructurados (derecha) sobre los beneficiarios finales

Naturaleza de la titularidad o el control
Esta beneficiaria final posee de manera indirecta ella misma, o por medio de sus hijos, el 27 % de las acciones de la entidad jurídica declarante a través de los siguientes accionistas de la entidad jurídica 1) "Angerujjheit B.V.", número de inscripción en los Países Bajos: 64739564, oficina registrada: Byterslaan 105, NL-4722GF Ámsterdam, Países Bajos; 2) "RigaTech Systems Ltd.", número de inscripción en las Islas Vírgenes Británicas: 396654, oficina registrada: P.O. Box 124, Offshore Incorporations Centre, Road Town, Tortola, Islas Vírgenes Británicas

Naturaleza de la titularidad o el control	
% total de titularidad de acciones	27
% total de control mediante acciones con derecho a voto	27
Titularidad directa de acciones en la entidad declarante	0
Control directo con derecho a voto en la entidad declarante	0

1.1 Beneficiario(s) legal(es) intermedio(s)

Beneficiario legal 1

Nombre	Angerujjheit B.V.
Autoridad de registro	Registro Mercantil de los Países Bajos
Número de inscripción	64739564

Beneficiario legal 2

Nombre	RigaTech Systems Ltd.
Autoridad de registro	Registro de Asuntos Corporativos, BVI
Número de inscripción	396654

Existen muchas ventajas de estandarizar la manera como los datos sobre los beneficiarios finales se recopilan, almacenan y publican. En particular, los datos estructurados posibilitan las verificaciones automáticas de los datos. Por ejemplo, para asegurarse de que estén en el formato correcto o para cotejarlos con otras bases de datos gubernamentales.

Estructurar la información sobre los beneficiarios finales en un formato estándar hace que resulte más fácil vincularla con los datos de otras jurisdicciones para comprender mejor las estructuras de titularidad internacional. Esto permite reducir tanto la necesidad de recurrir a solicitudes prolongadas y formales de asistencia jurídica recíproca entre las distintas autoridades de las jurisdicciones como la cantidad de recursos destinados a ellas.

Recursos

OO desarrolló un modelo de registro global de beneficiarios finales donde se muestra cómo podrían vincularse los datos entre las fuentes. El registro permite que se incorporen declaraciones de diversos países para crear diagramas internacionales de titularidad, como este, donde se emplean datos procedentes de declaraciones de Togo y el Reino Unido.



Para la estandarización y la estructuración de los datos sobre los beneficiarios finales, el BODS es un recurso y un punto de referencia útil. En esta herramienta, se describe qué datos deberían recopilarse y el formato en el cual debería publicarse. En el esquema de datos, se detalla cómo pueden organizarse los datos sobre los beneficiarios finales de una entidad jurídica. Revisar este esquema de datos puede ser valioso para las decisiones que se adoptan en la primera etapa legislativa de la implementación de las reformas en materia de transparencia sobre los beneficiarios finales.

Recursos

Es posible que los desarrolladores deseen consultar el modelo de datos, el esquema y los requisitos del sistema para utilizar el [BODS](#). Para crear datos con formato BODS, puede recurrir a esta [plantilla](#). Puede utilizar la [herramienta de revisión de datos](#) para corroborar que los datos con formato BODS sean válidos, o para convertir datos en la plantilla BODS al formato BODS JSON. Los datos sobre los beneficiarios finales pueden transformarse con facilidad en representaciones visuales de estructuras corporativas a través de la [herramienta de visualización](#) de OO. El equipo técnico de OO puede brindar ayuda sobre cómo implementar el BODS en cualquier jurisdicción.

Recopilación de la información sobre los beneficiarios finales y creación de datos

Una vez que una jurisdicción ha decidido la información que recopilará, será necesario evaluar cómo las empresas enviarán sus declaraciones. En esta etapa, debería ponerse atención en lograr que el sistema de declaración sea claro y fácil de utilizar.

Los formularios bien diseñados facilitan todo lo que sea posible la tarea de los usuarios de ofrecer información precisa e inequívoca. Esto disminuye la cantidad de errores accidentales y la carga de cumplimiento que recae en las entidades declarantes. Enviar información más precisa se vuelve más fácil y disfrazar como error el envío de información deliberadamente falsa se vuelve más difícil.

