

# Kemmerer

## *y la supervisión bancaria*

El nacimiento de la Superintendencia Bancaria por recomendación de la Misión Kemmerer y su transformación en la hoy Superintendencia Financiera, se cuenta para destacar como en la actualidad es un organismo independiente con un superintendente de periodo fijo.

*Gerardo Hernández Correa<sup>1</sup>*

A la entrada de la sala de reuniones de la Superintendencia Financiera de Colombia hay una foto de Edwin Walter Kemmerer. Al lado de la foto reposa en una vitrina una copia original del informe entregado por la Misión de Consejeros Financieros con una propuesta de proyecto de ley sobre establecimientos bancarios fechada el 7 de junio de 1923. Ese pequeño homenaje recuerda el enorme papel que tendría el profesor norteamericano en el diseño de la arquitectura institucional del sistema financiero colombiano, la cual, a pesar de los años y cambios importantes, perdura en sus principios y en las instituciones que fueron creadas: el Banco de la República y la Superintendencia Bancaria, luego fusionada

<sup>1</sup> Codirector de la Junta Directiva Banco de la República y Ex Superintendente Financiero. Las opiniones y posibles errores son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

con la Superintendencia de Valores para crear la Superintendencia Financiera.

Kemmerer conocido como el “Doctor de la moneda” nació en Seranton, Pennsylvania, y ejerció un formidable papel como consejero financiero. Su influencia por más de treinta años cubrió países tan diversos como Filipinas, México, Guatemala, Sur Africa, Chile, Polonia, Ecuador, Bolivia, China, Perú, Turquía y Liberia. En Colombia dirigió dos misiones, una en el año veintitrés y una segunda en el año treinta, siendo la primera de ellas la más recordada.

La Misión de Consejeros Financieros autorizada por la ley 60 de 1922 tenía como objetivo proponer una serie de reformas tendientes a mejorar el marco institucional del sistema monetario, financiero y fiscal del país. Como señala Adolfo Meisel Roca: “los países que en los años veinte tuvieron misiones de expertos

financieros dirigidos por Edwin W. Kemmerer, lograron siempre uno de los fines principales que tenían al contratar este tipo de asesoría: el acceso a los mercados de capital de los Estados Unidos. En efecto, los inversionistas norteamericanos una vez que una nación había adoptado todas las medidas e instituciones recomendadas por Kemmerer, se mostraron mucho más inclinados para extender sus créditos. Para ellos, contribuyó también la intervención directa de Edwin W. Kemmerer, quien tenía estrechos vínculos con algunas de las principales casas bancarias de Nueva York.”<sup>2</sup>

A los banqueros les interesaba garantizar que los países en donde hacían sus créditos tuvieran una moneda sana, una banca con reglas que siguieran las mejores prácticas internacionales de la época y una organización presupuestal confiable con adecuados controles, para lo cual también Kemmerer propuso la creación de la Contraloría General de la República. Era la manera de garantizar que sus obligaciones serían honradas debida y cumplidamente.

Las misiones técnicas tenían la ventaja de estar integradas por expertos no vinculados con el gobierno norteamericano y eran percibidas como consejos de expertos con aura de “sabios” lo que facilitaba la discusión pública y los distanciaba de los avatares de la política interna. En el caso de la misión del año veintitrés, los expertos fueron Howard F. Jefferson, conocedor de temas bancarios y quien había sido por seis años auditor de la Reserva Federal de Nueva York; Fred Fairchild, profesor de economía de la Universidad de Yale y especialista en tributación; Thomas Lill, con amplios conocimientos contables y que había prestado sus servicios como asesor del gobierno mexicano en 1917 y 1918 y Frederick Luquiens, profesor de español quien fungió como traductor y secretario de la misión. La Misión de Consejeros Financieros contó con la ayuda de varios colombianos destacándose la participación de Estaban Jaramillo como asesor legal y a quien Kemmerer pondera como “una de las mentes más brillantes que yo haya tenido el privilegio de conocer en América Latina”<sup>3</sup>

La influencia de Kemmerer fue decisiva en los temas bancarios dada su experiencia como funcionario de la Reserva Federal en donde escribió un texto reconocido y muy difundido sobre el “ABC of the Federal Reserve System” publicado en septiembre de 1918, que contó con 11 ediciones y que según Kemmerer fue el más vendido de sus libros. Para Kemmerer “la estabilidad financiera de Colombia y su progreso económico en el futuro exigen un sistema bancario sólido y bien organizado... el éxito o fracaso del actual programa

financiero del Gobierno, inclusive el establecimiento del Banco de la República y la colocación de empréstitos en el exterior, se hallan íntimamente ligados con el sistema bancario del país.”<sup>4</sup>

