

Memoria Técnica de la Construcción Participativa de Regulación de Divulgación de asuntos Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ASG) en los sistemas regulados por la Junta de Política y Regulación Financiera del Ecuador

Diego Cevallos Perugachi - Consultor.

Consultoría Apoyo en Finanzas Verdes para el Proyecto BIOFIN en colaboración con la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF), 28/04/2025

RESUMEN

Introducción: El presente documento expone el ejercicio de desarrollo entre los equipos técnicos de BIOFIN y JPRF de una propuesta de regulación de divulgación de asuntos sociales, ambientales y de gobernanza, a ser emitida por la Junta de Política y Regulación Financiera y orientada a sus sistemas, sectores y entidades reguladas. Se plantea un sustento técnico jurídico que establezca la relevancia y oportunidad en la emisión de una regulación tomando en cuenta el marco normativo, análisis comparativo con otros países y capacidades actuales de dichas entidades. Adicionalmente se han desarrollado propuestas de ámbito de la regulación y categorización y progresividad de la norma.

PALABRAS CLAVES

Divulgación, ASG, materialidad, actividad financiera, progresividad, sostenibilidad, estándares.

Tabla de contenido

Memoria Técnica de la Construcción Participativa de Regulación de Divulgación de asuntos Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ASG) en los sistemas regulados por la Junta de Política y Regulación Financiera del Ecuador	1
INTRODUCCIÓN	3
PROCESO GENERAL DE DESARROLLO	3
MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO	4
BENCHMARKING DE NORMATIVAS SIMILARES.....	6

DEFINICIÓN DEL ÁMBITO DE LA PROPUESTA.....	7
EVALUACIONES DE CAPACIDADES PARA DIVULGACIONES ASG	8
ESQUEMA DE PROGRESIVIDAD Y CATEGORIZACIÓN DE ENTIDADES REGULADAS	10
CONTENIDO DEL INFORME DE DIVULGACIÓN ASG	11
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	12
Bibliografía.....	15
ANEXO 1: Análisis de normativa comparada con Unión Europea, Colombia y Chile	17
ANEXO 2: Gráfico de distribución de entidades reguladas que realizan actividad financiera directa por monto de activos 2023 y % de entidades que publicaron memorias de sostenibilidad 2023 en sus sitios web.	20
ANEXO 3: Revisión de contenido de una muestra de memorias de sostenibilidad 2023 publicadas en sitios web de entidades reguladas y empresas en el Ecuador	21
ANEXO 4: Escenarios de categorización de entidades reguladas por la JPRF	22
ANEXO 5: Contenido mínimo viable propuesto en norma.....	23

INTRODUCCIÓN

El presente documento reseña el proceso de desarrollo y justificación técnica para la implementación de la propuesta de regulación para la divulgación de asuntos ambientales y sociales y de gobernanza por parte de los sistemas regulados por la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF) en el Ecuador. Dicho proceso ha incluido etapas que incluyeron el fortalecimiento de capacidades internas de la JPRF, el análisis del mandato legal vigente, la relevancia de las actividades financieras dentro de una estrategia de desarrollo sostenible, la revisión de implementación de regulaciones similares en la Unión Europea, Colombia y Chile, el análisis de capacidades respecto a memorias de sostenibilidad realizadas en el año 2023 de una muestra ampliada de entidades en los sistemas regulados del Ecuador, y, finalmente, en la revisión conjunta de la propuesta con entidades de control y gremios de entidades reguladas con su respectiva retroalimentación.

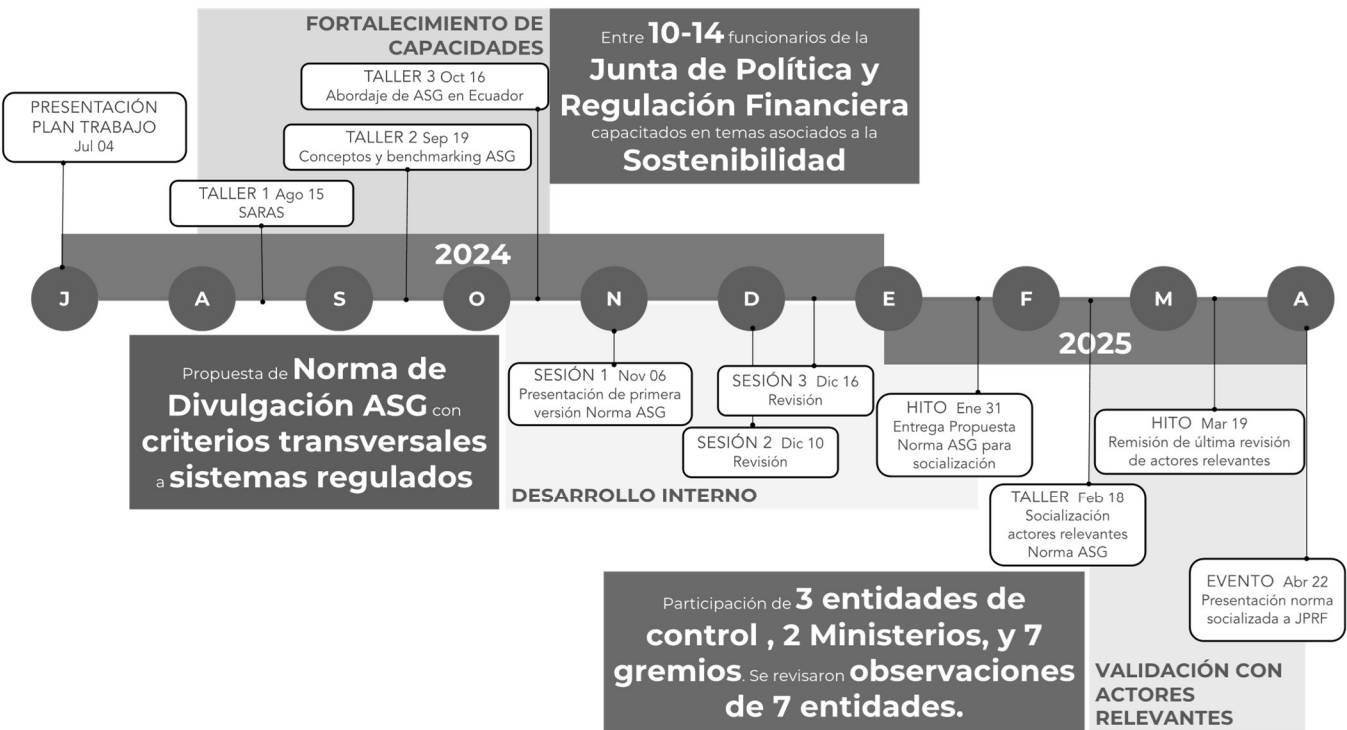
El propósito de la presente memoria es compartir la experiencia y los hallazgos que permitió brindar insumos para la toma de decisiones que correspondan respecto al alcance, sustento técnico-jurídico, consistencia y oportunidad de la propuesta a ser definida y aprobada por la JPRF.

