



Beneficiarios Finales en América Latina: avances, obstáculos y desafíos.

Una mirada desde Sociedad Civil



Coordinación de la Iniciativa

Ciudadanía e Instituciones de Gobierno -
Fundación Directorio Legislativo

-

Directora Ejecutiva Global

Barón, María

-

Directora Ejecutiva

Alonso Murray, Noel

-

Coordinadora de Ciudadanía e Instituciones de Gobierno

Volpin, Michelle

-

Equipo

Bertona, Andrés

Chibán Zamar, Lucía

-

Agradecimiento especial

Cirimele, Martina

Cirimello, Lucía

Greene, Catherine

Marano, María Eugenia

Paris, Francisco

-

Diseño

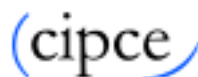
Comunicación - Fundación Directorio
Legislativo

-

Organizaciones que colaboraron con aportes, validaciones y recomendaciones:



Extractive Industries
Transparency Initiative



Centro de Investigación y
Prevención de la Criminalidad
Económica



Índice

Prólogo	4
Resumen ejecutivo	6
Introducción	6
Primer acercamiento	6
Beneficiario finales en el plano internacional	8
La importancia del avance de la herramienta	9
¿De qué hablamos cuando hablamos de beneficiarios finales?.....	9
Definición de beneficiario final	9
Criterios de identificación	10
Disponibilidad de información sobre beneficiario finales.....	11
Registros de beneficiarios finales	11
Accesibilidad: carácter secreto, limitado o público	12
Estado actual en América Latina	13
Conclusiones	16
Retos y desafíos para la puesta en marcha de registros públicos	16
Consideraciones desde una mirada desde la sociedad civil	16
Anexo	18
Listado de leyes y normas sobre BO en Latinoamérica y el Caribe	18
Listado de compromisos de OGP sobre Beneficiarios Finales	18

Prólogo

La transparencia en materia de beneficiarios reales¹ es una herramienta crucial en la lucha contra la corrupción y los flujos de financiamiento ilícito. A menudo no está claro quiénes son los verdaderos dueños de las empresas, ya que pueden estar ocultos detrás de cadenas de sociedades ficticias. Revelar la identidad de los verdaderos dueños de las empresas es fundamental a los fines de lidiar con conflictos de interés, mejorar la confianza y la rendición de cuentas en favor de los ciudadanos y sus gobiernos, reducir los riesgos financieros y reputacionales de las empresas, obtener el mayor provecho de los contratos públicos y mejorar la recaudación de ingresos a nivel estatal.

La anonimidad de los verdaderos dueños de las empresas puede representar un particular desafío en las industrias extractivas, en donde saber quién posee los derechos a extraer petróleo, gas y minerales es fundamental a los fines de asegurar la buena gobernanza del sector extractivo. La información sobre los beneficiarios reales favorece los esfuerzos contra la corrupción a lo largo de la cadena de valor, desde la concesión de licencias hasta el cierre de los proyectos extractivos. Desde la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) felicitamos la iniciativa de Directorio Legislativo de publicar un documento de fácil comprensión que identifique el estado actual del marco regulatorio de beneficiarios reales en América Latina, indique y difunda los esfuerzos y prácticas de las iniciativas internacionales en el tratamiento del tema, analice los desafíos de la agenda e identifique las principales oportunidades de avanzar.

Escándalos financieros como Panama Papers y la reducción del margen para ocultar dinero en paraísos fiscales han puesto la mirada en casos específicos de este tipo de abusos. Sin embargo, estos esfuerzos por sí solos no pondrán fin a la corrupción. Deben ir acompañados de mejores normas y medidas para hacer cumplir la ley en los países donde se generan estos ingresos. Y es por esta razón que es tan importante la implementación de los requisitos

del EITI y otros compromisos internacionales como los incluidos en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), particularmente los referentes a los beneficiarios reales. El EITI ha logrado producir resultados prácticos mediante la inclusión de información sobre los beneficiarios reales en los procesos de otorgamiento de licencias y de inscripción de empresas y a través de su propio régimen de presentación de información. Son más de 31 los países del EITI que publican algún tipo de información sobre los beneficiarios reales de las empresas de petróleo, gas y minería.

Es crucial ahora continuar con acciones inmediatas para colaborar y emprender los cambios regulatorios tanto normativos como prácticos, donde los actores relevantes, como gobiernos, industrias, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes jueguen un papel clave. Dichos cambios deberían abordar, en primer lugar, regular la materia de beneficiarios reales de manera integral, integrándose al contexto institucional de cada país. En segundo lugar, es esencial acompañar este proceso con actividades de sensibilización que generen incentivos institucionales para todos los involucrados. Así mismo, es necesario garantizar que los organismos encargados de poner en marcha los registros dispongan de los recursos necesarios para su manejo y acceso público, y para que esta información pueda ser usada para la buena gobernanza de los recursos extractivos.

Desde EITI agradecemos esta oportunidad de brindar información a la sociedad sobre beneficiarios reales en América Latina y la importante perspectiva de la sociedad civil, y de colocar esta importante materia en la agenda regional de transparencia y lucha contra la corrupción.

–

Mark Robinson

Director Ejecutivo, Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)

1 Este documento utiliza los términos “Beneficiario Real” y “Beneficiario Final” como sinónimos, teniendo en consideración que su utilización varía entre organismos internacionales (como es el caso de EITI –que utiliza “Real”– y el GAFI –que utiliza “Final”–) y entre legislaciones nacionales.



