

**Banco Central del Paraguay  
Documentos de Trabajo**

Julio 2010.

**PRINCIPIOS DE GOBERNABILIDAD EN EL  
SECTOR FINANCIERO DE PEQUEÑAS  
ECONOMÍAS: EL CASO PARAGUAYO<sup>1</sup>**

Zulma Espínola González<sup>2</sup>  
Banco Central de Paraguay

---

<sup>1</sup> *Las ideas expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan la opinión del Banco Central de Paraguay.*

<sup>2</sup> Email : [zespino@bcp.gov.py](mailto:zespino@bcp.gov.py).

## **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY**

*La serie Documentos de Trabajo es una publicación del Banco Central del Paraguay que divulga los trabajos de investigación económica realizados por profesionales de esta institución.*

*Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo como también los análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del Banco Central del Paraguay o de su Directorio.*

## ***Principios de Gobernabilidad en el sector financiero de pequeñas economías: El caso Paraguayo***

**ZULMA ESPINOLA<sup>3</sup>**

Como parte de la tarea actual de la supervisión, la mayoría de los reguladores habían diseñado guías y reglas para ayudar a los banqueros y a los bancos a entender los principios fundamentales que sostienen la gobernabilidad. Algunos países desarrollados han elaborado ya algunos principios dominantes de gobernabilidad. Actualmente, esos principios pueden ser condiciones necesarias para el desarrollo del sector financiero en economías emergentes. Para ese efecto, el esfuerzo de las agencias de supervisión de expandir el conocimiento de los principios del buen gobierno es igualmente relevante para los directores, la gerencia y el personal. Se requieren que esas agencias tengan una comprensión sana de las medidas del gobierno en los bancos que supervisan y ellos mismos (las agencias de supervisión) deben ser gobernados por principios apropiados del gobierno en realizar sus propias funciones de supervisión. Este documento trata sobre una guía del buen gobierno que las economías pequeñas observarían para desarrollar eficacia en sus sectores financieros. El estudio del caso paraguayo resalta que esos principios no son un sustituto para los reguladores y las tareas de la supervisión, sino que por el contrario, un instrumento complementario a los roles obligatorios que deben realizar cotidianamente. Los resultados empíricos basados en datos de encuestas revelan la buena y mala práctica del gobierno y de cómo los bancos pueden ejercer buena práctica del gobierno. Estos resultados tienen importantes implicaciones de política, y para consolidar la salud del sistema financiero paraguayo se deben adoptar acciones urgentes de políticas en el tema.

---

<sup>3</sup> Email: zespino@bcp.gov.py.

## Introducción

El gobierno y la estabilidad financiera se han convertido en dos temas básicos durante los años 90, principalmente después de que algunas evidencias empíricas empezaron a anexar a un gobierno corporativo débil como un causal de una crisis financiera. Este documento intenta contribuir a la literatura explorando el comportamiento de algunas aplicaciones de la buena gobernabilidad en economías pequeñas a través del estudio de caso del sistema bancario paraguayo. El análisis se basa en varias documentaciones publicadas sobre el tema y basadas de datos de encuestas al sector bancario paraguayo a fin de explorar algunos de los pasos en el campo de la gobernabilidad. Este trabajo está organizado de la siguiente manera. La sección 1 revisa el contexto sobre la definición de gobernabilidad y su importancia para el desarrollo financiero de países pequeños. La sección 2 introduce una breve descripción de algunas revisiones de la literatura con respecto al nexo entre el buen gobierno o buena gobernabilidad y el sector financiero. La sección 3 introduce algunas características del sistema financiero paraguayo. Asimismo, la sección 4 describe la información basada en datos de la encuesta y discute por qué un buen gobierno es útil para el desarrollo del sistema financiero paraguayo, principalmente mediante el diseño de una Agenda del Buen Gobierno Corporativo. La sección 5 presenta la conclusión y la recomendación.