PROCESO GENERAL DE DESARROLLO

El proceso de desarrollo arrancó el mes de julio de 2024 con la aprobación del plan de trabajo por parte de la Secretaría Técnica de la JPRF. La hoja de ruta del proceso estableció tres etapas que fueron:

- 1) **FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INTERNAS:** Se organizaron tres eventos con participación de funcionarios de la JPRF en donde se compartieron y discutieron conceptos y herramientas relacionados con la divulgación ASG. En el último taller, se plantearon elementos estratégicos para el abordaje de este tipo de divulgación en el Ecuador a partir de experiencias internacionales (Unión Europea, Chile y Colombia).
- 2) **DESARROLLO INTERNO DE LA PROPUESTA:** A partir de los elementos identificados en la etapa anterior, se estructuró una propuesta cuyo detalle y alcance fue discutido con las autoridades de la JPRF en varias sesiones de trabajo.
- 3) **VALIDACIÓN DE LA PROPUESTA CON ACTORES RELEVANTES:** La propuesta desarrollada en la etapa anterior fue presentada el 18 de febrero de 2025 a actores como tres entidades de control, dos ministerios y siete gremios de entidades reguladas. Se estableció un plazo adecuado para presentar observaciones, las cuales fueron incorporadas a una propuesta final previo análisis de pertinencia, realizado de manera conjunta con la JPRF

Ilustración 1: Proceso de desarrollo de la regulación de divulgación ASG.



MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

El concepto de Sostenibilidad, entendida como el proceso de desarrollo que satisface las necesidades de la generación del presente sin comprometer las necesidades de futuras generaciones (Brundtland 1987), ha sido objeto de preocupaciones y compromisos que traspasan las fronteras nacionales y que han involucrado instituciones públicas y privadas. La aplicación de marcos internacionales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo Climático de París y los Principios Rectores de la ONU sobre Negocios y Derechos Humanos, por mencionar los más utilizados, por parte de instituciones financieras alrededor del mundo, ha sido una práctica común durante las últimas décadas, y el desarrollo e implementación de normativa de asuntos ambientales, económicos y de gobernanza (ASG) complementa este tipo de esfuerzos, al brindar herramientas a instituciones financieras y empresas para identificar y promover buenas prácticas y evitar actividades que generen daño significativo a la sociedad y ambiente (taxonomías), reportar sus dependencias, riesgos, oportunidades e impactos (divulgación), y, finalmente, incorporar políticas a su gestión y operación empresarial que promuevan la sostenibilidad (debida diligencia).

Para incorporar el concepto de sostenibilidad en la gestión de los sistemas financiero, de valores, seguros y servicio de atención integral de salud prepagada en el Ecuador, sus componentes deben ser abordados a partir de su marco jurídico y las características específicos de la economía nacional. No obstante, dicha

realidad comparte condiciones similares a sistemas en otros países y que puede reflejarse en retos y oportunidades similares.

Respecto al marco jurídico, la Constitución de la República del Ecuador (CRE), en su Sección Octava, define la composición del sistema financiero y sus finalidades, una de los cuales es el fortalecimiento del consumo social y ambientalmente responsable¹. El Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF) dispone la creación de la JPRF como la entidad “responsable de la formulación de políticas y regulación crediticia, financiera, de valores, seguros y servicio de atención integral de salud prepagada”² (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014), dichas acciones regulatorias deben permitir mantener, entre otras condiciones, la sostenibilidad³ de los sistemas antes mencionados. Es importante mencionar también que otros cuerpos normativos, como el Código Orgánico del Ambiente (COA) y el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), promueven la alineación de la regulación y política financieras a políticas nacionales con objetivos sociales y ambientales.

Por otra parte y como en otros países, las entidades reguladas por la JPRF, al componer sistemas que no solo están sujetos a la normativa nacional, sino a estándares y buenas prácticas internacionales que buscan procurar una gestión adecuada de riesgos, ejercen roles específicos en la economía y sociedad, tanto como inversores, como de gestores y portadores de los recursos y riesgos de sus clientes y usuarios (Sustainable Insurance Forum; UN Environment Inquiry, 2017). La influencia e impactos de las actividades, instituciones y mercados financieros en el desarrollo sostenible se presenta justamente en el ejercicio como intermediadores regulados que tienen la facultad de canalizar capitales en distintos mercados, regiones geográficas, sectores económicos y proyectos (Weber, The Financial Sector’s Impact on Sustainable Development, 2014).

En el Ecuador, la incorporación de la temática de sostenibilidad en la regulación de los sistemas financieros se ha desarrollado de forma orgánica en un proceso en el que han participado instancias de los distintos niveles de gobierno, entidades de regulación y control y los actores relevantes. Se señala una lista no exhaustiva de este tipo de iniciativas regulatorias:

- Mediante Resolución Nro. No. SEPS-IGT-IGS-IGJ-INFMR-INR-INGINT-2022-003, de 9 de mayo de 2022, se expide la *Norma de Control para la Administración del Riesgo Ambiental y Social en las Cooperativas de Ahorro y Crédito y Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda*;
- Mediante Resolución Nro. SB-2022-1212, de 12 de julio de 2022, y reformado con Resolución

¹ CRE Art. 308.- Las actividades financieras son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley; tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Las actividades financieras intermediarán de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable.

² COMYF, Artículo 13.