El trabajo de la Misión se encuentra detallado de manera minuciosa en el diario que llevaba Kemmerer en donde no solo dejaba el registro de las reuniones realizadas con funcionarios del gobierno colombiano y con banqueros y hombres de negocios, sino también de su vida en una Bogotá gris y aburrida. Lo cierto es que si bien el grupo de expertos traía unas ideas ya preconcebidas de las reformas, Kemmerer utilizaba esas reuniones para medir el respaldo que tendrían las propuestas una vez se propusieran al Gobierno y al Congreso. El éxito del paquete de medidas trabajado por la Misión fue precisamente el de presentarlo de manera integral, en donde cada una de ellas dependía de la otra, lo que facilitó su adopción en el legislativo.

Tres meses después de su llegada a Bogotá, la Misión tenía preparados proyectos de ley con sus correspondientes exposiciones de motivos sobre:

- El establecimiento del Banco de la República bajo el principio de que este fuera el nuevo banco de emisión y redescuento.
- Una ley bancaria general que regulaba la actividad de los bancos comerciales e hipotecarios, cajas de ahorros y compañías fiduciarias y creaba un supervisor bancario.
- Un proyecto de ley que creaba una oficina nacional de control financiero y la reorganización del sistema general de contaduría de la nación, dando origen a la Contraloría General de la República y,
- Una nueva ley de presupuesto nacional.

Más adelante se incluyeron proyectos de ley sobre impuestos de transporte de pasajeros, cambios en la organización de la recolección y administración tributaria y reformas a la estructura de ministerios. También se presentaron iniciativas relacionadas con

<sup>2</sup> Meisel Roca Adolfo. Introducción en Kemmerer y el Banco de la República. Diarios y Documentos. 1994. Banco de la República. Pagina 7

<sup>3</sup> Kemmerer Edwin. Discurso del profesor Edwin Walter Kemmerer en Kemmerer y el Banco de la República. Diarios y Documentos. 1994. Banco de la República. Pagina 140

<sup>4</sup> Misión de Consejeros Financieros. Informe sobre proyecto de ley sobre establecimientos bancarios. Exposición de motivos. 7 de junio de 1923.

los instrumentos negociables para facilitar las operaciones de redescuento del nuevo Banco de la República y un proyecto de ley que “*aspiraba a derogar las leyes vigentes de impuestos sobre la renta e introducir un sistema tributario científico basado en lo mejor de la teoría y la práctica modernas*”<sup>5</sup>. A lo anterior se sumó una reforma aduanera y un plan general de crédito público.

En palabras de Kemmerer “*el trabajo diligente e imparcial del Congreso y el Ejecutivo en las Sesiones Especiales para estudiar los proyectos de la Comisión estuvo acompañado de un espíritu patriótico que jamás he visto igualado por otro país en tiempos de paz. Parecía que durante junio y julio los miembros del Congreso, de ambos partidos hubieran olvidado sus diferencias políticas, prejuicios y ambiciones egoístas con un fervor de servidores públicos que es honroso para cualquier país*”<sup>6</sup>. Como se destaca por Kemmerer la clase dirigente de la época estuvo, desde un principio, particularmente interesada de la Misión y sus resultados y si bien se presentaron algunas críticas, ocho de los diez proyectos recibieron la aprobación del Congreso:

- La ley 25, que estableció el estatuto orgánico del Banco de la República.
- La ley 45, que reglamenta los bancos privados y estableció la Superintendencia Bancaria.
- La ley 46, sobre títulos negociables.
- La ley 20, orgánica del papel sellado y del timbre nacional.
- La ley 42, que reorganizó la contabilidad nacional y creó la Contraloría General de la Nación.
- La ley 34, sobre la formación del Presupuesto Nacional.
- La ley 31, por la cual se fija el número y nomenclatura de los ministerios.
- La ley 36, sobre administración y recaudo de rentas nacionales.

Hay que destacar que la creación del Banco de la República se dio en medio de una coyuntura de corridas bancarias que obligó a que el nuevo banco central entrara en operación antes de lo previsto y que motivó la famosa sentencia pronunciada por Kemmerer a las autoridades y banqueros de: “*su casa se está quemando y usted debe echarle agua de inmediato o será destruida. No hay tiempo que perder en discusiones sobre si el agua debe arrojarse con un balde*

*de hojalata o con uno de hierro galvanizado. Échele agua y échesele pronto*”<sup>7</sup>. Esta frase de Kemmerer debería encabezar el manual de funciones de todos aquellos que aceptan ser supervisores financieros y refleja de manera envidiable las dificultades que deben enfrentar las autoridades cuando tienen que tomar decisiones que comprometen al sistema financiero y a sus ahorradores e inversionistas.