### 1. Que es Gobernabilidad?

Detrás del significado de gobernabilidad podemos ver cómo una organización controla sus acciones y cuáles son los canales usados para garantizar que su gente persiga la línea establecida de conductas, estrategias, metas y políticas. Además, la gobernabilidad implica un sistema dinámico y futurista que provee un monitoreo de todos los pasos de políticas adoptadas a fin de garantizar el cumplimiento de las mismas y proporcionar la acción correctiva en casos que sea necesario. En ese sentido, la buena gobernabilidad es cuestión clave para que los hacedores de políticas se aproximen a un buen ambiente de negocio. En la actualidad el tema de la buena gobernabilidad se mira ampliamente como uno de los elementos claves para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. Pero tomar cuenta la buena gobernabilidad en un país, requiere el papel proactivo de todos los jugadores: políticos, sociales y económicos; a fin de perseguir una saludable administración económica y un uso sostenible de todos los recursos disponibles así como la promoción de los derechos económicos y sociales.

Por otro lado, se ha identificado la pobre gobernabilidad como la causa subyacente clave de la pobreza en la mayoría de las economías pequeñas y emergentes. La gobernabilidad pobre no solamente realza la vulnerabilidad, sino que es la causa primaria de una baja confianza en el ambiente de negocio, condiendo a niveles bajos de la inversión, y es un obstáculo al crecimiento. Por esa razón, una de las condiciones necesarias para un sostenible crecimiento es la mejora de la gobernabilidad. El Comité de Naciones Unidas para el Planeamiento del Desarrollo en su informe publicado en 1992 titulado "*Aligeramiento de la pobreza y desarrollo sostenible: Metas en conflicto?*" incluyó una amplia agenda que cubre políticas de buena gobernabilidad y gestión, en temas referentes a leyes, protección de derechos humanos y una sociedad civil eficaz. Sin embargo, hoy día, es necesario señalar que el tema de la gobernabilidad no está limitado solamente a los temas políticos y sociales, sino también incluye la gestión apropiada de la economía así como la transparencia y la competencia leal en negocios.

Litan, Pomerleano y Sundarajan (2002) establecen cuatro pilares de un buen gobierno o una buena gobernabilidad: i) responsabilidad y transparencia del sector público; ii) independencia y responsabilidad de agencias reguladoras financieras; iii) otros factores que afectan la eficiencia de agencias reguladoras financieras; y iv) medidas de anticorrupción. Así pues, cualquier país en el camino del buen gobierno debe perseguir la construcción de estos pilares, para conseguir un efecto multiplicador en su economía.

## **2. El Sector Financiero**

Este documento se centra específicamente en el buen gobierno en el sector financiero en economías pequeñas. Para comenzar el análisis debemos entender algunas características estructurales del sector financiero en esas economías. Shah (2002) indica que una de las razones para centrarse en gobierno en el sector financiero es que los costes pueden ser duros si la gobernabilidad es pobre, tomando en cuenta las crisis económicas principales en países emergentes en los últimos años recientes tales como Asia del Este, Rusia, Turquía, Brasil, y Argentina.

Francis (2004), que utilizó datos transversales de 81 países, proporciona evidencia empírica para apoyar la hipótesis que la calidad del gobierno es un determinante importante de la fragilidad financiera (según lo medido por la volatilidad de la inversión en un cierto plazo). Él concluyó que una buena gobernabilidad reduce la volatilidad de la inversión y, sugiere que las variables de la gobernabilidad pueden mejor explicar la volatilidad en la inversión que una cierta medida macroeconómica estándar como inflación. Mientras que es razonable asumir que la gobernabilidad puede tener un efecto positivo en los resultados económicos, es una cuestión diferente para determinar qué formas de gobernabilidad promueven la estabilidad financiera y esas instituciones del área que protegen los derechos de característica y las que promueven la ley y el orden son importantes.

### **2.1. El rol de los bancos**

La primera pregunta que surge es porqué los bancos son significativos para el buen gobierno. Y para contestar esto, es bien sabido que los bancos son los principales intermediarios financieros en economías pequeñas y su estructura tradicional está compuesta principalmente por depósitos y créditos; de tal forma que cuando hay una quiebra, disminuye la riqueza de los hogares, causa la disminución del nivel de la inversión y afecta el sector real de la economía con un crecimiento bajo de producción. Ésas son las razones por las que se regulan y se supervisan los bancos. También, muchas evidencias empíricas demuestran que algunas de las causas principales de la crisis bancarias amplia durante 1997-98 fueron debido a un débil gobierno.