³ COMYF, Artículo 14, literal 2.

Nro. SB-2022-1373 de 28 de julio de 2022, se expide la Norma de Control para la Evaluación y Gestión del Riesgo Ambiental y Social;

- Mediante Resolución No. JPRF-P-2023-080, de 25 de septiembre de 2023, emitió la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF);
- Mediante acuerdo interinstitucional Nro. MEF-SNP-MAATE-2024-001, de 15 de agosto de 2024, se conforma la Mesa de Finanzas Sostenibles;
- Con fecha 25 de septiembre de 2024, en el marco del Seguro Foro de Finanzas Sostenibles, Asobanca realiza el lanzamiento de la Taxonomía Sectorial Verde.
- En el año 2024, la Superintendencia de Bancos incorporó a su Portal Estadístico un reporte semestral de Finanzas Verdes de las entidades bajo su control.

BENCHMARKING DE NORMATIVAS SIMILARES

A la presente fecha, en la mayoría de los países de la región se puede constatar la tendencia en entidades rectoras y reguladoras en promover un marco integral que abarque componentes similares al proceso de implementación que la Unión Europea ha realizado en las últimas décadas. Respecto a las acciones relacionadas a regulaciones ASG informadas en sus páginas web oficiales, se presentan los siguientes resultados:

Tabla 1: Iniciativas ASG en la región con año de emisión y entidades reguladas.

PAÍSES	TAXONOMÍA	REPORTE CORPORATIVO	MARCO DE DIVULGACIÓN
México	2023	2018 para empresas que cotizan en bolsa	2018 para empresas que cotizan en bolsa
Colombia	2022	2021 para emisores de valores	2021 para emisores de valores
Perú	En proceso	2015 para empresas que cotizan en bolsa	2015 para empresas que cotizan en bolsa
Chile	En proceso	2016 para empresas que cotizan en bolsa	2016 para empresas que cotizan en bolsa
Argentina	No reporta	2019 para empresas que cotizan en bolsa	2019 para empresas que cotizan en bolsa
Brasil	No reporta	2009 para empresas que cotizan en bolsa	2020 (actualización)

Elaborado por el consultor.

La progresividad ha sido una estrategia utilizada de forma común en los marcos de divulgación de otros países que han sido analizados para establecer escenarios para el Ecuador. En el Anexo 1, se puede observar como la Unión Europea, Colombia y Chile utilizan parámetros para definir e implementar categorías con distintos grados de exigencia en su divulgación, así como plazos diferenciados que brinda más tiempo a entidades con menores capacidades y/o tamaños.

Respecto a los parámetros utilizados para categorizar entidades, en el caso de Chile se utiliza el monto consolidado de activos. En Colombia, para establecer la categoría de mayor exigencia en divulgación se establece tres parámetros relacionados a monto de activos, ingresos y número de personal. Para una aplicación transversal de una regulación en las entidades reguladas por la JPRF se considera que no es

aplicable utilizar la variable de ingresos, debido a que, en el caso de las entidades financieras como bancos, cooperativas y aseguradoras, sus ingresos se dan por figuras que no implican necesariamente ventas, como colocaciones, captaciones y/o emisión de primas.

DEFINICIÓN DEL ÁMBITO DE LA PROPUESTA

La definición de las entidades reguladas y los criterios mínimos a divulgar debe considerar elementos que promuevan una implementación factible y que no implique un esquema forzado en la implementación de la hoja de ruta actual. Al respecto, la consultoría realiza las siguientes consideraciones:

- a) Debido a que el ámbito de regulación de la JPRF se refiere a varios sistemas y sectores, la naturaleza de las entidades bajo su regulación es amplia e incluye tanto a entidades que realizan actividades financieras conforme lo define el COMYF⁴ como a aquellas que realizan actividades complementarias, coadyuvantes y/o auxiliares⁵.
- b) El marco normativo y técnico metodológico señala a la actividad financiera como sujeto de interés⁶ en este tipo de iniciativas, dados sus roles en la economía y sociedad.
- c) Se pueden considerar como actividades financieras directas a aquellas realizadas de forma habitual por entidades reguladas, vinculadas a flujos y riesgos financieros y que, en su objeto social y/o autorización por órgano competente, incluya:
 - Operaciones activas, pasivas, contingentes y de servicios financieros⁷;
 - Emisiones de valores que sean objeto de oferta pública⁸; y
 - Operaciones de seguros⁹.

⁴ COMYF Art. 143.- Actividad financiera. - Para efectos de este Código son las operaciones y servicios que están vinculados con flujos o riesgos financieros; y que, se realiza de forma habitual, por las entidades que conforman el sistema financiero, de valores y de seguros, previa autorización de los organismos de control, utilizando, a cualquier título, recursos de terceros para

operaciones de crédito; inversión en valores de renta fija o renta variable; servicios de seguros; servicios o instrumentos de manejo y protección de riesgo; servicios de compraventa, intermediación o suscripción de valores; así como para otras operaciones que defina la Junta de Política y Regulación Financiera en función del desarrollo o innovación del mercado de servicios financieros, de valores y seguros. Las actividades financieras son un servicio de orden público, reguladas y controladas por el Estado.

⁵ Se utilizan estos términos para agregar entidades reguladas por la JPRF cuyo objeto social no implica la realización de actividades financieras aunque formen parte de los sistemas respectivos.

⁶ Se señala a la actividad financiera como sujeto de interés dado el mandato constitucional y las iniciativas nacionales e internacionales que buscan incorporar prácticas sostenibles en las actividades financieras y sus usuarios, y que son explicados en el documento.

⁷ COMYF, Libro I, Artículo 194.

⁸ COMYF, Libro II, Artículo 2 y 18.

⁹ COMYF, Libro III, Artículo 3.

- d) Las capacidades de las entidades que actualmente realizan divulgaciones y esfuerzos para incorporar asuntos ASG en su gestión empresarial pueden implicar disponibilidad de recursos que no siempre están al alcance de aquellas de menor tamaño a corto y mediano plazo.
- e) La regulación puede ser una herramienta orientadora para aquellas entidades que no realizan actividad financiera directa pero que deseen divulgar a menor escala, para que se incorporen de forma facultativa al marco propuesto.