### La reforma bancaria propuesta por Kemmerer

Como lo señala el propio Kemmerer en el discurso pronunciado en el Club de Banqueros de New York el 24 de noviembre de 1923, la nueva ley bancaria buscaba ajustar la regulación colombiana a los procedimientos más modernos de los Estados Unidos y Europa. Igualmente implantaba un sistema de supervisión y control bancario similar al del modelo legal utilizado en el estado de Nueva York. La ley de instrumentos negociables, parte integral de la reforma, seguía de cerca la regulación aceptada en los Estados Unidos y que había introducido Kemmerer con éxito en Filipinas en uno de sus misiones pasadas.

Este modelo regulatorio, que a la postre se convertiría en la ley 45 de 1923, establecía una reglamentación precisa sobre el tipo de operaciones autorizadas a los bancos, imponiendo restricciones a las mismas. De igual manera, consagró los montos mínimos de capital que requerían para su operación, los montos de reserva legal que debían mantenerse y estableció obligaciones y prohibiciones a los banqueros para realizar la actividad bancaria.

Meisel Roca (1998) señala que la nueva ley bancaria contribuyó a la desaparición de los bancos regionales y a la consolidación de tres grandes bancos: el Bogotá, Colombia y el Alemán Antioqueño. Entre 1871 y 1923 se habían creado 94 bancos en su mayoría en la región antioqueña y caribe. Bajo el modelo de banca libre estos establecimientos bancarios podían emitir sus propios billetes, que eran convertibles en oro. La fortaleza de estos bancos regionales se explica porque no tenían una red de sucursales,

<sup>5</sup> *Ibid.* Pag. 143

<sup>6</sup> *Idem*

<sup>7</sup> “*Memorando sobre los acontecimientos que llevaron a la creación del Banco de la República en Colombia para dar solución a la crisis de julio de 1923.*” Documento preparado por E.W. Kemmerer en Bogotá, Colombia el 26 de julio de 1923 en Kemmerer y el Banco de la República. *Diarios y Documentos.* 1994. Banco de la República. Página 131

de esta forma la actividad bancaria era dominada por bancos comerciales que tenían influencia sobre una determinada ubicación geográfica.<sup>8</sup>

Las propuestas de Kemmerer buscaban organizar un sistema financiero ordenado y sólido. Para ello era fundamental corregir las amplias facultades concedidas a los bancos que en ese momento mezclaban operaciones típicas de los hoy establecimientos de crédito con otras propias de las que la actual regulación financiera tiene destinadas a las corporaciones financieras. En efecto, llamaba la atención de la Misión de Consejeros Financieros que los bancos pudieran comprar y poseer acciones de empresas comerciales, fomentar, organizar y reorganizar todo género de empresas industriales y de utilidad pública y actuar como intermediarios en la emisión de bonos y acciones. La visión de Kemmerer propendía por la existencia de bancos cuya actividad principal fuera la de la intermediación financiera con la suficiencia de capital para responder por sus actividades, ya que las disposiciones vigentes en ese momento eran consideradas por la Misión como “inadecuadas”.

Martínez Neira (2011) recalca que las recomendaciones de Kemmerer no buscaban imponer el modelo de banca especializada que ha sido característica del sistema financiero colombiano. En palabras del ex superintendente bancario: “a través de la ley 45 de 1923 se introdujo al país en un sistema de pluralidad de servicios financieros bajo un mismo techo, a través de secciones especializadas; ni más ni menos que el famoso supermercado de servicios financieros”.<sup>9</sup> La nueva legislación permitió que los bancos adelantaran operaciones de banca comercial, hipotecaria, captar ahorros y realizar actividades fiduciarias, siguiendo lo que podían realizar los bancos en Estados Unidos y que se consideraba las mejores prácticas internacionales. El modelo de especialización extrema de la banca que imperó por muchos años en Colombia, no puede culparse a Kemmerer sino, más bien, a la creatividad de nuestros legisladores años después.

Lo que si resultó novedoso fue que al imponer una barrera entre las actividades de intermediación financiera y las de banca de inversión se anticipó al “Glass Steagall Act” de 1933. Sobre señalar que luego de la quiebra de Lehman Brothers y de la profunda crisis de las economías desarrolladas, esta separación regulatoria sigue siendo de amplio debate en la agenda de los reguladores financieros.