Caprio y Ross Levine (2006) precisaron que hay tres factores porqué los bancos hacen frente a un problema especial de gobernabilidad diferente de corporaciones privadas ordinarias. Primero, las actividades de los bancos son más opacas y más difíciles para que los accionistas y los acreedores supervisen. En segundo lugar, la propiedad se puede dispersar por la regulación del gobierno. Tercero, la protección de los depósitos bancarios por programas de seguro de depósito gubernamental puede debilitar los incentivos para que los depositantes supervisen el gerenciamiento. A ese efecto, estos autores alientan las medidas siguientes contra el gobierno pobre: más divulgación pública de la condición financiera de los bancos, mayor entrada de bancos extranjeros en los mercados emergentes para realzar la competición y para traer mayor expertise técnico a los mercados bancarios locales, más disciplina del mercado para contrarrestar los efectos del desaliento del seguro de depósito (a través de, por ejemplo, los requisitos subordinados de la deuda), y quizás obligaciones fiduciarias realizadas impuestas a los encargados y directores de banco.

Zhang (2006) sostiene que el método más apropiado para mejorar el funcionamiento de mercados financieros en países en vías de desarrollo "es uno que intenta realzar el papel del estado, contener intereses privados de gran alcance y promover la justicia distributiva" y por esta razón que él introduce una crítica al paradigma del FMI/Banco Mundial para la gobernabilidad del mercado financiero en países en vías de desarrollo que converge en el papel contenido del estado, el énfasis neoliberal en autogobernarse, y la búsqueda de la eficiencia del mercado. Según este autor "los términos en gran parte positivos en los cuales se respalda el discurso del gobierno han ofuscado las dimensiones políticas, que son la base de las limitaciones de esfuerzos actuales de mejorar el funcionamiento de sistemas financieros

nacionales en países en vías de desarrollo. Estos temas constituyen los subpuntos políticos esenciales de la gerencia de la política y de la gobernabilidad del mercado financiero en países en desarrollo y emergentes. El problema crucial con la fórmula del Banco Mundial y del FMI respecto al gobierno financiero falla en su falta manifiesta de tratar estas ediciones políticas y normativas. Aunque el nuevo paradigma ha acentuado la importancia de las instituciones, tiende a abogar un papel reprimido del Estado en mercados financieros e ignora los factores políticos que afectan la capacidad de los agentes del Estado de manejar el proceso de la creación y de la regulación del mercado”.

## **2.2. Los principios de Basilea.**

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea ha publicado en el 2006 una guía para ayudar a promover la adopción de las prácticas sanas de gobierno corporativo en organizaciones bancarias. La guía, titulada “La mejora del gobierno corporativo en organizaciones bancarias”, está basada en un documento originalmente publicado por el mismo Comité en el año 1999, así como los Principios para el Gobierno Corporativo publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD en inglés) en 2004. El documento de Basilea presenta 8 principios para los bancos (ver Recuadro 1), en el cual se indica que los responsables principales del buen gobierno corporativo son las juntas directivas y la alta gerencia de los bancos. Además, los supervisores bancarios tienen un papel importante en el desarrollo de guías y en la determinación de prácticas de buen gobierno corporativo en los bancos. Asimismo, existen muchos otros agentes que pueden promover el buen gobierno corporativo incluyendo: accionistas, depositantes y otros clientes, interventores, asociaciones de la banca, firmas profesionales de consultoras y asesoras de riesgo, gobiernos, agencias de crédito, reguladores y empleados del mercado de valores.

Según la recomendación de Basilea, el gobierno corporativo puede ser mejorado tratando ciertas cuestiones legales, por ejemplo: protegiendo y promoviendo los derechos de los accionistas; clarificando los roles del gobierno de sociedades; asegurando esa función de las corporaciones en un ambiente que está libre de la corrupción y de sobornos; y promoviendo la alineación de los intereses de gerentes, empleados y accionistas a través de leyes apropiadas, regulaciones y otras medidas. Todos éstos pueden ayudar a promover un ambiente sano y legal que apoyen los gobiernos corporativos sanos e iniciativas de supervisión relacionadas.

La mayoría de las economías pequeñas introducen algunas medidas al tratar problemas de gobernabilidad en el sector financiero, tales como: realce de la competitividad, mejores y más fuertes marcos legales de quiebras, promoción de una auditoría independiente de instituciones financieras.