I. Resumen ejecutivo

Desde la Fundación Directorio Legislativo buscamos que este documento se constituya en un insumo de fácil comprensión para que toda persona interesada, ya sean ciudadanas y ciudadanos, académicos, integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil, tomadores y tomadoras de decisión, entre otros, se introduzcan en la materia de beneficiarios finales y activen el debate entorno a la puesta en marcha de registros oficiales de acceso público e interoperables.

El objetivo de este trabajo es contribuir al conocimiento y diagnóstico del concepto de beneficiarios finales, y realizar aportes para la elaboración de políticas públicas sobre el tema en América Latina, tomando en cuenta el ámbito comparado. En este informe, se presenta el estado actual de las regulaciones en la temática en 20 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela) y, a partir de ello, se pretende difundir las observaciones e intereses que la Sociedad Civil tiene sobre la temática.

El documento contiene 4 secciones: durante la primera parte, se introduce la noción de la propiedad beneficiaria al público para ubicarlo en un contexto práctico. En este sentido, también se expone la labor de diferentes organismos internacionales sobre la agenda, particularmente el de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa por la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), y por último, se revisa cuáles son las utilidades de la herramienta.

El segundo y tercer apartado, se centran en la definición teórica del beneficiario final y la disponibilidad real de información, haciendo foco en los registros públicos y su desarrollo en América Latina.

Por último, el trabajo finaliza con comentarios y conclusiones sobre el estado actual de la regulación de beneficiarios finales en la región. En los mismos, se observan algunos de los retos y los desafíos que se interponen en la puesta en marcha de registros de acceso público y se mencionan diferentes aportes desde la mirada de la Sociedad Civil.

II. Introducción

1. Primer acercamiento

Cualquier persona puede ejercer una empresa productiva o de servicios. Puede hacerlo de forma individual o colectiva y a nombre propio o a través de un vehículo legal como una sociedad mercantil, una asociación civil o un fideicomiso, entre otros ejemplos.

De una u otra forma, si bien estos emprendimientos pueden estar orientados a generar ganancias en beneficio propio, siempre tendrán un impacto positivo directo o indirecto en la vida social y económica de una comunidad, al incrementar la riqueza, el empleo y el desarrollo. Sin embargo, en muchas ocasiones las empresas pueden generar impactos negativos cuando su propósito es ilícito, su actividad económica es riesgosa o esconden actividades ilegales, como por ejemplo, la evasión impositiva para defraudar al estado y pagar menos impuestos.

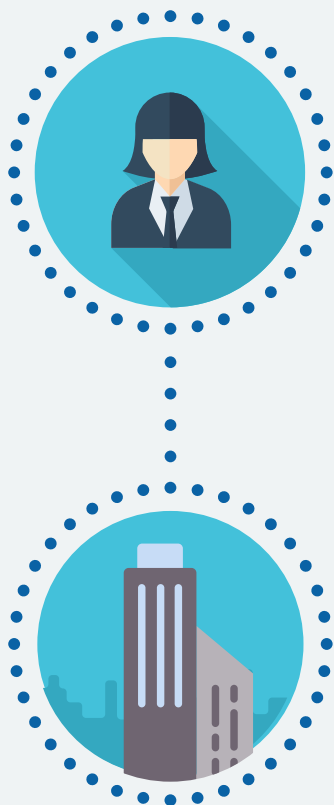
Tanto el gobierno como la sociedad tienen un gran interés en prevenir, sancionar y erradicar este tipo de conductas delictivas, y por ello, cuando son detectadas por el Estado acarrear algún tipo de responsabilidad penal o administrativa. En este aspecto, cada vez más países avanzan en una legislación eficaz para que no sólo las empresas, sino también sus propietarios tengan algún tipo de responsabilidad por sus actos².

Pero no siempre es fácil que esto último ocurra. Cuando un individuo dirige personalmente su propia empresa y tiene el control directo de la misma, la identificación de esa persona como responsable final no genera mayores complicaciones. En este caso, el riesgo de que esa persona utilice la empresa para llevar a cabo acciones con efectos dañosos o maniobras ilegales podría ser menor, ya que resultaría más fácil para las autoridades identificar a esa persona como el actor responsable de tales acciones y aplicar las sanciones correspondientes. Sin embargo, **en la práctica empresarial moderna es habitual que las personas físicas sean propietarias de empresas y que éstas, a su vez, sean propietarias de otras empresas**³.

2 OGP (2019) Informe Global de OGP: Beneficiarios Reales.

3 Andrés Knobel. (2017). Regulación sobre beneficiarios finales en América Latina y el Caribe . Banco Interamericano de Desarrollo.

Persona propietaria única



Cadena de propiedades



Esta práctica habitual dificulta la identificación de las personas físicas que están detrás de las empresas, especialmente en aquellos casos en los que se utilizan este tipo de tramas para realizar maniobras de simulación por interposición de personas con el fin de ocultar la titularidad real y facilitar la realización de actividades ilícitas. En efecto, la conformación de este complejo sistema de vehículos de apariencia legal permite que las personas que hacen uso del mismo pasen desapercibidas ante las autoridades, dificultando su identificación y reconocimiento como propietarios finales o quienes tienen el control real de los fondos o activos de la empresa, y por lo tanto, constituye un factor que incrementa los riesgos de corrupción, evasión impositiva, financiación del terrorismo y blanqueo de capitales⁴.

Es aquí cuando la noción de **beneficiario final**⁵ adquiere relevancia. Este concepto resulta clave para entender **quiénes son las personas que tienen la titularidad de las empresas y ejercen el control de las mismas, permitiendo de esta forma la atribución de responsabilidad por sus actos.**

2. Beneficiario finales en el plano internacional

La temática de beneficiarios finales constituye uno de los ejes centrales en las políticas y las recomendaciones de organismos internacionales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)⁶, el Foro Global de Intercambio de Información Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁷, el Grupo de Alto Nivel sobre Responsabilidad Financiera Internacional, Transparencia e Integridad (FACTI Panel)⁸ y el G-20⁹.