Otro de los aspectos cruciales de la reforma fue la de ocuparse de la solvencia de los bancos. En la ex-

*La visión de Kemmerer propendía por la existencia de bancos cuya actividad principal fuera la de la intermediación financiera con la suficiencia de capital para responder por sus actividades, ya que las disposiciones vigentes en ese momento eran consideradas por la Misión como “inadecuadas”.*

posición de motivos de la ley 45 se destaca como los bancos no tenían activos suficientes que pudieran atender sus obligaciones. Como resalta la Misión, una importante proporción de las operaciones de crédito eran concedidos a largo plazo pero fondeadas en plazos cortos y era una práctica normal la de prorrogar la totalidad de la deuda convirtiéndolas en deudas “siemprevivas” (*evergreen*). Adicionalmente, no había en la regulación restricciones legales referentes a la naturaleza ni a los montos de los préstamos que eran otorgados, lo que aumentaba su exposición y el riesgo.

La Misión también encontró demoras en cuanto a la realización de los activos que eran dados en garantía, en los procesos para obligar a los prestatarios para pagar sus deudas y la carga tributaria del impuesto de timbre que llevaba a prácticas comerciales para evadir ese tributo y dificultaba la negociación de los papeles comerciales. Muchos de los

<sup>8</sup> Sobre la actividad bancaria antes de la ley 45 de 1923 ver Adolfo Meisel. *Los Bancos antes de Kemmerer en Institucionalidad Financiera en el siglo XX*. Superintendencia Bancaria mayo de 1998.

<sup>9</sup> Martínez Neira Nestor Humberto. *Supervisión Bancaria y Modelo Económico en Institucionalidad Financiera en el siglo XX*. Superintendencia Bancaria mayo de 1998.

temas detectados por la Misión en el año de 1923 son los mismos que a través de los años han tenido que enfrentar los establecimientos de crédito, como sucedió a finales de los años noventa con la crisis hipotecaria en donde los plazos de los procesos judiciales para recobrar los inmuebles que garantizaban los plazos se extendieron de manera apreciable.

Estas materias han sido objeto de reformas legales, destacándose las relacionadas con la introducción de garantías mobiliarias (ley 1676 de 2013) y mejoras en los procesos de insolvencia (ley 1564 de 2012), en procura de aumentar el acervo de garantías disponibles para facilitar el crédito y facilitar la ejecución de los créditos por el sector financiero. Todo ello dentro de las iniciativas para tener una mayor inclusión financiera en el país.

La ley 45 enfrentó con decisión los problemas encontrados, incorporando en un solo cuerpo normativo la regulación financiera, organizando integralmente el sistema bancario e introduciendo nociones de riesgo para su operación. Resulta interesante que en buena medida la estructura institucional y legal allí consagrada sigue estando al orden del día como se verá más adelante.

### **Kemmerer y el supervisor bancario**

De las reuniones realizadas por la Misión de Consejeros Financieros con el sector privado quedó claro que una de las principales reformas que debían acometerse era la de la supervisión bancaria. En distintos memorandos que recogían las conversaciones sostenidas por Kemmerer con los hombres de negocios y banqueros de distintas regiones del país se hicieron evidentes los comentarios sobre la deficiente supervisión bancaria. En una de esas reuniones con el señor Van Dusen del Banco Mercantil se hace una cruda radiografía de las inseguras prácticas bancarias imperantes en el país y se concluye que no existe “en realidad un sistema de inspección bancaria, excepto para comprobar el cumplimiento de las leyes fiscales... el visitador no examina el índole del crédito ni del prestatario”<sup>10</sup>. Igual sucede en el memorando de conversación con X el 28 de marzo de 1923 en donde el interlocutor no identificado concluye que “es necesario expedir una ley bancaria severa, con una verdadera superintendencia del ramo y operaciones rigurosas de supervisión y administración. Aunque sería imposible encontrar un director colombiano para dicha entidad, el señor X se mostró de acuerdo en contratar a un extranjero por tres años, con el encargo de entrenar la superintendencia y entrenar a varios colombianos para asumir la dirección en forma permanente”<sup>11</sup>.

El diagnóstico de la supervisión existente no podía ser mas negativo. No solo no existía una regulación sobre las operaciones autorizadas a los bancos sino que la organización del supervisor era débil y no tenía competencias suficientes para hacer coercitivas las normas existentes y obligar, en consecuencia, a los bancos a sanas prácticas bancarias. Como mencionaba Van Dusen el cuerpo de supervisores no se preocupaba por conocer como se originaban los créditos y sus condiciones financieras. Mucho menos de la situación integral del establecimiento bancario, fundamento indispensable de cualquier supervisión financiera.