En términos generales, una vez que se creó un formulario de declaración, la respuesta a las siguientes preguntas debería ser "sí":

- ¿Queda claro qué personas y empresas se incluirán en el proceso de divulgación?
- ¿El formulario es fácil de entender y recorrer?
- ¿Es fácil para las personas proporcionar datos de buena calidad en cada campo?
- ¿Es fácil para las empresas con estructuras muy simples de beneficiarios finales realizar sus declaraciones?
- ¿Puede divulgarse mediante el formulario la totalidad de las estructuras de beneficiarios finales, declarables por ley?
- ¿La información enviada puede relacionarse con los datos de otras bases de datos oficiales, de modo que las empresas no tengan que enviar la misma información varias veces?

Someter a prueba el formulario con una muestra representativa de empresas ayudará a volver a redactarlo y mejorarlo. También se aconseja involucrar a los organismos estatales que sean posibles usuarios de la información sobre los beneficiarios finales cuando se pone a prueba el formulario.

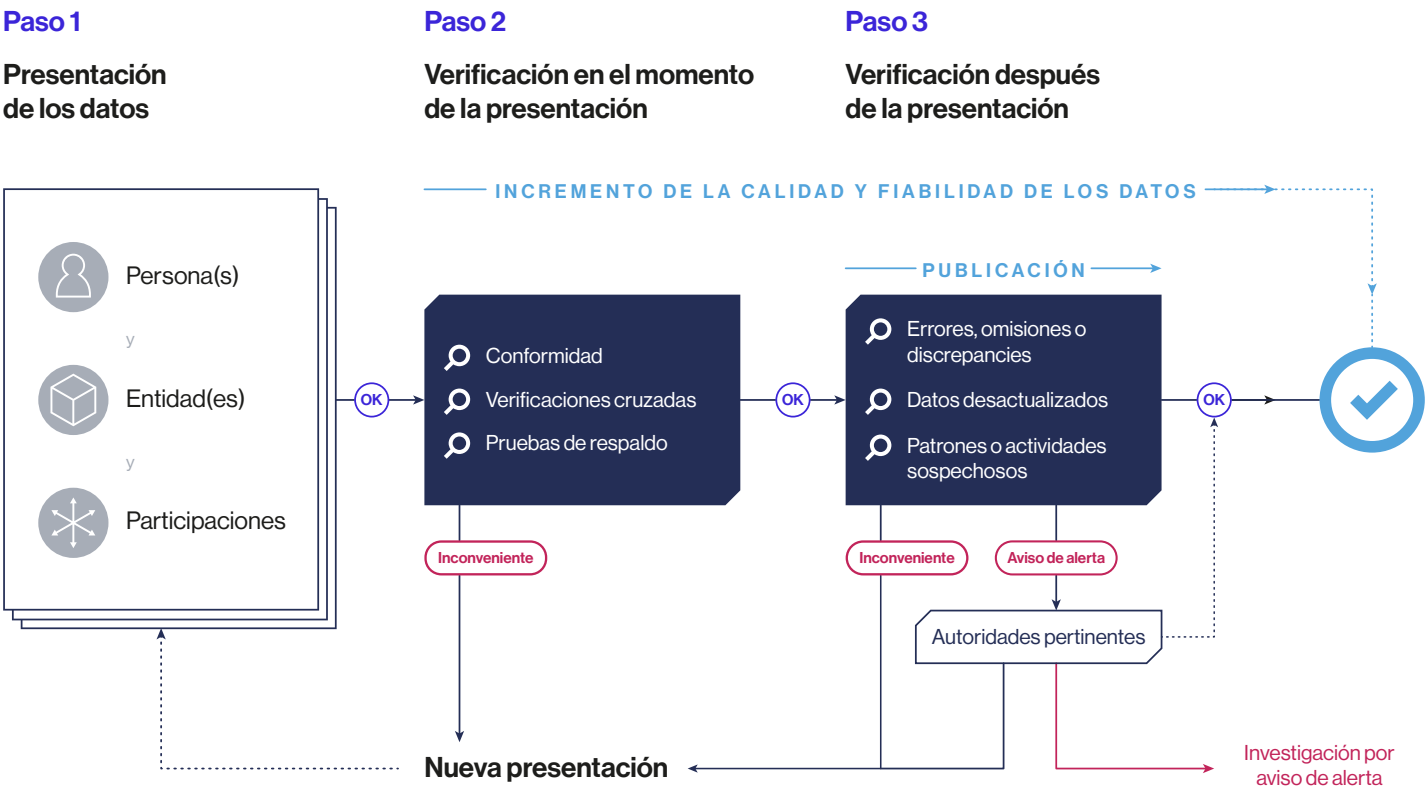
Recursos

El documento [Beneficial ownership declaration forms: A guide for regulators and designers](#) ofrece información detallada sobre el desarrollo de formularios, así como un ejemplo de formulario de beneficiario final.