También otras iniciativas globales como la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)¹⁰ y la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)¹¹ impulsan esta agenda a través de su trabajo. En este marco, diversas organizaciones de la sociedad civil internacional desarrollan acciones en pos de avanzar en la creación de registros de beneficiarios finales, como Open Ownership¹². En la actualidad y gracias a la labor de estos diferentes organismos, más de 100 países se han comprometido a divulgar información sobre beneficiarios finales.¹³

La transparencia de la propiedad beneficiaria es una de las principales prioridades que tiene OGP en su agenda de lucha contra la corrupción. De hecho, los copresidentes de OGP para el periodo 2020-2021 incluyeron dentro de su visión de trabajo la necesidad de *“desarrollar y escalar metodologías más efectivas y basadas en evidencias para fortalecer la transparencia de los contratos entre los gobiernos y las empresas, identificar los beneficiarios reales de esas empresas y fortalecer las prácticas de ética en los gobiernos”*¹⁴.

Según datos publicados en 2019 en el “Informe Global de OGP de Iniciativas Anticorrupción: Beneficiarios Reales”¹⁵, desde el año 2011 se han incluido 32 compromisos de propiedad beneficiaria en los Planes de Acción Nacional que llevan adelante los países que conforman la Alianza. La mayoría de los compromisos relacionados con beneficiarios finales se han enfocado en la creación de registros sólidos y su publicación en formato de datos abiertos y legibles. Algunos de los países que han impulsado estos compromisos son Kenia¹⁶, Ucrania¹⁷ y la República Eslovaca¹⁸. De cara al futuro, OGP ha identificado cuatro nuevos componentes como temas clave a tratar: el fortalecimiento de los requisitos de divulgación, la mejora de la

4 Para ver ejemplos de ello, visitar *The great rip off: anonymous companies and their victims*. Global Witness. (2014).

5 Este documento utiliza los términos “beneficiario final”, “beneficiario real” y “propiedad beneficiaria” para referirse a los conceptos en inglés como “ultimate beneficial owners”, “beneficial owners” o “beneficial ownership”

6 Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). (2014). Guía sobre Transparencia y Beneficiario Final.

7 Foro Global de Intercambio de Información Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2019). Manual sobre Beneficiarios Finales.

8 Grupo de Alto Nivel sobre Responsabilidad Financiera Internacional, Transparencia e Integridad (FACTI Panel). (2021). Report of the High Level Panel on International Financial Accountability, Transparency and Integrity for Achieving the 2030 Agenda.

9 G20. (2014). High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency

10 Más información en <https://www.opengovpartnership.org/es/>

11 Más información en <https://eiti.org/>

12 Más información en <https://www.openownership.org/>

13 Listado de países y mapa interactivo disponible en <https://www.openownership.org/map/>

14 Visión 2020-2021 de los copresidentes de OGP: Gobierno de la República de Corea y María Barón.

15 Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/global-report-beneficial-ownership/>

16 National Action Plan IV 2020 – 2022. Create public beneficial ownership register (KE0024)

17 Ukraine Action Plan 2018-2020. Beneficial Ownership Registry (UA0076)

18 Slovan Republic Action Plan 2019-2021. Publish Beneficial Ownership Data (SK0129)

interoperabilidad de la información, la verificación de la información registrada y la participación de los ciudadanos en el control y la rendición de cuentas.

Además, OGP apoya dos coaliciones que promueven la transparencia de los beneficiarios finales: el Grupo de Liderazgo de Propiedad Beneficiosa¹⁹ y la Comunidad de práctica sobre transparencia de beneficiarios finales en América Latina²⁰. Estos grupos buscan promover el intercambio entre organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil e involucrar a diversos países en el debate y el uso de la plataforma OGP para avanzar en la transparencia de la propiedad beneficiosa.

Por otro lado, EITI realizó avances significativos en la agenda de beneficiarios finales. Actualmente, por medio de su estándar, 55 países²¹ se comprometieron a identificar públicamente a las personas que tienen participación en empresas del sector extractivo y 31 de ellos publican algún tipo de información sobre los beneficiarios finales de las empresas de petróleo, gas y minería. Entre estos países, se destacan los casos de Trinidad y Tobago²² y Myanmar²³.

3. La importancia del avance de la herramienta

La transparencia de la propiedad beneficiaria se ha convertido en una herramienta crucial en la lucha contra los flujos financieros ilícitos, que pueden provenir de delitos tributarios y otros delitos económicos.

Entre otras finalidades, contribuye a:

- **Identificar a las personas que se involucran en actividades ilícitas** mediante la interposición de vehículos legales.
- **Reducir el riesgo de evasión fiscal**, aumentando así la correcta recaudación de impuestos.
- **Prevenir conflictos de interés** y mejorar la forma

de abordarlos.

- **Mejorar la gobernanza mercantil**, ya que refuerza la transparencia, la confianza y la rendición de cuentas en las prácticas corporativas, abogando por un mercado más justo.
- **Diseñar mejores estrategias de gestión de riesgos financieros**, aumentando la reputación de las empresas y la inversión responsable.
- **Llevar adelante control efectivo** sobre quiénes son las personas con las que el Estado realiza contrataciones públicas.