**Recuadro 1**  
**PRINCIPIOS DE BASELEA DE BUEN GOBIERNO CORPORATIVO**

**Principio 1**

Los miembros del consejo deberán ser aptos para sus cargos, comprender claramente sus funciones en el gobierno corporativo y ser capaces de aplicar su buen juicio en asuntos que atañan al banco

**Principio 2**

El consejo de administración deberá aprobar y vigilar los objetivos estratégicos y valores corporativos del banco que se comunican a toda la organización bancaria.

**Principio 3**

El consejo de administración deberá establecer y hacer cumplir líneas claras de responsabilidad y responsabilización en toda la organización.

**Principio 4**

El consejo deberá asegurar que la alta gerencia realiza un seguimiento adecuado acorde a la política de éste.

**Principio 5**

El consejo y la alta dirección deberán hacer uso del trabajo realizado por las funciones de auditoría interna y externa y de control interno.

**Principio 6**

El consejo deberá garantizar que las políticas y prácticas retributivas del banco son congruentes con su cultura empresarial, sus objetivos y su estrategia a largo plazo y con su entorno de control.

**Principio 7**

El banco deberá estar dirigido con transparencia.

**Principio 8**

El consejo y la alta dirección deberán comprender la estructura operativa del banco y saber si éste opera en jurisdicciones o mediante estructuras que obstaculizan la transparencia (principio de "conozca su estructura").

**La función de los supervisores**

1. Los supervisores orientarán a los bancos sobre gobierno corporativo y prácticas preactivas para su aplicación.
2. Los supervisores considerarán el gobierno corporativo como parte de la protección al depositante.
3. Los supervisores valorarán la calidad de las funciones de auditoría y control interno del banco.
4. Los supervisores determinarán si el banco ha adoptado y aplicado correctamente políticas y prácticas de buen gobierno corporativo.
5. Los supervisores valorarán la calidad de las funciones de auditoría y control interno del banco.
6. Los supervisores estudiarán los efectos de la estructura de grupo de un banco.
7. Los supervisores pondrán en conocimiento del consejo de administración y la alta gerencia cualquier problema que hayan detectado.

### 3. El caso Paraguay

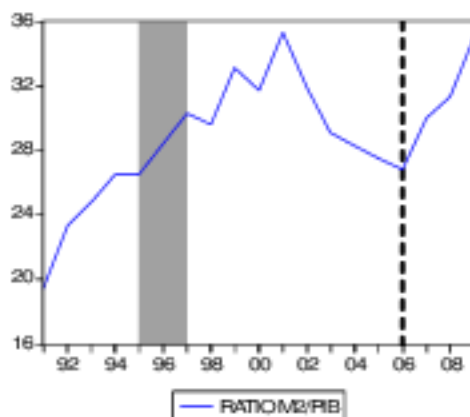
#### 3.1. Las principales características del sistema bancario paraguayo

El sistema financiero paraguayo no es muy grande ni diversificado. Desde el periodo 1990 a 2002, la participación de la industria bancaria (medido por el total de activos) fue de un promedio del 33% del PIB y esta cantidad decreció en 28,4% a fines del 2006. Los depósitos bancarios representan solo el 31% del PIB (y alcanza el 35% con las financieras)

##### 3.1.1. Dinero y PIB

El ratio de oferta monetaria (M2) al PIB<sup>4</sup> ha presentado un incremento gradual en el comportamiento anual del ratio desde 1991 a 2002, y desde ese año una reducción para luego volver a tener la tendencia positiva desde el 2006, llegando a 35,3% a fines de agosto del 2009. Este ratio muestra el proceso inicial de eficiencia de la economía en trasladar la expansión de liquidez, pero la cantidad es evidencia de que también una gran porción de la economía no está monetizada.

**Gráfico 1: Relación Dinero/PIB en Paraguay.**  
En %



Fuente: Banco Central del Paraguay

##### 3.1.2. Estructura y Sucursales

La Tabla 1 muestra la estructura del sistema bancario a fines de agosto del 2009. A la fecha, existen 16 bancos comerciales privados, 1 banco estatal, y un total de 260 sucursales distribuidas en el país, contando con 143 personal superior y 5.172 empleados

**Tabla 1**  
**Sistema Bancario Paraguayo: Sucursales y Empleados**  
A fines de Agosto del 2009

Bancos	Sucursales en Paraguay	Alta Gerencia	Empleados
Bancos Extranjeros (incluyendo subsidiarias y sucursales)	66	63	1.645
Bancos Domésticos privados	145	57	2.550
Banco Estatal	49	23	977
Total	260	143	5.172

Fuente: Superintendencia de Bancos (2009)

<sup>4</sup> M2/PIB es un indicador de la profundidad del sistema financiero paraguayo.