Con estas consideraciones, el escenario propuesto señala como ámbito, tanto para una divulgación obligatoria como facultativa, a las entidades que componen:

- El sistema financiero nacional con sus sectores público, privado y popular y solidario;
- El sistema de mercado de valores que incluye su segmento bursátil, las bolsas de valores, las asociaciones gremiales, las casas de valores, las administradoras de fondos y fideicomisos, las calificadoras de riesgo, los emisores, las auditoras externas actúen en el mercado de valores y demás participantes que de cualquier manera actúen en el mercado de valores.
- El sistema de seguros;
- El sistema de atención integral de servicios de atención integral de salud prepagada; y
- Las entidades del sistema de seguridad social que realizan actividades financieras.

En la definición del ámbito específico de la propuesta de regulación, se ha considerado pertinente incorporar a todos los sistemas regulados debido a las actividades financieras inherentes a su gestión. Si bien, en el caso de bancos y el sector de economía popular y solidario su rol en manejar criterios sostenibles en la canalización de recursos y riesgos de sus clientes, es importante señalar la importancia de incorporar en este tipo de divulgación tanto a las entidades del sistema de seguros, dado su papel en la gestión y protección de riesgos, asignación de capital, vínculos con el sistema financiero y la resiliencia del sector productivo (Sustainable Insurance Forum; UN Environment Inquiry, 2017), como también de los emisores del sistema de mercado de valores. Respecto a estos últimos, el Manifiesto de Davos (Schwab, 2019) destaca el papel de las empresas como proveedora de propuestas de valor que mejor satisfacen las necesidades de sus clientes, como empleadora que presta condiciones laborales adecuadas, como factor promotor hacia su cadena de suministros y como entidad responsable que aporta los impuestos que le corresponde.

EVALUACIONES DE CAPACIDADES PARA DIVULGACIONES ASG

Se incorporó en el análisis para el desarrollo de la propuesta de regulación información referente a la publicación de memorias de sostenibilidad en sus páginas web por parte de las entidades reguladas, con el propósito de establecer una línea base respecto a sus capacidades en esta temática:

Tabla 2: Mapeo de entidades reguladas y publicación de memoria de sostenibilidad en páginas web.

TIPO DE ENTIDAD REGULADA	SI	NO	Total general	%
ADMINISTRADORAS DE FONDOS Y FIDEICOMISOS		26	26	0,0%

ASEGURADORAS	7	21	28	25,0%
AUDITORAS EXTERNAS	3	88	91	3,3%
BANCOS PRIVADOS	11	13	24	45,8%
CALIFICADORAS DE RIESGOS		8	8	0,0%
CASAS DE VALORES		29	29	0,0%
COOPERATIVAS DE AHORRO, MUTUALISTAS Y EPS	8	387	395	2,0%
EMISORES	17	244	261	6,5%
TOTAL GENERAL	46	816	862	5,3%

Fuentes: Portales estadísticos de Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores.

En la Tabla 2, se puede establecer que son las entidades que realizan actividades financieras directas las que se han adherido voluntariamente a este tipo de divulgación. Respecto a los otros tipos de entidades, no se registra este tipo de esfuerzos en administradoras de fondos, calificadoras de riesgos ni casas de valores, aunque se señala que tres empresas de las 91 que prestan servicios de auditoría externa han publicado memorias referentes al ejercicio 2023. Así mismo, se verifica la poca adhesión de instituciones de la economía popular y solidaria en este tipo de mecanismos, aunque se señala la obligatoriedad que este tipo de entidades tienen de reportar asuntos de sostenibilidad en su Informe de Balance Social conforme regulación de la JPRF¹⁰.

El gráfico en el Anexo 2 expone en términos porcentuales la composición de entidades reguladas referentes a bancos, aseguradoras, EPS y emisores conforme su monto de activos informados en 2023 y la publicación de memorias de sostenibilidad referentes al mismo período, donde se puede señalar una correlación inversa que establece que son las entidades con mayor volumen de activos las que se han adherido a la publicación de este tipo de divulgación, cuyo porcentaje va decreciendo hasta llegar a niveles mínimos en entidades con activos menores a USD 15MM. Adicionalmente en el anexo 3 se realiza un análisis del contenido de una muestra de memorias de sostenibilidad 2023 tanto de entidades reguladas y como de empresas en el Ecuador.

Con el propósito de establecer un escenario de categorización con las entidades reguladas que realizan actividades financieras en el Ecuador, se ha establecido cohortes con rangos de USD 5MM y se los ha

¹⁰ SECCIÓN XXVII: NORMA DE BALANCE SOCIAL PARA COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO Y ASOCIACIONES MUTUALISTAS DE AHORRO Y CRÉDITO PARA LA VIVIENDA Art. 416.- Informe de Balance Social: Las entidades incorporarán en sus informes de gestión el Balance Social, con corte al cierre de cada ejercicio fiscal, el cual deberá reflejar el cumplimiento de sus valores, los principios establecidos en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, los principios universales del cooperativismo y sus objetivos sociales, en cuanto a la preservación de su identidad, su incidencia en el desarrollo social y comunitario, impacto ambiental, educativo y cultural

agrupado en cantidades cercanas a deciles con las siguientes distribución y resultados:

Tabla 3: Distribución por cohortes de entidades reguladas que realizan actividades financieras por tipos de entidades.

	DECIL 1, 2 Y 3	DECIL 4 Y 5	DECIL 6-9	DECIL 10		
ENTIDADES REGULADAS	0 - 5 MM	5 - 15 MM	15-230 MM	> 230 MM	TOTAL ER POR TIPO	% PARTICIPACIÓN / TOTAL ER
ADMINISTRADORAS DE FONDOS Y FIDEICOMISOS	23	2	1	0	26	3%
ASEGURADORAS	0	2	24	2	28	3%
AUDITORAS EXTERNAS	88	3	0	0	91	11%
BANCOS PRIVADOS	0	0	8	16	24	3%
CALIFICADORAS DE RIESGOS	8	0	0	0	8	1%
CASAS DE VALORES	28	1	0	0	29	3%
COOPERATIVAS DE AHORRO, MUTUALISTAS Y EPS	180	85	100	30	395	46%
EMISORES	59	49	132	21	261	30%
TOTAL ER POR RANGO	386	142	265	69	862	
% PARTICIPACIÓN / TOTAL ER	45%	16%	31%	8%		
REPORTA MEMORIA DE SOSTENIBILIDAD EN PÁGINA WEB	3	0	16	27		
% REPORTE / COHORTE	1%	0%	6%	39%		

Elaborado por el consultor.