A lo anterior se sumaba que la información disponible era deficiente. En la exposición de motivos de la ley 45 se mencionaba que los informes se

10 Memorando de conversación con el señor Van Dusen el 20 de marzo de 1923 en Kemmerer y el Banco de la República. Diarios y Documentos. 1994. Banco de la República. Página 142

11 Memorando de conversación con el señor X el 28 de marzo de 1923 en Kemmerer y el Banco de la República. Diarios y Documentos. 1994. Banco de la República. Página 195

*En distintos memorandos que recogían las conversaciones sostenidas por Kemmerer con los hombres de negocios y banqueros de distintas regiones del país se hicieron evidentes los comentarios sobre la deficiente supervisión bancaria.*

rendían en fechas fijas, lo que hacía posible para los bancos “arreglar sus operaciones de antemano, a fin de presentar una situación que no es la verdadera, o en otros términos, preparar informes de mera apariencia”. No había cifras completas utilizables, los informes se presentaban con retardo lo que los hacía de poca utilidad y no eran cotejadas por los supervisores con los libros del banco. En general se reconocía la poca competencia técnica de los funcionarios que realizaban la supervisión bancaria.

Kemmerer propuso la creación en el Ministerio del Tesoro de una sección bancaria, “encargada de la ejecución de la leyes que se relacionan con los bancos comerciales, hipotecarios, el Banco de la República y todos los demás establecimientos que hagan negocios bancarios en Colombia”. El jefe de dicha sección se llamaría Superintendente Bancario y estaba investido de extensas e importantes facultades. Con la aprobación de la ley 45 se creó la Superintendencia Bancaria, institución que siguiendo las mejores prácticas y los avances del sector financiero ahora reúne bajo su supervisión a las industrias bancaria, seguros, fiduciarias, valores, pensiones e infraestructuras de negociación.

### Los pilares de la supervisión

Existe un amplio consenso de la importancia de una supervisión financiera fuerte dada la estrecha interrelación que existe entre la política monetaria y la política fiscal con la estabilidad financiera. Desde mediados de los años noventa, instituciones financieras multilaterales, académicos y autoridades nacionales empezaron a prestarle una mayor atención a la supervisión financiera. Fue así como en 1996 se acordaron recomendaciones por parte del Comité de Basilea respecto a principios para una efectiva supervisión bancaria en donde se buscaba promover las mejores prácticas. Estos principios, inicialmente, para bancos fueron seguidos rápidamente con la adopción de reglas similares para la industria aseguradora en el marco del IAIS y para el mercado de valores por parte de IOSCO.

Sin embargo, la recurrencia de las crisis financieras y su alto costo para la economía en términos fiscales y de crecimiento han llevado a que, nuevamente, académicos y autoridades económicas hayan fijado un creciente interés en la regulación y supervisión financiera. La mayor apertura e interconexión de los mercados financieros, el surgimiento de conglomerados financieros, la existencia de entidades tan grandes que conllevan por sí solas un riesgo sistémico, han

transformado los paradigmas sobre las mejores prácticas internacionales en materia de regulación y supervisión financiera. Las crisis financieras globales enseñaron que para que la supervisión financiera sea eficiente se necesita un marco institucional que responda a la realidad del sistema financiero, facilite la coordinación entre las autoridades locales y entre estas y sus pares a nivel global y la existencia de mecanismos de resolución que no solo permitan enfrentar problemas específicos de entidades en problemas sino del sistema en su integridad.

Distintos estudios (Masciandaro, Vega y Quintyn 2011) muestran respecto a la arquitectura institucional del sector financiero una tendencia de la mayor participación de los bancos centrales como garantes últimos de la estabilidad financiera dada su función de proveedor de liquidez y su misión como prestamista de última instancia. Otra tendencia es la existencia de un supervisor unificado, modelo adoptado por Colombia desde la creación de la Superintendencia Financiera, en lugar del modelo de supervisores especializados que fue el que imperó por muchos años en varias jurisdicciones. En el caso

*La mayor apertura e interconexión de los mercados financieros, el surgimiento de conglomerados financieros, la existencia de entidades tan grandes que conllevan por sí solas un riesgo sistémico, han transformado los paradigmas sobre las mejores prácticas internacionales en materia de regulación y supervisión financiera.*

colombiano la creación de la Superintendencia Financiera en 2005 respondió a la existencia de poderosos conglomerados que actuaban en los distintos mercados financieros. Este esquema ha mostrado sus bondades dada la expansión del sector bancario, del de seguros, de la administración de fondos de pensiones y del mercado de valores, a otros países en Centro América y Sur América.