### 3.1.3. Concentración Bancaria

Los bancos extranjeros predominan en el mercado paraguayo (60% del total de activos bancarios); y posterior a la crisis bancaria, desde 1997 hasta el 2002, dos bancos grandes (CITIBANK y ABN-AMRO BANK) tenían una participación del mercado de más del 30%. Sin embargo, desde el 2006 los agentes han cambiado debido a que INTERBANCO y BBVA son los bancos con el 33% de los activos bancarios, mientras que en la actualidad 3 entidades bancarias (INTERBANCO, BBVA y Continental) posee activos que suman el 40,9% del sistema. Acorde a los datos del sistema bancario total, a fines de agosto de 2009, persiste la concentración de activos y depósitos en 3 entidades. En la Tabla 2 se muestra la participación individual y grupal por estratos de los bancos en el sistema paraguayo.

**Tabla 2**  
**Sistema Bancario Paraguayo: Participación en el mercado**  
**A Agosto 31, 2009**  
**En %**

Participación	Activos		Depósitos		Prestamos netos		Patrimonio Neto	
	# Bancos	PG**	# Bancos	PG**	# Bancos	PG P**	# Bancos	PG**
PI* >14%	1	14,02			2	30,94	3	43,37
10% < PI* <= 14%	2	26,89	3	40,25	2	24,29	1	11,05
5% < PI* <= 10%	5	36,86	4	31,83	2	15,20	3	20,71
1% < PI* <= 5%	8	22,23	9	27,92	10	29,56	9	24,87
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>100,00</b>	<b>16</b>	<b>100,00</b>	<b>16</b>	<b>100,00</b>	<b>16</b>	<b>100,00</b>

\* PI= Participación Individual \*\* PG= Participación grupal

Fuente: Superintendencia de Bancos (2006)

### 3.1.4. Créditos a Sectores Económicos Claves

Siguiendo el comportamiento de la serie del tiempo de la distribución de los préstamos bancarios, actualmente, demuestra un cierto cambio estructural económico; por ejemplo, el crédito al sector agrícola, al comercio y los servicios son los segmentos más importantes del negocio bancario en Paraguay (véase la Tabla 3). Es bien sabido que una gran concentración del crédito agregado en un sector o una actividad económica específica, especialmente comercial, puede señalar una vulnerabilidad importante del sistema financiero a los progresos en este sector o actividad.

**Tabla 3**  
**Sistema Bancario Paraguayo: Créditos a los Sectores Económicos**  
**En %**

Sector	1983	1989	2001	2006	Agosto 2009
Agricultura	21,70	41,35	12,73	23,2	25,5
Comercio (mayorista y minorista)	27,90	25,18	37,22	21,9	18,0
Industria	28,10	17,84	16,38	12,6	9,3
Exportaciones	12,07	8,09	2,40	0,1	0,1
Ganadería	5,44	3,87	4,70	7,8	9,4
Otros (Servicios)	3,90	3,47	15,56	25,8	27,5
Construcción	0,89	0,21	2,46	0,1	0,0
Consumo	-	-	8,56	8,5	10,1

Fuente: Superintendencia de Bancos (Boletín Estadístico, varias ediciones)

#### 4. El cumplimiento de los Principios de Basilea

En la cuestión del gobierno corporativo, en la actualidad, no existen pautas específicas referentes a este tópico. Como parte del desarrollo continuo y después de la crisis, el Banco Central del Paraguay y la Superintendencia de Bancos han emitido varias reglamentaciones inherentes al buen gobierno, aunque no en forma simultánea, y respecto al control de la intervención, la gerencia y al riesgo<sup>5</sup>.