Verificación de los datos sobre los beneficiarios finales

Otro aspecto que debemos tener en cuenta con los datos sobre los beneficiarios finales es cómo verificar la información enviada. La verificación es la combinación de controles y procesos para garantizar que los datos sobre los beneficiarios finales sean de alta calidad, en otras palabras, que sean precisos y completos en un determinado momento. Para aprovechar al máximo el efecto de los registros de beneficiarios finales, los usuarios y las autoridades deben poder tener confianza en los datos introducidos en un registro. Los sistemas de verificación ayudan a reforzar la confianza en que la representación de titularidad en un registro tiene un alto grado de fidelidad en cuanto a la realidad verdadera y actual de quién posee o controla una empresa en particular.

Figura 9. Diseño de sistemas de verificación





La verificación de datos puede llevarse a cabo cuando se envían los datos sobre los beneficiarios de datos o después de su publicación, y puede ir desde una verificación relativamente sencilla (p. ej., si el campo de fecha de nacimiento contiene una fecha en un formato válido) hasta una más compleja desde el punto de vista técnico (p. ej., cotejar información con otros sistemas gubernamentales).¹⁵ Los sistemas de verificación de datos sobre los beneficiarios finales deberían, como mínimo, cotejar la información de las empresas nacionales registradas, como el número de empresa, con otros registros gubernamentales. En el caso de los beneficiarios finales extranjeros, puede ser más difícil verificar la información (p. ej., verificar una imagen escaneada del pasaporte como documentación de apoyo), debido a los desafíos jurídicos y técnicos asociados con el intercambio automático de datos entre los países y la falta de información disponible en versión digital en algunos registros. Algunos desafíos similares pueden surgir para las empresas extranjeras (p. ej., para los regímenes de divulgación centrados en la contratación). Si bien no siempre son fáciles de verificar, los números de las empresas extranjeras deberían recopilarse y publicarse, dado que permiten a una amplia variedad de usuarios, desde las fuerzas del orden hasta la sociedad civil, realizar sus propias verificaciones adicionales cuando sospechan que existen irregularidades.

Sumado a esto, el público puede verificar la información sobre los beneficiarios finales cuando se publica como datos abiertos (véase la sección [Publicar](#)). Un amplio escrutinio por parte del público aumenta las posibilidades de identificar inconsistencias o posibles irregularidades, así como puede complementar las verificaciones realizadas por el Gobierno. Aprovechar esta posibilidad como una medida eficaz de verificación exigiría que las jurisdicciones creen un mecanismo de denuncia o información para que los actores del sector privado, el público y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) puedan denunciar los errores en los datos publicados en el software de beneficiarios finales. Por ejemplo, este mecanismo existe en registro del Reino Unido y permitió notificar a las autoridades más de 77.000 presuntas discrepancias en los datos sobre los beneficiarios finales durante 2018 y 2019.¹⁶ Adoptar un enfoque basado en riesgos para investigar las discrepancias informadas (por ejemplo, al priorizar las empresas de sectores asociados con altos riesgos de corrupción o aquellas que han sido objeto de diversos informes de errores presentados por los usuarios) ayudaría

a limitar la cantidad de recursos necesarios para llevar a cabo más investigaciones. OO lo considera como una medida complementaria de verificación. Los regímenes de divulgación no deberían depender de la verificación realizada únicamente con las publicaciones.

Recursos

En el informe de políticas de OO sobre la [verificación de los datos sobre los beneficiarios finales](#), se explican los principios fundamentales que sustentan los sistemas y procedimientos eficaces que ayudan a aumentar la confianza en la precisión de las declaraciones sobre los beneficiarios finales.

¹⁵ La naturaleza precisa de las verificaciones, y el momento cuando ocurrirán en el proceso, debe especificarse en los diagramas de flujo de información, detallados en la sección [Sistemas](#).