III. ¿De qué hablamos cuando hablamos de beneficiarios finales?

1. Definición de beneficiario final

Si bien la noción de beneficiario final difiere en las diversas legislaciones nacionales e internacionales, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) indica una definición sencilla que puede servir como base para el debate: *“El beneficiario final es la persona o las personas naturales que en última instancia poseen o controlan a un cliente y/o la persona naturales en cuyo nombre se realiza una transacción. También incluye a las personas que ejercen el control efectivo en última instancia sobre una persona jurídica o otra estructura jurídica.”*²⁴

En su primera parte, la definición hace referencia a las **personas naturales**. Es decir, a las **personas humanas o físicas exclusivamente**, excluyendo todo tipo de personas jurídicas, ya sean sociedades comerciales u otras organizaciones de cualquier tipo.

La segunda parte de la definición se centra en el requisito que deben cumplir esas personas naturales para ser consideradas como beneficiarios finales. Esto

19 Más información en <https://www.opengovpartnership.org/es/beneficial-ownership-leadership-group/>

20 Más información en <https://www.opengovpartnership.org/es/community-of-practice-on-beneficial-ownership-transparency-in-latin-america/>

21 Listado de países y mapa interactivo disponible en <https://eiti.org/countries>

22 Registro de beneficiarios reales disponible en <https://www.tteiti.com/beneficial-ownership-register>

23 Registro de beneficiarios reales disponible en <https://bo.dica.gov.mm/>

24 Beneficial owner refers to the natural person(s) who ultimately owns or controls a customer and/or the natural person on whose behalf a transaction is being conducted. It also includes those persons who exercise ultimate effective control over a legal person or arrangement. (Versión original) Financial Action Task Force (FATF). (2012). International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation - the FATF Recommendations.

es, que **posean o controlen a una persona jurídica u otra estructura jurídica**. El control al que hace referencia esta definición refiere a la capacidad en la toma de decisiones importantes sobre el vehículo jurídico.

En definitiva, siguiendo esta lógica, para que una persona física sea considerada beneficiaria final, debe poseer y beneficiarse efectivamente de los rendimientos o del patrimonio del instrumento jurídico, o en su defecto, debe ejercer finalmente el control efectivo sobre el mismo, sin necesidad de control o representación directa, siempre que mantenga la capacidad de decisión pertinente sobre la persona o estructura jurídica.

2. Criterios de identificación.

Como se ha mencionado anteriormente, la identificación de una persona como beneficiario final de una empresa puede no requerir mucho trabajo, ya sea porque es el único propietario y quien toma las decisiones, o porque es evidente quién controla o recibe en última instancia los beneficios o las ganancias de la empresa. Sin embargo, en muchos casos no es tan sencillo determinar quién es esa persona, ya que el control o provecho puede ejercerse de diferentes maneras, y además existen diferentes grados de control, lo que dificulta determinar cuál es el nivel suficiente para que la persona que efectivamente lo ejerce sea considerada el beneficiario final.

Es por ello que existen distintos criterios de identificación, y tanto los países como los organismos internacionales han ido desarrollando ciertas reglas y estándares para mantener uniformidad y rigurosidad a la hora de establecer la identificación de una persona como beneficiario final.

El criterio más común que se utiliza es el de la propiedad o participación mayoritaria. La persona beneficiaria en este caso será la que tenga posesión directa o indirecta de un porcentaje mínimo (umbral) de acciones o participaciones en la persona o estructura jurídica. Por ejemplo, cualquier persona que tenga la posesión de más del 25% de las acciones de una sociedad comercial. En este caso, el factor clave para identificar si se trata de un beneficiario final es el umbral mínimo de participación, y esto sugiere que puede haber más de una persona beneficiaria. El GAFI destaca que este criterio también incluye la noción de control indirecto que se puede extender más allá de la

titularidad formal o podría ser a través de una cadena de vehículos corporativos.

Otro criterio utilizado es el de control indirecto. Este control puede determinarse por distintos medios, como por ejemplo con la posesión de un porcentaje importante del derecho a voto o de la posibilidad de nombrar o remover a los miembros del Directorio de la entidad. Por otro lado, el control puede ser ejercido en forma individual o junto con otros accionistas, por ejemplo por lo que determine el contrato social respecto del tipo de acciones, posibilidad de voto, etc. Siguiendo la Guía del GAFI, el control efectivo también puede ejercerse por otros medios, por ejemplo, a través de un poder de influencia o veto sobre las decisiones que se toman en una entidad, ya sea por acuerdos entre accionistas o socios, o por el vínculo familiar o de otro tipo con quienes toman las decisiones, o por poseer obligaciones negociables u otros títulos de deuda de una entidad convertibles en acciones.²⁵

Los criterios mencionados se centran en identificar a quienes poseen o controlan de cierta manera a la persona o entidad jurídica teniendo en cuenta un enfoque de participación mayoritaria o de control, en el que la persona debe superar una determinada cantidad porcentual de acciones o derechos de voto para ser considerada beneficiaria final. Manteniendo esta definición, cualquier persona que, por ejemplo, tenga una participación inferior al umbral, no tendría, salvo prueba en contrario, el control de la entidad y, por tanto, no se llevaría ningún seguimiento de la misma.

Sin embargo, en muchos casos, **debido a la magnitud del patrimonio de la empresa, es necesario identificar a todos sus propietarios ya que una relativa baja participación en su capital puede significar gran cantidad de dinero.** Por ello, diversos expertos y organizaciones como Tax Justice recomiendan acompañar los criterios de identificación con consideraciones sobre la situación económica de los vehículos legales para obtener una visión integral²⁶.

²⁵ GAFI. (2014). Guía sobre Transparencia y Beneficiario Final.