Debido la carencia de la información sobre el grado de cumplimiento de los Principios de Basilea sobre gobierno corporativo, existen algunas conclusiones en esta sección que se construyen sobre los datos originales compilados a través de una encuesta al sector bancario. La encuesta contiene preguntas respecto a los 8 principios de Basilea y entre los resultados claves figuran los siguientes<sup>6</sup>:

- a. Todos los bancos convienen que las regulaciones del banco central les ayudan en sus políticas corporativas.
- b. Todos los directorios tienen en promedio de 6 a 8 miembros con una duración de 2 años en sus deberes, y el presidente no puede decidir aislado de los otros miembros.
- c. El Directorio es el responsable de aprobar todos los objetivos estratégicos y es el Gerente General el que está a cargo de comunicar a todos los empleados.
- d. El Directorio establece y delimita líneas claras de la responsabilidad en toda la organización.
- e. La oficina de auditoría interna depende directamente del Directorio y los informa directamente a ellos. Actualmente, las recomendaciones de la auditoría interna se utilizan en sus políticas.
- f. Todas las entidades tienen algunas herramientas: plan estratégico, plan de negocios, plan financiero, Tablero de Comando (Balance Scorecard), cuyos delineamientos se incorporan en las políticas anuales y son aprobadas por Directorio y la Gerencia.

Estos resultados evidencian que en el caso paraguayo existe un escenario propicio para hacer mayores progresos en el campo de la buena gobernabilidad. La Superintendencia de Bancos debe alentar a concretar todos los pasos necesarios para direccionar la salud y la transparencia en el negocio bancario, comenzando con la actualización del sistema de las regulaciones prudenciales que están vigentes.

##### 4. 1. Qué se necesita para un buen gobierno corporativo en el caso paraguayo

El Banco Central y la Superintendencia de Bancos ha iniciado una agenda explícita de Gobierno Corporativo para el sistema financiero; pero como mencionado arriba, hay algunas reglas legales aisladas para cubrir algunos de los tópicos. Para ese propósito, es muy importante la introducción de muchas reformas urgentes necesarias en el campo de normas y de prácticas reguladoras de la contabilidad, por ejemplo, en el gravamen del funcionamiento de gerencia del banco y el uso de las sanciones debido a la administración deficiente. Es decir, el marco regulador en Paraguay es de estilo cuantitativo marcado con algunos estándares que son promulgados con respecto a la gobernabilidad, las estructuras del control y a la gerencia de riesgo. Así pues, un paso importante será la adopción del método de supervisión basado en riesgos que se centra en identificar grados que varían del riesgo, resumir el perfil del riesgo de las instituciones y una actuación preventiva para atender a las fallas detectadas en la gerencia y controles de riesgo.

<sup>5</sup> En la actualidad existe un proyecto de normativa de gobierno corporativo a cargo de la Superintendencia de Bancos y que será implementado en breve.

<sup>6</sup> En este primer borrador se toma a un banco como representante del sistema.

Tomando en consideración de la perspectiva del sistema financiero paraguayo, existe la necesidad de diagramar una **AGENDA** que deba enfocarse en los principios del buen gobierno y destacar la necesidad de actualización en el marco legal y regulador corporativo que mejore la interacción entre los sectores financieros públicos y privados, además del incentivo de un sólido marco macroeconómico en un ambiente de negocio justo. En el lado de supervisión, la Superintendencia de Bancos debe comenzar a recolectar y listar todas las reglas que tiene ya sobre el tema de gobernabilidad y a diagramar una **AGENDA DE REFORMA del BUEN GOBIERNO** para las instituciones financieras. Esta Agenda debe tener un foco particular en la promoción de un sector financiero dinámico con la eficiente provisión de servicios financieros.

A este efecto, existen muchos métodos respecto a **Guías de Gobierno Corporativo o Agendas** que pueden ser adaptados en el mercado paraguayo mirando el cumplimiento de los Principios de Basilea. Por ejemplo, la Agenda de la reforma se debe estructurar alrededor de tres pilares que consolidarán toda la visión y los objetivos:

**Pilar 1:** Compromiso e interés de todos los agentes económicos del sector financiero (gobierno, regulado, supervisor, bancos, asociación de bancos, depositantes, etc.) para firmar e implementar esta Agenda de Buen Gobierno).

**Pilar 2:** Instalación de una cultura de buen gobierno corporativo.

**Pilar 3:** Innovaciones en el sector financiero: Legal, infraestructura, nuevos productos, etc.

Sin el primer pilar (Compromiso), en el cual se debe realzar los intereses de todos los agentes intervinientes, la Agenda será una falla. Para ese propósito, en este primer pilar hay un producto explícito, resultado del compromiso: la Agenda firmada por todas las partes. Una fórmula ideal para construir este pilar es la demostración de la relación costo/beneficio en el desarrollo de la buena política del gobierno para la comunidad entera.