Considerando el porcentaje de entidades que publicaron memorias de sostenibilidad 2023 en sus sitios web, a manera de variable proxy que establezca capacidades para realizar divulgación ASG, se podría establecer que las entidades reguladas en el Ecuador con mayores capacidades de divulgación se concentran en aquellas que realizan actividades financieras directas y que se encuentran en el decil 10 por el monto de activos consolidados.

ESQUEMA DE PROGRESIVIDAD Y CATEGORIZACIÓN DE ENTIDADES REGULADAS

Posterior al proceso de socialización y revisión de la propuesta de regulación con actores relevantes, los representantes de los distintos sistemas y sectores consultados plantearon analizar la especificidad de cada sistema, así como la clasificación que las entidades de control a cargo de los distintos sistemas y sectores utilizan para clasificar a sus entidades reguladas, las cuales, por lo general, utilizan como criterio el monto de activos consolidados al 31 de diciembre del ejercicio anterior. Se ha planteado que la norma establezca dos categorías: A - obligatoria y B - facultativa, a partir de un criterio general referente a si realizan actividades financieras vinculadas de forma directa a flujos y riesgos financieros; y a criterios específicos conforme el siguiente detalle:

- SISTEMA FINANCIERO NACIONAL CON SUS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO: Los bancos grandes y

medianos conforme la clasificación establecida por la Superintendencia de Bancos; lo que implica la divulgación obligatoria por parte de 13 entidades privadas que representan el 54% del número de bancos privados y que concentran el 97% del total de activos en análisis del sector.

- Sistema financiero nacional en su sector popular y solidario: Las cooperativas de ahorro y crédito del Segmento 1 y 2 conforme la clasificación establecida por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; lo que implica la divulgación obligatoria por parte de 114 entidades privadas que representan el 29% del número de entidades del sector EPS y que concentran el 95% del total de activos en análisis del sector.
- El sistema de mercado de valores en su segmento bursátil: que incluye: Personas Jurídicas Públicas o Privadas inscritas en el Catastro Público del Mercado de Valores que emitan oferta pública; y, los emisores activos inscritos en el Catastro Público del Mercado de Valores, que cuentan con activos reportados al 31 de diciembre del ejercicio anterior por un valor igual o superior a USD 200 millones; lo que implica la divulgación obligatoria por parte de 26 emisores que representan el 11% del número de entidades (decil 10) y que concentran el 60% del total de activos en análisis del sistema.
- El sistema de seguros y el sistema de servicios de atención integral de salud prepagada: Las aseguradoras que cuentan con activos reportados al 31 de diciembre del ejercicio anterior por un valor igual o superior a USD 200 millones; lo que implica la divulgación obligatoria por parte de 3 aseguradoras que representan el 10% del número de entidades (decil 10) y que concentran el 32% del total de activos en análisis del sistema.

En resumen, la propuesta de escenarios de categorización propuesto para consideración de la JPRF se plantea a partir de los siguientes criterios:

- Definición del universo de entidades a partir de si realizan actividades financieras de forma directa o no como criterio general;
- Utilización del monto de activos consolidados del ejercicio 2023 como variable que define la categoría de la entidad conforme la clasificación que utilice el organismo de control o, en su defecto, al decil 10 de cada sistema;
- Definición de categorías de entidades reguladas conforme se establezcan capacidades para realizar divulgación ASG en su sistema o sector.

CONTENIDO DEL INFORME DE DIVULGACIÓN ASG

El proceso de revisión de la propuesta de normativa con actores relevantes e instituciones públicas y privadas vinculados a la implementación de la normativa ASG y al ámbito de la JPRF de acuerdo con sus competencias, fue abordado tanto como un proceso de fortalecimiento y alineación de la propuesta con los intereses y tendencias en los sistemas regulados, como también como una oportunidad de organizar y transversalizar procesos y regulaciones en un proyecto a largo plazo. El proceso de revisión con actores relevantes del contenido de la divulgación fue muy enriquecedor al coincidir en puntos como:

- a) La aplicación de la regulación no debe implicar necesariamente la elaboración de un nuevo

informe, sino que el contenido mínimo establecido por la regulación podrá ser incorporada a informes que las entidades ya han implementado.

- b) La adhesión de un proceso de divulgación a un marco de estándares nacional o internacional como las normas Grupo de Trabajo en Divulgaciones Financieras relacionadas con Naturaleza - TNFD, Grupo de Trabajo en Divulgaciones Financieras relacionadas al Clima - TCFD, Junta de Normas de Contabilidad de Sustentabilidad - SASB, Reporte Global o Global Reporting Initiative – GRI, Calificaciones ambientales, sociales y de gobernanza (ESG), y el Consejo Internacional de Normas de Sustentabilidad, por sus siglas en inglés ISSB, con las normas NIFF S1 y S2, entre otras, es altamente recomendable, tanto por la ventana de oportunidades para la aplicación a recursos de financistas y/o inversionistas sostenibles, como por la comparabilidad con entidades con el mismo giro de negocio que permita establecer el avance de la entidad o sistema respectivo;
- c) No sujetar la implementación de la regulación a un estándar específico, sino acoger marcos internacionales de amplia aceptación, como los mencionados en el literal anterior, y que, en la actualidad, ya se encuentran interiorizados en las entidades que presentan memorias de sustentabilidad.
- d) Reconocer la importancia de los procesos de verificación externa, pero mantener su aplicación como facultativa en cada entidad regulada debido a los costos que podrían implicar a los nuevos adherentes.