²⁶ Tax Justice Network. (2020). Beneficial ownership transparency for companies listed on the stock exchange

IV. Disponibilidad de información sobre beneficiario finales

1. Registros de beneficiarios finales

En primer lugar, cabe mencionar que ningún organismo internacional exige el establecimiento de registros de beneficiarios finales²⁷, aunque el GAFI lo sugiere y tanto EITI²⁸ como OGP lo promueven. Pero como se verá más adelante, los registros son las herramientas más oportunas y efectivas para divulgar información sobre la propiedad beneficiaria y para avanzar hacia su veracidad, teniendo en cuenta que es el formato ideal para realizar cruzamiento de datos y verificación de dicha información.

La recomendación que realizan los organismos internacionales es asegurar la disponibilidad y el acceso oportuno a la información básica de beneficiarios finales de personas jurídicas y estructuras jurídicas. En este sentido, la información debe ser precisa y actualizada²⁹. Para ello, tanto el GAFI como el Foro Global de la OCDE sugieren tres mecanismos alternativos, pero combinables, para dar cumplimiento a esta obligación: 1) Exigir a las entidades que conserven esta información y la faciliten a las autoridades que la soliciten (company approach), 2) Obtener información de cualquier fuente existente, es decir, buscar datos en posesión de diversas autoridades o sujetos obligados o en registros especiales, etc (existing information approach) y 3) Llevar adelante un registro especial (registry approach).

Algunos estudios concluyen que los mejores resultados son conseguidos por países que implementan un abordaje multifacético (multi-pronged approach)³⁰, es decir una combinación de las tres alternativas. Por otro lado, resulta fundamental destacar que los países deben enfatizar la implementación de registros unificados de acceso público y con datos interoperables. Esta estrategia presenta las siguientes ventajas:

- Facilita el acceso en tiempo oportuno a la información de autoridades e interesados

- No es necesario solicitar información a diferentes entidades

- Evita alertar a los sujetos obligados sobre consultas realizadas

- Permite a las autoridades e interesados verificar el cumplimiento y actualización

- Facilita la imposición de sanciones

- Maximiza la interoperabilidad de la base de datos con otras fuentes de información

- Consolida la uniformidad de datos suministrados

En cuanto a la uniformidad de datos suministrados, es importante que los beneficiarios finales sean identificados fielmente a través de los siguientes datos:

- Nombre completo

- Documento de identificación legal o tributario

- Fecha de nacimiento

- Nacionalidad

- País de residencia

- Fecha a partir de la cual se considera al individuo como beneficiario final

- Forma de control del vehículo legal

27 Andrés Knobel. (2017). Regulación sobre beneficiarios finales en América Latina y el Caribe . Banco Interamericano de Desarrollo.

28 A partir del 1 de enero de 2020, EITI exige a los países implementadores y las compañías divulgar información sobre los beneficiarios reales y recomienda hacerlo a través de un registro.

29 GAFILAT. (2020). Informe de prácticas y desafíos de los países de América Latina sobre los mecanismos de acopio de información básica y de beneficiarios finales.

30 GAFI. (2019). Mejores prácticas sobre beneficiarios finales para personas jurídicas.

Asimismo, para asegurar una correcta implementación del registro se debe considerar tres cuestiones fundamentales. La primera deriva en **la importancia de designar a una única autoridad de aplicación que se encargue de la tarea**. En este sentido, la autoridad competente de la administración y funcionamiento del registro no debe circunscribirse a una temática especial ya que la herramienta cumple una función transversal. Lo recomendable es que la autoridad de aplicación sea el organismo que tenga mayor alcance de destinatarios, tanto actores públicos como privados, y que no sean organismos únicamente especializados en una materia, como son las autoridades tributarias o judiciales. En este sentido, es fundamental que la función de administrar el registro único sea encomendada a una autoridad de gran relevancia técnica y política que cuente con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para llevar a cabo la labor y con una gran capacidad de articulación para generar y sostener vínculos con otros organismos estatales y no estatales.

Un segundo punto que cobra relevancia es la **necesidad de contar con un registro centralizado, teniendo en consideración la organización gubernamental de cada país**, es decir, la estructura para el ejercicio de la soberanía que adoptan los diferentes países, a los fines de diagnosticar e interconectar registros. En este sentido, un país con una estructura federal presenta la complejidad de que cada provincia o jurisdicción tiene su propio registro, como es el caso de Argentina³¹. De allí la importancia de prestar atención a la interconexión de los distintos organismos, para lograr que la información se encuentre centralizada en un solo registro.

Por último, debe considerarse que el registro **se encuentre disponible en el portal web institucional de la autoridad** a fin de tener la mayor exposición posible, y publicarse conforme con estándares internacionales de datos abiertos.

2. Accesibilidad: carácter secreto, limitado o público

Si bien, como se mencionó, existe una tendencia creciente por promover reformas sobre la temática de beneficiarios finales, la publicación de estos datos en registros de acceso público continúa siendo uno de los grandes desafíos en la región³². En efecto, todavía existe una fuerte resistencia de ciertos sectores a la publicidad de estos datos.

Quienes se oponen, consideran que hacerlo implicaría invadir asuntos e información privada de las personas, violando así el derecho a la privacidad. También sostienen que esto podría traer aparejado riesgos de daño hacia la persona de la cual se está publicando esta información, como ser la extorsión o el secuestro³³. Por otro lado, quienes están a favor de la publicidad sostienen que ir por el carácter secreto o limitado de la información impide que todos puedan saber quiénes son los beneficiarios finales, y así se pierden muchas oportunidades de usar la información como herramienta para combatir la corrupción.