¹⁶ Solo puede deducirse el efecto que esto tuvo en la calidad de los datos dentro del registro del Reino Unido, dado que es escasa la información pública sobre las investigaciones y las medidas resultantes de denunciar las presuntas discrepancias. Véase: "Annual Report and Accounts 2018/19", Registro Mercantil del Reino Unido, 18 de julio de 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/822078/Companies_House_Annual_Report_2019_web.pdf.



Publicar

En esta sección, se examina cómo los países pueden publicar los datos sobre los beneficiarios finales de conformidad con las leyes nacionales de protección de datos y privacidad o, en su defecto, con las normas internacionales de datos y privacidad.

Buenas prácticas para la publicación de datos

En la sección [Datos](#), se analizó cómo el BODS puede ayudar a estructurar con eficacia los datos sobre los beneficiarios finales, es decir, de un modo que sean legibles por medios informáticos y por humanos, así como interoperables con los datos de otras jurisdicciones.

De acuerdo con las experiencias internacionales de implementación, la definición de acceso público a un registro puede variar y diferir de la definición brindada en el Principio OO de [acceso público](#). Por ejemplo, en una jurisdicción todos los datos podrían ser de acceso gratuito sin inscripción, mientras que en otra podrían solo estar disponibles si se paga la tarifa por acceso a los registros individuales. Si bien ambos datos podrían considerarse públicos desde el punto de vista técnico, el acceso a ellos sería significativamente diferente. El uso y el impacto de los datos sobre los beneficiarios finales serán mayores cuando tengan el formato de datos abiertos, es decir, cuando estén disponibles en línea de manera gratuita como datos estructurados sin licencias restrictivas. Deberían permitir realizar búsquedas por beneficiario final y nombre de empresa, descargarse de manera masiva y ser reutilizables por el público. Esto debería poder hacerse sin tener que pagar una tarifa, utilizar un software propietario o inscribirse. Algunos Gobiernos también deciden poner a disposición los datos sobre los beneficiarios finales a través de otros métodos. Por ejemplo, mediante una API, la cual permite el acceso directo a los datos legibles por medios

informáticos que pueden utilizarse con posterioridad como información para otras herramientas y productos.¹⁷ Todas estas medidas aumentan la cantidad de personas que utilizan los datos, lo que incrementa su impacto y facilita el escrutinio independiente. Los posibles beneficios de aplicar estas medidas se describen en el informe de políticas de OO [Publicación de los registros centrales de beneficiarios finales](#).

Por último, es importante destacar que los datos históricos sobre los beneficiarios finales deberían asimismo conservarse y ponerse a disposición del público. Como se describe en el Principio OO de [información actualizada y auditable](#), conservar los datos históricos evita que una entidad oculte su identidad cambiando su nombre o beneficiarios finales mediante la reincorporación. Asimismo, permite que se realicen investigaciones en casos legales complejos. Los registros históricos y auditables son fundamentales para que las autoridades verifiquen las reclamaciones de titularidad con los registros históricos. Los cambios históricos pueden consultarse durante la investigación, aun cuando la exactitud de los datos esté en duda, y pueden ofrecer pruebas de "quién sabía qué y cuándo" para evaluar, por ejemplo, si la debida diligencia se llevó a cabo de manera eficaz en un momento determinado. A excepción de las redacciones con un régimen de protección, los datos sobre los beneficiarios finales deberían conservarse y publicarse, como mínimo, durante toda la existencia de la empresa y, en lo posible, después de su disolución.

¹⁷ En Ucrania, YouControl utiliza los datos sobre los beneficiarios finales del Registro de Empresas Estatales como una fuente clave de datos para la herramienta innovadora de debida diligencia que ha desarrollado. Sqwyre, en el Reino Unido, combina los datos masivos del registro del Reino Unido con otras fuentes de datos para aconsejar a las empresas sobre cómo la selección del lugar de su negocio puede incidir en las ganancias.