Se planteó, por parte del consultor, el esquema referido en el anexo 5 como contenido mínimo viable, en consideración a la importancia que dicha información tiene al demostrar compromiso empresarial con los asuntos ASG, así como que dicho contenido es abordado por los marcos y estándares internacionales de amplia aceptación. La propuesta de regulación definida por la JPRF deberá recoger los marcos actualmente utilizados por los distintos actores y recomendar otro tipo de marcos que complementen el progreso actual, pero, a la vez, establecer un espacio flexible que permita la aplicación de nuevos marcos y/o estándares frente a la realidad cambiante de los asuntos ASG.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La propuesta de regulación para divulgación ASG a ser definida por la JPRF se incorporará y complementará este proceso con el propósito de homologar y transversalizar el reporte mínimo que las entidades reguladas realizarán respecto de las incidencias, compromisos, acciones y resultados de sus asuntos ambientales y sociales acorde a su análisis de materialidad o de importancia relativa¹¹, el cual determina la incidencia y relevancia de los impactos, riesgos, oportunidades y dependencias de asuntos

¹¹ “Una cuestión de sostenibilidad es de importancia relativa desde el punto de vista de la incidencia cuando se refiere a las incidencias de importancia relativa reales o potenciales, positivas o negativas, de la empresa sobre las personas o el medio ambiente en los horizontes temporales a corto, medio y largo plazo. Una cuestión de sostenibilidad de importancia relativa desde el punto de vista de la incidencia incluye las incidencias relacionadas con las propias actividades y con las fases anteriores y posteriores de la cadena de valor de la empresa, también a través de sus productos y servicios, así como de sus relaciones de negocio”. (Comisión Europea, 2023)

sociales y ambientales, desde y hacia la entidad regulada y sus grupos de interés.

- Se planteó un escenario factible para la implementación de una regulación nacional de divulgación en las entidades reguladas por la JPRF a ser implementada de forma progresiva, que se sustenta por el mandato legal, el marco técnico internacional, la normativa comparada con Unión Europea, Colombia y Chile y los esfuerzos y resultados a la fecha de las iniciativas realizadas por una cantidad significativa de entidades reguladas y de instituciones de control.
- Es importante señalar la relativa aceptación que este tipo de iniciativas han tenido en Colombia y Chile por parte de las entidades financieras. Por ejemplo: En el Informe de Gestión Gremial de Asobancaria (Asobancaria, 2024) en Colombia¹², se informa que 25 de 38 instituciones están adheridos a los estándares Sustainability Accounting Standards Board (SASB) y 23 a los estándares Global Reporting Initiative (GRI); mientras que en Chile, en el documento ESG en Chile (Accion Empresas - Centro Gobierno Corporativo y Sociedad, 2023), se informa que en el 70% de entidades consultadas se establece un nivel intermedio y alto de mejoras a nivel de procesos operativos y sistemas con estándares ASG y que hay una percepción de que la regulación ASG fue una buena idea en el 75% de los directorios de dichas empresas.
- Conforme se puede observar en el anexo 3, la obligatoriedad en la divulgación de asuntos ASG se orienta hacia las entidades reguladas que realizan actividades financieras de forma directa, al tratarse de un servicio de orden público, reguladas y controladas por el Estado. En el escenario, se establece un cumplimiento facultativo de la regulación respecto a entidades que cumplan condiciones respecto a su tamaño por montos de activos y/o su participación accesorio en los mercados financieros.
- Se considera que el escenario propuesto se trata de un esquema regulatorio no restrictivo y que pretende la promoción de prácticas sostenibles en entidades que no las han implementado frente a los esfuerzos que instituciones con similares capacidades han efectuado en el mismo mercado.
- Es importante plantear un proyecto normativo a largo plazo que incorpore nuevas regulaciones conforme las entidades reguladas generen las capacidades necesarias en prácticas sostenibles en la actividad financiera, de forma similar al proceso llevado a cabo en la Unión Europea y Colombia.
- En base a los escenarios planteados en este documento, la JPRF podrá definir potenciales pisos y techos de monto de activos consolidados en la categorización de las entidades reguladas. Se recomienda mantener el criterio de mantener la mayor exigencia de divulgación de información en las entidades con mayor capacidad para realizarlo.
- Es importante resaltar la importancia de un análisis de doble materialidad como paso inicial que oriente un proceso integral de gestión de asuntos ASG, debido a que es en dicho análisis donde la entidad señala a sus grupos de interés tanto sus implicaciones como sus prioridades respecto a sus asuntos ambientales y sociales.
- Es importante incorporar en el proceso de revisión de la regulación a las entidades de control,

¹² No se ha identificado regulación de divulgación para entidades bancarias en Colombia.

con el propósito de identificar el mecanismo de divulgación adecuado que no implique mayores complicaciones en el proceso de reporte y sistematización.

Bibliografía

- Sustainable Insurance Forum; UN Environment Inquiry. (Agosto de 2017). Sustainable Insurance, the Emerging Agenda for Supervisors and Regulators. Estados Unidos.
- Iniciativa de finanziera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (Septiembre de 2019). Principios para la Banca Responsable - Documento Guía. Suiza.
- Weber, O. (2018). The Financial Sector and the SDGs: Interconnections and Future Directions. *CIGI Papers No. 201*.
- Schwab, K. (2 de Diciembre de 2019). *Davos Manifesto 2020: The Universal Purpose of a Company in the Fourth Industrial Revolution*. Obtenido de World Economic Forum: <https://www.weforum.org/stories/2019/12/davos-manifesto-2020-the-universal-purpose-of-a-company-in-the-fourth-industrial-revolution/>
- Deloitte. (2023). The insurance industry's path to ESG impact. *Financial Services*.
- Kleiterp, N. (2019). Banca para un mundo mejor. Amsterdam, Países Bajos.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Código Orgánico Monetario y Financiero*. Quito.
- Weber, O. (2014). The Financial Sector's Impact on Sustainable Development. *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 4(1), 1–8.
- Comisión Europea. (31 de Julio de 2023). Reglamento Delegado por el que se completa la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas de presentación de información sobre sostenibilidad. Bruselas, Bélgica.
- Junta de Política y Regulación Financiera. (2024). Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros. Quito, Ecuador.
- Parlamento y Comisión Unión Europea. (Diciembre de 2022). Directiva 2022/2464 que modifica el Reglamento de la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas . Estrasburgo, Francia.
- Parlamento y Consejo Unión Europea. (Noviembre de 2019). Reglamento de divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros. Estrasburgo, Francia.
- Comisión para el Mercado Financiero. (Noviembre de 2021). Norma de Carácter General 461. Santiago, Chile.
- Asobancaria. (2024). Informe de Gestión Gremial 2023. Colombia.
- Accion Empresas - Centro Gobierno Corporativo y Sociedad. (Julio de 2023). ESG en Chile: Perspectivas, avances, el rol de los directorios y los retos de su implementación. Chile.