La puesta en marcha de registros únicos de beneficiarios finales es un avance fundamental para la lucha contra la corrupción pero su acceso no debe ser habilitado exclusivamente a entidades del Estado. Conocer las identidades de quienes están detrás de las empresas es fundamental no sólo para ciertas agencias gubernamentales, sino también para la sociedad civil y la ciudadanía en general, ya que permite que haya un mayor control desde todos los sectores y mayores medidas para exigir responsabilidades, reforzando así la rendición de cuentas. En este sentido, para poder habilitar y facilitar el monitoreo cívico resulta esencial que el registro sea abierto al público y pueda ser consultado, descargado, analizado y reutilizado por cualquier persona interesada sin acreditar derecho alguno o interés particular.

Los organismos e iniciativas internacionales también tienen un fuerte interés en que la información de beneficiarios finales sea puesta a disposición del público. Para el GAFI, por ejemplo, la información sobre el beneficiario final puede estar disponible sólo para autoridades competentes seleccionadas,

31 María Eugenia Marano. (2019). Los registros públicos de beneficiarios finales en Argentina: avances y retrocesos de un proceso inconcluso. Programa de Integración Regional y Financiamiento para el Desarrollo de Fundación SES. Disponible en: <http://www.conferenciabf.org/wp-content/uploads/2019/10/registros-publicos-pdf.pdf>

32 GAFILAT. (2020). Informe de prácticas y desafíos de los países de América Latina sobre los mecanismos de acopio de información básica y de beneficiarios finales.

33 Andrés Knobel. (2017). Regulación sobre beneficiarios finales en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

pero debería considerarse la posibilidad de cómo los avances tecnológicos pueden permitir a los registros proporcionar acceso público³⁴. Asimismo, EITI exige a los países miembros que la información sobre beneficiarios finales que operan las industrias extractivas o tienen participaciones en ella sea pública, y recomienda que los países implementadores mantengan un registro accesible al público de los beneficiarios finales de las sociedades que soliciten o tengan una participación en un contrato o licencia de exploración o producción de petróleo, gas o minería³⁵. Por otro lado, los compromisos actuales de OGP relacionados con beneficiarios se han centrado en publicar registros de beneficiarios finales de las empresas en formato de datos abiertos y legibles por máquinas³⁶. Por último, la Quinta Directiva de la Unión Europea para la prevención del lavado de dinero es un paso sumamente importante para la transparencia de los beneficiarios finales. Desde el 1 de enero de 2020, dicha normativa requiere el establecimiento de registros públicos para beneficiarios finales de personas jurídicas³⁷.

3. Estado actual en América Latina.

A través de un **relevamiento de 20 países**³⁸ de la región llevado adelante por Directorio Legislativo³⁹, donde están presentes 9 países que implementan EITI⁴⁰, se detectó que solo 18 regulan de manera específica la materia de beneficiarios finales. En este sentido, 11 de estas jurisdicciones lo hacen a través de normas con rango de ley mientras que el resto lo hace por medio de decretos del poder ejecutivo y otras reglamentaciones. Es valioso indicar que el régimen legal de la propiedad beneficiaria en estos 7 países puede ser fácilmente

modificable o sustituible, poniendo en riesgo los avances realizados en la materia.

Por otro lado, todas las regulaciones identifican a los beneficiarios finales a partir de un umbral de participación en el capital social de las empresas o de los derechos a votos que va del 5% - en el caso de Colombia- a un 25% - como en Ecuador o México-. Como se mencionó en el apartado de criterios de identificación, lo ideal sería acompañar este criterio de identificación con uno que se centre en el capital de las empresas, para que no se escapen del registro los beneficiarios que tienen un gran patrimonio pero un pequeño porcentaje de participación en grandes empresas.

Otro punto importante a destacar es que **sólo 7 países**⁴¹ cuentan con un registro único de beneficiarios finales. Pero todos ellos tienen carácter secreto o de acceso limitado⁴².

Por otro lado, en la actualidad **se encuentran vigentes 7 proyectos de ley que refieren a beneficiarios finales presentados en 4 países de la región** (Colombia, Costa Rica, México, Perú y Panamá), los cuales forman parte de EITI a excepción de Costa Rica. Los proyectos presentados, entre otras cosas, buscan generar nuevas estrategias de incidencia en la identificación de beneficiarios finales. Por ejemplo, uno de los proyectos presentados en Colombia⁴³ establece criterios específicos a tener en cuenta en las medidas de debida diligencia que deben llevar a cabo los sujetos obligados cuando entregan la información al Registro Único de Beneficiarios Finales. Por otro lado, el proyecto de Perú⁴⁴ establece mecanismos que deben adoptar las personas jurídicas o entes jurídicos para obtener y conservar la información actualizada sobre el

34 GAFI. (2014). Guía sobre Transparencia y Beneficiario Final.

35 EITI. (2021). Debates EITI: ¿Por qué la resistencia? Barreras a la divulgación pública de la información sobre beneficiarios reales en América Latina y el Caribe.

36 OGP (2019) Informe Global de OGP: Beneficiarios Reales.

37 OCDE. BID. (2019). Manual sobre Beneficiarios Finales; y UE. (2018). Strengthened EU rules to prevent money laundering and terrorism financing.

38 Ellos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela

39 Disponible en el anexo

40 Ellos son: Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Perú, República Dominicana, y Trinidad y Tobago.

41 Ellos son: Colombia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay.

42 En el caso puntual de Trinidad y Tobago, el país cuenta con un registro de carácter público, pero éste sólo es aplicable para el sector de industrias extractivas. Para mayor información visitar el siguiente link: <https://www.tteiti.com/beneficial-ownership-register>

43 Congreso de la República de Colombia. Proyecto de Ley N° 341 de 2020 "Por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones". 27 de octubre de 2020.