El segundo pilar es la instalación de una cultura del buen gobierno, comenzando con los supervisores y los bancos. Basado en la evidencia de otros países, la cultura del buen gobierno se debe abrazar para perseguir disciplina y transparencia del mercado. En países subdesarrollados, como el caso paraguayo, la disciplina del gobierno es vista como una disciplina de reestructuración legal. La instalación de la cultura mencionada requiere un plan formal que siga los artículos de la agenda firmada.

El tercer pilar es la puesta en práctica de las estrategias básicas para perseguir una buena política sostenible del gobierno en el sector financiero y requerirá:

- i) mejora del gobierno y de la transparencia para los depositantes y la confianza de inversionista;
- ii) aumento en la oferta de instrumentos financieros y mejoras en infraestructura del mercado;
- iii) aumento en la demanda para los instrumentos financieros con la promoción de ahorros contractuales y de la inversión institucional; y
- iv) desarrollo de servicios financieros y de instituciones complementarios.

## 5. Conclusiones

La gobernabilidad pública y privada no se puede tratar en forma aislada sin la consideración del marco institucional. Con respecto a la gobernabilidad en el sector financiero, los hacedores de políticas deben reconocer y tomar a cuenta los climas institucionales y legales heterogéneos en diversos países. Por esta razón no puede haber una receta única del Buen Gobierno para las economías pequeñas, tales como el mercado bancario paraguayo. En la mayoría de los países, gracias a la globalización, integración en un ambiente de Información y Tecnología se han facilitado algunas de las herramientas y de las reglas necesarias para el Buen Gobierno. Al

respecto en el caso paraguayo, la primera etapa está hecha, con algunas reglas básicas emitidas e implementadas. No obstante, hay más trabajos a consolidar, no solamente el marco regulador, sino también en lo referente a la participación del mercado y de los principales jugadores del sector financiero.

Una cosa es verdad: alcanzar un Buen Gobierno Corporativo no significa mera emisión de leyes y regulaciones, sino también implica alcanzar la transformación en la práctica del negocio y en la gerencia en un ambiente de riesgo además de la transparencia en la información al público. Estos factores no pueden lograrse con la mera emisión de leyes; sino que necesitan compromiso y el papel proactivo del gobierno, de los reguladores, del supervisor, de los gerentes, de los depositantes, de la inversión, de los accionistas, etc. Como podemos ver en una perspectiva de Buen Gobierno, existen muchos ganadores: bancos, depositantes y reguladores entre los principales.

Los principios de la OCDE y los Principios de Basilea no tienen el carácter de ley a ser impuesto en el país; pero son unas referencias muy útiles y válidas como estándares internacionales y se pueden adaptar al sistema paraguayo y a todas las economías pequeñas. Cabe señalar que la focalización en ratios prudenciales cuantitativos y la adecuación con el requisito legal del capital y de los límites a los riesgos no deberían ser los únicos puntos de una supervisión que busca la solvencia y la solidez del sistema bancario en esas economías. En el corto plazo, la tarea de la supervisión debe alentar la disciplina del mercado para lograr competitividad y la eficiencia como resultado, no solamente de la conformidad legal, sino también de la buena gerencia de riesgos financieros. En la parte de la infraestructura, debe ser necesaria la adopción de las herramientas nuevas para una gerencia de riesgo prudencial según la sofisticación de cada entidad.

Esta investigación concluye con la necesidad de una **Agenda del Buen Gobierno Corporativo** en las economías pequeñas, tomando cuenta del caso paraguayo en las cuales debe haber una combinación de la ley y del cambio cultural. De hecho, la agenda no debe ser estática sino dinámica, y para ese propósito debe ser adaptada como una actividad en curso, complementaria a las tareas de supervisión diarias y rutinarias.

### **Bibliografía**

Basel Committee on Banking Supervision (2006). Enhancing corporate governance for banking organizations. Febrero 2006.

Banco Central del Paraguay. Informe Económico (varios números).