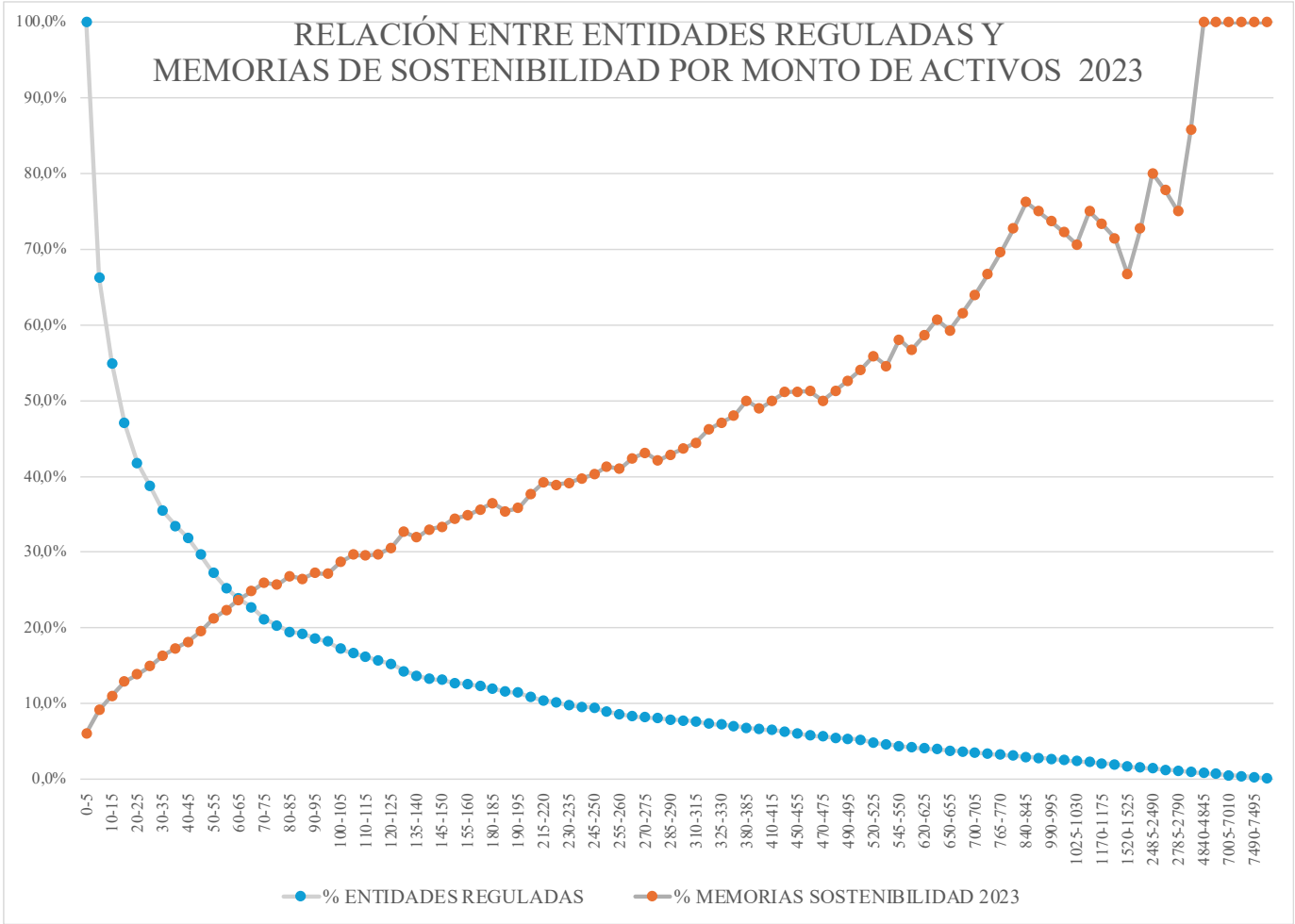
ANEXO 1: Análisis de normativa comparada con Unión Europea, Colombia y Chile

	UE CSRD Directiva 2022/2464 que modifica el Reglamento de la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas de 14 de diciembre de 2022.	UE SFDR Reglamento de divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros de 27 de noviembre de 2019	Colombia Circular Externa 021 de diciembre de 2021	Chile Norma de Carácter General 461 de 12 de noviembre de 2021
Ámbito	Empresas grandes, pequeñas y medianas	Participantes en los mercados financieros (incluye entidades de crédito, seguros, inversión, fondos de pensiones, fondos de inversión, fondos de capital) y los asesores financieros (incluye intermediarios de seguros).	Emisores, incluidas sociedades extranjeras, que se encuentran inscritas en el Registro Nacional de Valores	Emisores inscritos en el registro de valores
Documento específico	Informes de sostenibilidad	Publicación en sitio web.	Información dentro del período de fin de ejercicio e informe periódico trimestral.	Memoria Anual

Categorización	Se exceptúan pequeñas empresas y filiales	No define categorías, aunque establece excepciones para casos de intermediarios de seguros	Emisores A: que cumplen 2 de 3 condiciones: activos superiores a 3,8 MM salarios mínimos (SMMLV); ingresos mayores a 1,9MM SMMLV o nómina igual o superior a 1.000 empleados. Emisores B: Patrimonios autónomos, fondos de inversión colectiva; fondos de capital privado y esquemas de titularización; Emisores C: Que no pertenecen a A, B o D. Emisores D: Emisores con inscripción temporal y emisores de bonos pensionales.	1. Sociedades anónimas abiertas que superen 20MM de UF en activos consolidados; 2. Sociedades anónimas abiertas que superen 1MM de UF en activos consolidados; 3. Sociedades anónimas especiales y demás emisores de valores.
Metodología Estándares	/ NEIS Normas Europea de Presentación de Información de Sostenibilidad	Establece un índice de contenido.	Task Force for Climate Related Financial Disclosure (TCFD) y SASB para emisores A. El resto de los emisores deben describir procedimientos para identificación de información material (obligatoria para B, C, D), políticas de inversión (facultativo para C y D), productos sostenibles (facultativo para C y D).	Establece un índice de contenido basado en el estándar GRI