44 Congreso de la República, Proyecto de Ley N° 4256/2018-CR, 30 de abril de 2019.

beneficiario final. Asimismo, el proyecto de Costa Rica⁴⁵ tiene entre sus objetivos asegurar la actualización de la información en el Registro de Beneficiarios Finales y mejorar las sanciones por incumplimiento al deber de suministrar información, generando mayor claridad y proporcionalidad. Por último, el proyecto de ley de Panamá⁴⁶ incorpora en el artículo 16-A que el Sistema Único podrá generar “datos estadísticos respecto a la información de los agentes residentes, las personas jurídicas y, del beneficiario final o beneficiarios finales, a fin de asistir a la Superintendencia de Sujetos No Financieros en el desarrollo de los análisis de riesgo del sector de abogados y corporativo, sin que esto represente una violación al acceso restringido de la información de beneficiario final o beneficiarios finales”.

En definitiva, estos proyectos demuestran que existe un interés de los países de la región en avanzar sobre la temática y establecer nuevas formas de identificación y facilitación de información referida a los beneficiarios.

Es fundamental que los gobiernos aprovechen estas oportunidades para ampliar el diálogo democrático e incluir a organizaciones, académicos y expertos que puedan enriquecer el debate sobre el tema y presentar sus puntos de vista. Es sumamente importante en el proceso de avance de la agenda tener en cuenta lo que tienen que decir las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, las empresas privadas y otros organismos. De esta manera, no sólo se favorece el espacio democrático, sino que se construyen soluciones mejores y más eficaces.

45 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Proyecto de Ley para fortalecer el Registro de Transparencia y Beneficiarios Finales (Expediente N° 22.357), diciembre de 2020.

46 Asamblea Nacional de Panamá, Proyecto de Ley N° 624/2021 “Que introduce adecuaciones a la legislación en materia de transparencia fiscal internacional y de prevención de blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva”. 28 de abril de 2021.



I V. Conclusiones

1. Retos y desafíos para la puesta en marcha de registros públicos.

En cuanto a los retos y desafíos para la puesta en marcha de registros públicos eficaces, el Fondo de Transparencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) distingue dificultades y barreras a la publicidad de la información sobre beneficiarios finales en diferentes niveles⁴⁷:

- **Barreras legales:** La mayoría de los países regulan la materia de forma aislada sin relacionarla con el contexto institucional. Para sortear este desafío, se debería pensar en una normativa que cubra todos los aspectos de manera integral.

- **Diseño institucional:** Hay dos puntos importantes que se relacionan con este componente. En primer lugar, cada país tiene su propia idiosincrasia institucional y reglamenta de manera diferenciada el almacenamiento y custodia de la información sobre beneficiarios finales. Algunos lo alojan en el ámbito fiscal y otros en el comercial, y esto repercute en la funcionalidad del registro. En este sentido, el organismo que se encargue de la implementación del registro debe tener los recursos, tanto humanos como financieros y materiales, necesarios para ello. El lugar debería ser donde tenga mayor impacto transversal, donde mayor cantidad de organismos públicos y particulares puedan acceder a esta información. En segundo lugar, el diseño institucional sirve para la generación de incentivos institucionales. Por ello, debe considerarse en el ámbito institucional de qué maneras los registros cumplen múltiples propósitos del Estado. Por ejemplo, los registros sirven como aplicación para hacer cumplir la ley (law enforcement), para la investigación, necesidades y utilidades que pueden tener autoridades financieras, fiscales y organismos de control público, entre otros). Pero además, los registros de beneficiarios finales son instrumentos que facilitan y refuerzan las actividades económicas legítimas, por lo que su utilidad también sirve a los organismos regulatorios del comercio y compras públicas.

- **Aspecto tecnológico:** los sistemas de información

en la región son deficitarios y no permiten la interoperabilidad. En este sentido, son muy pocos los países que tienen una política digital macro que resuelva este tipo de problemas⁴⁸. Este sigue siendo uno de los grandes desafíos en América Latina, y que no afecta sólo a la agenda de beneficiarios finales sino de manera transversal a la gestión de los datos públicos sobre diversas áreas temáticas.

- **Transparencia focalizada:** muchas veces los países se focalizan en la entrega (delivery y output) de la información, y pocas veces se tiene en consideración para qué puede servir la disponibilidad de estos datos por fuera del Estado. Por ejemplo, uno de los principales pedidos del sector privado es tener acceso a esta información, ya que permite que haya bajos costos de transacción en sus operaciones que requieren conocer esta información. Por otro lado, genera mayor confianza en el marco de la gobernanza corporativa. La información de beneficiarios finales es un bien público, y como tal, se debe producir para que todos se beneficien de ello y eso solo se puede lograr a través de una política pública general que garantice la transparencia.

2. Consideraciones desde una mirada desde la sociedad civil

Desde la sociedad civil se considera que el acceso público a los registros de información sobre beneficiarios finales es una prioridad y una parte fundamental de las estrategias de lucha contra la corrupción. En Argentina, además de **Directorio Legislativo**, organizaciones como el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica -CIPCE-⁴⁹ han enfatizado la importancia de contar con un registro de beneficiarios finales centralizado, público y accesible para que todos los organismos, los ciudadanos y las organizaciones sociales puedan consultarlo.