Otro elemento que caracteriza el sistema financiero moderno es la adopción de estándares internacionales. Las recomendaciones recogidas por Basilea y el FSB en materia de regulación y supervisión financiera imponen unas reglas del juego comunes, facilitan la coordinación entre reguladores de distintas jurisdicciones y permiten que los países en desarrollo adopten las mejores prácticas internacionales. Claro está, de acuerdo con las realidades de sus sistemas financieros. Lo anterior, en la medida que está demostrado que en materia de regulación financiera lo que resulta particularmente importante es la implementación real del marco normativo y no su adopción legal.

Lejos estaba Kemmerer de poder anticipar la complejidad que alcanzaría la interconexión de los sistemas financieros globales, no obstante, como ya se señaló, resulta extraordinario como las recomendaciones de la Misión de Consejeros Financieros incorporaron varios de las principales características que hoy en día se pregonan de una buena supervisión financiera. En efecto, en el proyecto de ley preparado en 1923 se establecen las bases para que el supervisor puede actuar con independencia, transparencia, integridad, eficiencia y con una adecuada rendición de cuentas, principios, todos ellos, de buena supervisión reconocidos a nivel internacional.

### La independencia del supervisor

La independencia del supervisor es fundamental para la estabilidad financiera. El que el supervisor financiero pueda de manera autónoma tomar decisiones sin interferencias políticas o del sector vigilado es crucial. Por ello se han identificado una serie de elementos claves para que su actividad pueda realizarse de una manera técnica y eficiente. Haciendo un parangón con los bancos centrales, los supervisores financieros también requieren independencia institucional, operacional, administrativa y presupuestal.

El primer aspecto es la independencia institucional que se refiere a las relaciones del supervisor con las otras ramas del poder público. Las reformas intro-

ducidas a los bancos centrales en la década de los noventa buscaron que las autoridades monetarias pudieran fijar políticas de largo plazo que llevaran a la estabilidad de la moneda y así evitar que políticas monetarias expansivas de corto plazo, con efectos temporales en la reducción del desempleo y motivadas por razones políticas, pudieran comprometer la moneda sana. Para lograr ese objetivo se estableció que el banco central fuera un organismo autónomo de las otras ramas del poder público.

Con igual razonamiento en el caso de la regulación y supervisión financiera puede presentarse un conflicto en el corto plazo para no intervenir a determinadas entidades financieras o para no establecer requerimientos prudenciales necesarios, poniendo en riesgo la estabilidad financiera. La historia es prodiga de ejemplos en los cuales la demora en la actuación del supervisor bancario o la interferencia política en sus actuaciones tiene costos mayores para la estabilidad financiera.

La independencia es fundamental, la pregunta es cómo lograrla. Por ello, como se indica en varios trabajos “*hay un consenso creciente en que los organismos reguladores y supervisores deben ser independientes y no formar parte de la jerarquía del poder ejecutivo, lo cual los expondría a presiones políticas. Teóricamente, cuando son independientes, los reguladores pueden intervenir en el mercado, a resguardo de cualquier interferencia política; de esa manera se logra mayor transparencia, estabilidad y pericia para la regulación y supervisión. De hecho, hay cada vez más pruebas de que la independencia de los reguladores que acrecienta la eficacia de la regulación, da lugar al desarrollo de mercados más eficaces y eficientes y constituye una mejora considerable en comparación con la situación que se crea cuando la función reguladora está en manos de un ministerio del gobierno.*”<sup>12</sup>

A pesar de lo anterior, la literatura también reconoce la dificultad de que esos organismos sean realmente independientes pudiendo caer en el riesgo de “captura reguladora” por parte de los sectores que regulan y en donde las decisiones no encuentren un equilibrio adecuado entre el beneficio público y los intereses de la industria. Adicionalmente se cuestiona que se debilita la rendición de cuentas y la responsabilidad política en temas que tienen un impacto muy grande para la sociedad en general.

12 Quintyn Marc y Taylor Michael. ¿Deben ser independientes los reguladores del sector financiero? Temas de economía 32. Fondo Monetario Internacional. 2004. Página 6.

**Los argumentos para recomendar que la supervisión esté en el banco central se fundamentan en las ventajas que ello tiene para el banco central en su misión de garante del sistema de pagos y de la estabilidad financiera.**

A nivel internacional existen tres modelos generalmente aceptados: (i) una agencia totalmente independiente de las ramas del poder público que reúna características de independencia similares a las de los bancos centrales; (ii) una agencia que si bien depende del ejecutivo tiene en su estructura institucional elementos que permiten que actúen de manera independiente; y (iii) que la supervisión dependa del banco central.