Mitigación de los posibles efectos negativos del acceso público

Los datos sobre los beneficiarios finales se publicaron en docenas de jurisdicciones. Quienes se oponen a los registros públicos sostienen que publicar los datos pone en grave riesgo a determinados individuos. Por ejemplo, algunas partes interesadas en Alemania expresaron su preocupación por el robo de identidad y los secuestros. De acuerdo con las investigaciones, si bien los directores de las empresas corren un riesgo desproporcionado de ser víctimas del robo de identidad, este riesgo es aún mayor cuando ya se publicó en línea información sobre ellos, como en las redes sociales. En las investigaciones realizadas por OO en distintas jurisdicciones que ofrecen registros de datos abiertos sobre los beneficiarios finales, no se lograron identificar ejemplos documentados de graves daños que hayan ocurrido desde su publicación hasta la fecha.

Los posibles beneficios de publicar los datos sobre los beneficiarios finales deben sopesarse frente a los posibles efectos perjudiciales de reducir la privacidad. Estos serán diferentes en cada jurisdicción, y cada implementador deberá evaluar cuáles son los posibles efectos mediante la consulta con las partes interesadas. Hasta el momento, los registros se implementaron, en su mayoría, en los países del Norte Global. Es probable que si se considera realizar reformas en materia de transparencia sobre los beneficiarios finales en otros contextos, estas afrontarán su propio conjunto de posibles daños. Por ejemplo, de acuerdo con la experiencia de OO de apoyar la implementación en México, existen preocupaciones específicas sobre los riesgos a la seguridad personal (p. ej., los secuestros) a raíz del entorno legal y de seguridad particular de dicho país. También han surgido preocupaciones similares en los debates celebrados en México sobre la divulgación de bienes de las autoridades públicas.

Independientemente de las preocupaciones que se planteen, los implementadores pueden tomar algunas medidas para asegurar la mitigación de los posibles daños (también ilustrado en [Figura 10](#)):

1) Adherirse al principio de minimización de los datos

Los implementadores deberían seguir el principio de minimización de datos y recopilar solo aquellos que sean adecuados (suficientes para cumplir con los objetivos políticos establecidos), pertinentes (que tengan un vínculo racional con ese objetivo) y limitados a lo necesario (que

no excedan ese objetivo). Los regímenes de divulgación no deberían recopilar datos innecesarios, sobre todo aquellos que son sensibles (por ejemplo, el aspecto físico o el origen racial), que, a menudo, también necesitan alcanzar un umbral legal superior para su procesamiento. En la práctica, esto significa que los Gobiernos deberán tomar decisiones prudentes sobre qué datos han de recopilarse. Por ejemplo, pueden decidir que basta con recopilar las direcciones de las empresas, en lugar de las direcciones personales, para lograr los objetivos políticos de su registro.

2) Adoptar un sistema de acceso estratificado

Una forma común de sortear los posibles problemas de publicación relacionados con los datos personales es implementar un sistema de acceso estratificado en el cual los distintos usuarios tengan acceso a información diferente. Si bien los órganos de investigación tendrán acceso a la información completa de los beneficiarios finales —incluidas su información de contacto personal y fecha de nacimiento¹⁸—, los datos públicos estarán más limitados, pero serán suficientes para facilitar la rendición de cuentas y la supervisión pública (p. ej., una dirección para notificaciones en lugar de una residencial). Los formularios de divulgación de datos sobre los beneficiarios finales deberían indicar claramente qué campos de datos estarán disponibles solo para las autoridades competentes y no serán públicos, dado que esto puede reducir las posibles confusiones y las objeciones a la privacidad durante la implementación.

3) Aplicar un régimen de protección

Los implementadores pueden también mitigar los posibles efectos negativos derivados de la publicación de datos estableciendo exenciones a la publicación en circunstancias en las que alguien quede expuesto a riesgos desproporcionados. Este es una característica compartida por muchos regímenes de transparencia sobre los beneficiarios finales y debería centrarse en mitigar los riesgos que surgen de la publicación de los datos. Por ejemplo, una persona puede ser miembro de alguna comunidad religiosa y ser el beneficiario final de una empresa cuyas actividades entran en conflicto con los principios de esa religión. Además, el régimen de protección debería incluir los riesgos derivados de la publicación de cualquiera de los datos personales. Por ejemplo, alguien que haya sufrido acoso u hostigamiento tiene un motivo legítimo para que no se publique su nombre y domicilio residencial. Un régimen de protección debería contar con un sistema de solicitudes que permitiera pedir que se protejan ciertos campos de datos, o todos ellos, antes de publicarse, si se

¹⁸ Tymon Kiepe, "Publicación de los registros centrales de beneficiarios finales", OO, julio de 2021, 17, <https://www.openownership.org/uploads/OO%20Public%20Access%20Briefing%20ES.pdf>.

avala con evidencias. Estas solicitudes deberían revisarse de acuerdo con una serie de condiciones estrictamente definidas para evitar que se produzcan lagunas importantes en un régimen de divulgación.