Esta prioridad también forma parte de las agendas de organizaciones civiles en otros países latinoamericanos. **Transparencia Mexicana**, por ejemplo, sostiene la importancia de que esta información sea registrada en sistemas de información gubernamentales y de

47 Debates EITI: ¿Por qué la resistencia? Barreras a la divulgación pública de beneficiarios reales en América Latina y el Caribe. Más información disponible en <https://eiti.org/es/event/debates-eiti-por-que-resistencia-barreras-divulgacion-publica-beneficiarios-reales-en-america>

48 Desde el BID, por ejemplo, se ha dado apoyo a algunos países para que crearan plataformas georeferenciadas con información del sector extractivo. Este es el caso de Perú, que cuenta con la reciente plataforma "Mapa Inversiones Perú Minero" y Colombia, con la plataforma "Mapa Regalías". Por otro lado, Paraguay ha desarrollado una plataforma de contrataciones públicas "Mapa Inversiones", que contiene un sistema de declaraciones juradas en formato de datos abiertos.

49 CIPCE, La corrupción: hacia un remedio institucional, 7 de mayo de 2019.

carácter público⁵⁰. En esta línea, la organización Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación **-PODER-** ha recomendado al gobierno de México crear un registro central, accesible en línea, gratuito y con datos abiertos y actualizados⁵¹. Por otro lado, **Transparencia por Colombia** insiste en la necesidad de avanzar en la implementación del Registro Único de Beneficiarios Reales⁵². De hecho, recientemente ha enfatizado sobre la importancia de que el Registro cumpla con los criterios de publicidad⁵³. Asimismo, la organización **Chile Transparente** junto a la Fundación Observatorio Fiscal propusieron avanzar con un compromiso en el marco del OGP, para analizar cómo crear un registro de beneficiarios finales de todas las empresas en Chile, y de promover la transparencia de ese registro⁵⁴.

Organizaciones internacionales también han incluido este tema dentro de su agenda de trabajo durante mucho tiempo. Por ejemplo, **Global Witness** lleva más de diez años haciendo campaña para que la información sobre la propiedad beneficiaria se haga pública⁵⁵. Por otro lado, **Open Ownership** tiene como objetivo principal impulsar el cambio global hacia la transparencia sobre quién posee y controla las empresas, facilitando el acceso a los datos de alta calidad⁵⁶. Por último, el establecimiento de registros públicos obligatorios que revelen la titularidad real de las empresas forma parte primordial de la agenda de **Transparencia Internacional**⁵⁷.

Hoy en día, **no disponer de esta información de forma activa supone una gran dificultad para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil**. Cuando se solicita acceder a ella a través de pedidos de acceso a la información pública, las respuestas son insuficientes o incompletas, hay demoras en la entrega de la información o incluso, en algunas ocasiones, resulta imposible procesarla ya que se encuentra en formatos no reutilizables. Este también es un desafío al que deben enfrentarse actores del sector privado, por ejemplo, cuando necesitan conocer esta información para realizar operaciones de inversión o de negocios.

Por ello, resulta esencial que los registros sean abiertos al público y puedan ser consultados, descargados, analizados y reutilizados por cualquier persona interesada sin acreditar derecho alguno o interés particular.

Como se ha podido observar, algunos países de América Latina ya están dando pasos importantes de reformas sobre beneficiarios finales. Teniendo en cuenta este contexto, desde Directorio Legislativo entendemos que la región se encuentra frente a una oportunidad histórica para avanzar sobre regulaciones más robustas en la materia, que tomen en consideración las sugerencias y aportes realizados en este informe en relación a contenido y carácter de la información en formatos abiertos y públicos.

Sin duda, este es un desafío en la agenda de trabajo de las OSC en su conjunto. Sin embargo, tener acceso abierto a los registros de beneficiarios finales no es la única demanda de este sector. También es importante que las organizaciones puedan ser parte del debate legislativo y/o normativo que dé tratamiento a estos avances.

Es fundamental para una democracia deliberativa el desarrollo de espacios donde todos los sectores estén incluidos para trabajar, deliberar y debatir en pos de la lucha contra la corrupción. Si estas instancias de deliberación sólo son aisladas o no se constituyen como verdaderos espacios de intercambio, escucha y aprendizaje, de nada sirven. Por ello, es importante que en el avance de las iniciativas sobre beneficiarios finales en los distintos países, se forme una base de acuerdos con sociedad civil, con el fin de lograr el mejor tratamiento de las reformas que el sistema de lucha contra la corrupción precisa.

50 Transparencia Mexicana, ¿A qué nos referimos con “beneficiarios reales” y por qué importa? 19 de octubre de 2016.

51 PODER, Beneficiarios Reales en México, junio de 2018.

52 Transparencia por Colombia, Colombia avanza lentamente en lucha contra el soborno transnacional, 13 de octubre de 2020.

53 Audiencia Pública por el Proyecto de Ley 341-20, realizada el 18 de marzo de 2021 y convocada por Resolución No 08 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República.

54 Chile Transparente, Registro y Transparencia de Datos Societarios de Empresas, abril de 2018.

55 Global Witness, Patchy progress in setting up beneficial ownership registers in the EU, 20 de marzo de 2020.

56 Open Ownership. Más información en: <https://www.openownership.org/what-we-do/>

57 Transparency International, Beneficial Ownership Secrecy.

VI. Anexo

1. Listado de leyes y normas sobre BO en Latinoamérica y el Caribe
2. Listado de compromisos de OGP sobre Beneficiarios Finales



Directorio Legislativo es una organización apartidaria e independiente que desde hace 10 años promueve el fortalecimiento de los poderes legislativos y la consolidación de los sistemas democráticos de América Latina a través de la transparencia, el acceso a la información pública y el diálogo con actores del sector público, privado, académico y de la sociedad civil.

Buenos Aires

Av. Entre Ríos 258 3E
(1079), Argentina
Tel. + (5411) 5218 4647

Washington DC

1110 Vermont Ave, NW, Suite
500, DC 20005, USA.
Tel. +1(786) 828 0675