Los argumentos para recomendar que la supervisión esté en el banco central se fundamentan en las ventajas que ello tiene para el banco central en su misión de garante del sistema de pagos y de la estabilidad financiera. La supervisión micro prudencial daría mayor información al banco central para adoptar políticas macro prudenciales. Adicionalmente, se argumenta que el supervisor se beneficiaría de la ganada reputación de independencia de los bancos centrales en las últimas décadas.

Los argumentos en contra apuntan a que los bancos centrales pueden terminar acomodando las políticas a su cargo para resolver problemas específicos de determinadas instituciones financieras. Otro argumento importante es que en bancos centrales en donde aún no se ha logrado la estabilidad de precios, la labor de supervisión financiera puede distraer el logro de ese objetivo fundamental. Igualmente, se menciona el riesgo reputacional del banco central

ante una quiebra de una de las entidades vigiladas, que puede tener como consecuencia demandas y críticas por la no intervención de las autoridades a tiempo, situación que se presenta siempre en todas las jurisdicciones. Un último argumento es que dada la tendencia del modelo de supervisor unificado no es clara la relación de las funciones del banco central con alguna industrias como es el caso de seguros.

La creación de entidades independientes a semejanza de los bancos centrales es más difícil de estructurar. En la gran mayoría de jurisdicciones requieren reformas de orden constitucional e institucional de gran calado. Ahora bien, el modelo en el cual las agencias hacen parte del ejecutivo pero tienen *de iure* independencia es justificado principalmente porque la intervención y liquidación de una entidad financiera tiene efectos muy importantes en otros ámbitos de la política pública, normalmente con costos fiscales apreciables. Además, los gobiernos responden mejor a la presión política y a los intereses privados de los dueños de las entidades intervenidas y de los mismos ahorradores e inversionistas.

Naturalmente, la discusión de cuál modelo aplicar depende de aspectos idiosincráticos de cada jurisdicción. Trabajos como los de Masciandaro, Vega y Quintyn (2011) muestran que al realizar una revisión de los resultados de varios países frente a la crisis financiera global se encontró que muchos de ellos fueron afectados por la crisis a pesar de que los supervisores tenían una fuerte independencia *de iure*. En otros casos, como en Canadá en donde no se encontraban características fuertes de independencia legal para el supervisor, la crisis tuvo efectos menores. Lo anterior destaca la importancia de la independencia *de facto* por parte del supervisor como un elemento clave.

Como se señaló, la misión Kemmerer no podía abordar esta discusión propia de la modernidad pero reconocía la importancia de que el supervisor fuera independiente. En la exposición de motivos de la ley 45 de 1923 señaló que el Superintendente estaría bajo la dependencia del Ministerio del Tesoro “*y algunas de sus facultades deberán ser ejercidas mediante la aprobación de dicho Ministerio pero sería un grave error que el Superintendente tuviera indebidas restricciones por parte del Ministerio del Tesoro en ejercicio de las atribuciones que se le confieren.*”<sup>13</sup>

<sup>13</sup> La regulación financiera actual da plena independencia al Superintendente para adoptar las medidas a su cargo sin que sean necesarias aprobaciones previas del Ministro de Hacienda.

## Independencia institucional: designación del Superintendente y término fijo

Kemmerer tenía muy clara la importancia que tendría en el futuro de la nueva organización el nombramiento de un superintendente competente. En sus recomendaciones señala de manera expresa que *“el superintendente bancario debe ser un hombre de incontestable habilidad e integridad. Tendrá que reunir la energía y el tacto; pero se requiere también indispensablemente que posea una gran experiencia en los relativo a la supervigilancia e inspección bancarias. Es dudoso que hombre tan experimentado pueda hallarse hoy en Colombia, y la Misión recomienda, en tal virtud, que se contrate un extranjero muy competente y de gran experiencia para servir por primera vez dicha superintendencia; que se conserve en su empleo por un período no menor de tres años.”* Kemmerer también previó un estricto régimen de inhabilidades e incompatibilidades que limitaba al superintendente para ser empleado, directivo y accionista de entidades vigiladas o propietario directa o indirectamente de las mismas.

La necesidad de seleccionar funcionarios idóneos para el Banco de la República, la Superintendencia Bancaria, la Contraloría y la Recaudación de Renta Nacionales era una preocupación recurrente de Kemmerer, así lo hizo saber al Ministro del Tesoro en un banquete que fue ofrecido a la Misión el 19 de agosto de 1923<sup>14</sup> en donde abogó para que fueran designadas personas con altas capacidades técnicas, altas condiciones morales y un gran valor civil en cumplimiento de sus deberes, las cuales deberían ser bien remuneradas y con total independencia para designar a sus subalternos.