Figura 10. Mitigación de los posibles efectos negativos en un régimen de divulgación de datos de los beneficiarios finales



Recursos

Para profundizar el debate sobre los beneficios de publicar los datos sobre los beneficiarios finales, y las estrategias para mitigar cualquier posible efecto negativo, véanse los informes de OO [Publicación de los registros centrales de beneficiarios finales](#) y [Data Protection and Privacy in Beneficial Ownership Disclosure](#).

Para conocer estudios de caso de la repercusión incipiente de los registros públicos, véanse las historias de OO [Early impacts of public registers of beneficial ownership: Slovakia](#) y [United Kingdom](#).



Pasos futuros para los registros de beneficiarios finales

El contenido presentado en las páginas interiores tuvo como objetivo ayudar a comprender todos los problemas y las áreas que deberán abordarse para crear un registro público eficaz de beneficiarios finales destinado a una amplia variedad de objetivos políticos. Poner a disposición del público los primeros datos sobre los beneficiarios finales será un hito importante, pero la publicación no es, desde luego, un fin en sí mismo. Para que los datos tengan un impacto en el mundo real, las partes interesadas tanto dentro como fuera del Gobierno deben hacer un buen uso de ellos. Para diseñar sistemas eficaces, es importante comprender los diferentes modos en que los departamentos gubernamentales, las empresas y la sociedad civil querrán acceder y utilizar el registro de beneficiarios finales para lograr una repercusión en las políticas (véase, por ejemplo, [Early impacts of public registers of beneficial ownership: Slovakia y United Kingdom](#)). Algunas personas desearán buscar un registro particular, mientras que otras personas desearán analizar muchos registros a la vez. Esto significa publicar los datos de manera que tanto las personas como las computadoras puedan leer, comprender y utilizar. Facilitar la interacción de los usuarios con los datos y el registro es crucial para aumentar su repercusión y sostenibilidad.

Por otra parte, deberían actualizarse con regularidad el régimen y el sistema de divulgación para garantizar su repercusión continua. Los comentarios de los usuarios y el análisis de los datos recopilados y publicados ayudarán a identificar gradualmente las fortalezas y las debilidades de los datos. Para seguir mejorando el régimen de divulgación y el registro, es posible que sea necesario revisar los primeros pasos del proceso de implementación y hacer ajustes en los reglamentos o la legislación de base. Los [Principios OO](#) pueden ser el marco para evaluar la eficacia de los regímenes de divulgación e identificar las áreas de mejora (véase [este ejemplo para el Reino Unido](#)), lo cual debería ser realizado en [consulta](#) con las distintas partes interesadas involucradas en las reformas en materia de

transparencia sobre los beneficiarios finales. Estas revisiones pueden llevar a la adopción de futuros cambios, como ajustar la definición para eliminar las lagunas, bajar el umbral de divulgación, ampliar el conjunto de entidades que deben cumplir con los requisitos de divulgación, modificar la manera en que se estructuran los datos y desarrollar o perfeccionar los procesos de verificación para mejorar su precisión. Al llevar a cabo las revisiones y las mejoras periódicas del régimen de divulgación, los datos serán cada vez más útiles. Esto también será fundamental para lograr los distintos objetivos políticos, como fomentar la confianza en la integridad de las transacciones comerciales y del sistema financiero, o tomar medidas drásticas contra el lavado de dinero, la corrupción y la evasión fiscal, que siguen motivando la creación de nuevos registros de beneficiarios finales en todo el mundo.

Para obtener ayuda sobre cualquier otro aspecto de la implementación, lo invitamos a comunicarse con correo electrónico a la siguiente dirección: support@openownership.org.

Autores

Peter Low

Kadie Armstrong

Editor

Victor Ponsford

Diseño

Convincible Media



openownership.org

 **@openownership**

a/c Global Impact, 1199 North Fairfax Street, Suite 300, Alexandria, VA 22314, Estados Unidos