Plazo de implementación	Grandes empresas y empresas de interés público divulgarán todo el contenido para los ejercicios que comiencen del 1 de enero de 2025; Pequeñas y medianas empresas para los ejercicios a partir del 1 de enero de 2026.	Aplicabilidad a partir del 10 de marzo de 2021.	Todos los emisores hasta 10 de febrero de 2023 el plan de implementación y su implementación desde 2024. Si son emisores A por primera vez en 2024 tendrán 2 años de plazo para aplicar.	Categoría 1 plazo 1 año; Categoría 2 plazo 2 años; Categoría 3 plazo 3 años.
--------------------------------	---	---	--	--

ANEXO 2: Gráfico de distribución de entidades reguladas que realizan actividad financiera directa por monto de activos 2023 y % de entidades que publicaron memorias de sostenibilidad 2023 en sus sitios web.



Fuentes: Portales estadísticos de Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores. Sitios Web de las entidades. Elaborado por el consultor.

ANEXO 3: Revisión de contenido de una muestra de memorias de sostenibilidad 2023 publicadas en sitios web de entidades reguladas y empresas en el Ecuador

INSTITUCIÓN	AÑO	NÚMERO DE EDICIONES	ESTÁNDAR	VERIFICADORA EXTERNA	ANÁLISIS DE MATERIALIDAD	GESTIÓN DE RIESGOS	EFICIENCIA RECURSOS HÍDRICOS	EFICIENCIA ENERGÍA	HUELLA DE CARBONO / INVENTARIO GEI	BIENESTAR LABORAL	PRODUCTOS SOSTENIBLES
GRUPO NOBIS	2023	1	GRI	SI	SÍ	NO	SI	SI	SI	SI	NO
BANCO BOLIVARIANO	2023	3	GRI - SASB	SI	SÍ	SI	NO	SI	SI	SI	SI
BANCO INTERNACIONAL	2023	12	GRI	NO ASG	SÍ	SI	NO	NO	SI	SI	NO
LIBERTY SEGUROS	2022	1	DIVERSIDAD	NO	NO	NO	NO	NO	NO	ME	NO
SEGUROS EQUINOCCIAL	2023		NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO
CORPORACIÓN LA FAVORITA	2023		GHG, LEED	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO
BANCO GUAYAQUIL	2023		GRI - SASB-TFCD	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
ASEGURADORA DEL SUR	2023	1	GRI-SASB	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI
BANCO PICHINCHA	2023	12	GRI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
COOPERATIVA 29 DE OCTUBRE	2023		GRI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI	NO
DIFARE	2023	11	GRI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO
MUTUALISTA PICHINCHA	2023	18	GRI-SASB	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
NETLIFE	2023	3	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO
CONFIANZA FIANZAS Y SEGURO DE CRÉDITO	2023		NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO
PRONACA	2023	17	GRI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
BANCO DEL PACÍFICO	2023	13	GRI-ISO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO
PRODUBANCO	2023	5	TFCD	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fuentes: Sitios Web de las entidades y empresas. Elaborado por el consultor.

ANEXO 4: Escenarios de categorización de entidades reguladas por la JPRF

		Sistema Financiero Nacional Sector Público y Privado	Sistema Financiero Nacional Sector EPS	Sistema de Seguros y Sistema Medicina Prepagada	Sistema de mercado de valores
Categoría obligatorio	A	Bancos Grandes y Medianos	Entidades financieras EPS Segmento 1 y Segmento 2	Aseguradoras con activos consolidados >200MM	Emisores con activos consolidados >200MM
Categoría Facultativo	B	Entidades que no entran en categoría A	Entidades que no entran en categoría A	Entidades que no entran en categoría A	Entidades que no entran en categoría A

ANEXO 5: Contenido mínimo viable propuesto en norma

			¿El Marco y/o Estándar cuenta con ese contenido?				
Área de Divulgación	Contenido Mínimo	Ubicación en el informe de divulgación	GRI	SASB1	NIFF S1	TCFD	TNFD
Gobernanza	Descripción del órgano, unidad y/o persona responsable de supervisar los riesgos y oportunidades relacionados con la sostenibilidad.	A completar por la entidad regulada	GRI 2-9	NO	SI	SI	SI
	Rol del máximo órgano de gobierno en la elaboración del informe de divulgación ASG	A completar por la entidad regulada	GRI 2-14	NO	SI	SI	SI
Estrategia	Identificación de riesgos y oportunidades relacionados con la sostenibilidad con una incidencia razonable en la gestión y/o perspectivas del ente o entidad	A completar por la entidad regulada	GRI 3-2	NO	SI	SI	SI
	Estrategias, políticas, procedimiento y/o acciones de previsión y respuesta frente a riesgos y oportunidades relacionados con la sostenibilidad	A completar por la entidad regulada	GRI 3-3	NO	SI	SI	SI
Gestión del riesgo	Descripción cualitativa de la integración de los riesgos relacionados con la sostenibilidad en el proceso global de gestión de riesgos del ente o entidad	A completar por la entidad regulada	NO ES ESPECÍFICO	SI	SI	SI	SI

Métricas y objetivos	Descripción cualitativa de las métricas que la entidad utiliza para medir y supervisar riesgos y/o oportunidades relacionadas con la sostenibilidad.	A completar por la entidad regulada	GRI 3-3	SI	SI	SI	SI
----------------------	--	-------------------------------------	---------	----	----	----	----

¹ Los estándares SASB se trata de métricas en su mayoría cuantitativas que permiten evidenciar procesos o resultados relacionados a asuntos ASG identificados a partir de un análisis material