Francis, Michael (2004 ) Governance and financial fragility. Economic Papers (Economic Society of Australia), Dic, 2004

Fuertes, Ana Maria y Espinola, Zulma (2001). Towards the Early Signalling of Banking Crises: the Case of Paraguay. Documento de trabajo disponible en <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/peices/jor/2006/iees03j3080806.pdf>

Litan, Robert E., Michael Pomerleano y Vasudevan Sundararajan (eds.) (2002), Financial Sector Governance: The Roles of the Public and Private Sectors, Washington, D.C., Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional (FMI)/Brookings Institution Press.

Litan, Robert E., Michael Pomerleano, Vasudevan Sundararajan, Financial Sector Governance: The Roles of the Public and Private Sectors, Fondo Monetario Internacional/Banco Mundial.

Palamagamba, John Kabudi, Good governance: definition and Implications, Facultad de Derecho, Universidad de Dar

Superintendencia de Bancos. Banco Central del Paraguay. Boletín Estadístico de Bancos (varios números).

Shah, Marshuk Ali (2002). ADB's Strategy for Improving Governance of Financial Markets.

Zhang, Xiaoke (2006). Underpinnings Right Financial Market Governance in Developing Countries: Getting Political. *Journal of Developing Societies* 22; 169

*Bank Governance Principles of financial sector in small economies:  
The case of Paraguay*

Predictor: Investigación en el área del buen gobierno como factor de desarrollo del sistema bancario  
Investigadora: Zulma Espinosa

- 1 **Ayudan las regulaciones del BC/P a un buen gobierno corporativo en su banco?** \_\_\_\_\_  
 Si \_\_\_\_\_  
 No \_\_\_\_\_  
 En algunos casos \_\_\_\_\_  
 Otros (especificar) \_\_\_\_\_

**GOBIERNO CORPORATIVO, ESTRUCTURA Y CONTROL DE GESTIÓN**

**1 DIRECTORIO**

**Respuesta**

**a INTEGRACIÓN**

Claridad de integrantes  
 Duración del mandato

**b TOMA DE DECISIONES**

Potestades del Presidente (si puede actuar individualmente)  
 Quién aprueba/aprobó los objetivos estratégicos y valores de la entidad?  
 Quién comunica a todo el personal del banco?

SI NO

**2 PRIMER NIVEL GERENCIAL**

Establece el consejo de administración líneas claras de responsabilidad en toda la organización?  
 Hace cumplir el consejo administrativo líneas claras de responsabilidad y responsabilización en toda la organización?

SI	NO
SI	NO

**3 RELACIONES ENTRE DIRECTORIO Y NIVEL GERENCIAL**

Frecuencia de reportes a Directorio (marque el correspondiente)  
 Semanal  
 Mensual  
 Trimestral  
 Otros


Delegación de autoridad y competencias en Gerencias

**Auditoría Interna**

De quien depende? (marcar el correspondiente)  
 Directorio  
 Presidente  
 Gerencia General  
 Otro


A quien debe reportar?

Utiliza el consejo directivo las recomendaciones de la Auditoría Interna?

SI NO

**5 PL ANIF, ESTRATEGICA, CONTROL DE GESTIÓN y EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO**

**a PL ANIFICACIÓN ESTRATÉGICA**

Área responsable

Técnicas y herramientas utilizadas:

Plan Estratégico  
 Plan de Negocios  
 Plan Financiero  
 Balanceo Social Card  
 Otros


Periodicidad de su utilización (marque el correspondiente)

En cada reunión  
 Anualmente se incorporan en las políticas  
 Cada vez que se recomiendan acciones


Mecanismos y niveles de aprobación (marque el correspondiente)

En directorio  
 En gerencia  
 En otros (especificar)


Publicidad y difusión de sus decisiones (marque el correspondiente)

Anual  
 Semestral  
 En cada reunión  
 Solo una vez, cuando fue publicado  
 Otro


**b CONTROL DE GESTIÓN**

Área responsable (marque el correspondiente)

Gerencia General  
 Recursos Humanos  
 Otros


Publicidad de sus Estados Contables

- Periodicidad (marque el correspondiente)

Trimestral  
 Mensual  
 Semestral  
 Anual  
 Otro


- Formas y medios de difusión

**Auditoría Externa**

- Periodicidad de sus dictámenes (marque el correspondiente)

Anual  
 Semestral  
 Trimestral  
 Otro


- Procedimientos de Contabilidad

- Duración del contrato (y posibilidades de renovación)

- Difusión de sus dictámenes (publicidad)