Las preocupaciones de Kemmerer reflejan lo que hoy en día es considerado como una de las mejores prácticas: la existencia de un periodo fijo para el superintendente. La Misión del FMI que realizó en 2013 el *Financial System Stability Assessment* (conocido como el FSAP) incluyó dentro de sus recomendaciones la de designar al Superintendente Financiero por un término fijo para así aislarlo del ciclo político incluyendo la obligación del jefe del Estado de dar una explicación pública en el caso en que el superintendente fuera removido de su cargo. En igual sentido se manifestaron algunos de los comités técnicos de la OECD que sugirieron una reforma de esa naturaleza para fortalecer la independencia del supervisor.

El Gobierno Nacional mediante el decreto 1817 de 2015 estableció un término fijo para el Superintendente igual al periodo presidencial y señaló que si

se presenta el retiro del servicio antes del respectivo período presidencial, el acto de insubsistencia deberá ser motivado. De esta manera el Presidente de la República adquiere un compromiso público de estabilidad en la cabeza del Superintendente y de explicar las razones por las cuales se ordena su retiro si eso sucediera.

El mismo decreto reforzó las calidades exigidas para el nombramiento del Superintendente y consagró un proceso de meritocracia en su selección, todo lo cual apunta a una mayor independencia y facilita el trabajo de largo plazo fuera de los intereses políticos.

## Independencia administrativa

Como lo señaló Kemmerer en distintas intervenciones públicas y en sus recomendaciones, el éxito de la nueva dependencia era que tuviera una personal competente y entrenado en la supervisión. También que el superintendente tuviera libertad para seleccionar personal idóneo para la nueva institución.

En ese sentido se dejaba claro que: *“el Superintendente será el único que tiene autoridad para el nombramiento de los dos Delegados y de los demás empleados de esta sección (refiriéndose a la sección bancaria) y tendrá plena facultad para removerlos cuando a su juicio no cumplan fiel y eficientemente las obligaciones que se les impongan”*. Al igual que en el caso del superintendente, se establecían reglas precisas que impedían a los funcionarios de la superintendencia obtener créditos sin autorización previa y que prohibían la práctica de que los funcionarios de la superintendencia recibieran dádivas de los vigilados. El Superintendente también tenía la facultad de definir el número de empleados y sus remuneraciones de acuerdo con las necesidades del servicio lo que daba flexibilidad necesaria a la institución para realizar las funciones que le habían sido encomendadas.

De esta manera, Kemmerer consideraba otra de las mejores prácticas para fortalecer la independencia e integridad del supervisor *“la provisión de incentivos económicos que permitan a los organismos de supervisión mantener personal competente y desalentar el soborno”*<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Ver El banquete de anoche a la Misión Financiera, El Tiempo 19 de agosto de 1923 en Kemmerer y el Banco de la República. Diarios y Documentos. 1994. Banco de la República.

<sup>15</sup> Op.Cit. Quintyn Marc y Taylor Michael. Página 8.

Afortunadamente estas recomendaciones de Kemmerer se han mantenido durante los años. La Superintendencia Financiera de Colombia es reconocida como una entidad técnica guiada por el objetivo de largo plazo de procurar la estabilidad financiera. Su personal cuenta con un amplio conocimiento de las prácticas de supervisión en un marco de estabilidad laboral.

### Independencia presupuestal

La independencia presupuestal está asociada a la fuente de recursos que financia las actividades del supervisor. En la medida que la financiación de la entidad dependa menos de los recursos ordinarios del presupuesto tendrá una mayor libertad para fijar y ejecutar sus gastos y, de esta manera, liberarse de las presiones políticas propias de la discusión de aprobación del presupuesto en el Congreso.

La idea de que el presupuesto de una entidad pública no sea aprobado y discutido por el Congreso rompe el principio de que no debe haber gasto público que no haya sido discutido y aprobado previamente por el legislativo. En el caso colombiano es una excepción que requiere de una dispensa constitucional como ocurre con el Banco de la República. Reconociendo esa limitación común en la gran mayoría de estados democráticos, se recomienda que si la financiación debe ser aprobada, la superintendencia pueda de manera autónoma proponer y justificar el presupuesto de acuerdo a sus necesidades.

Kemmerer desde un principio resolvió este tema de la independencia presupuestal recomendando en el artículo 23 del proyecto de ley que *“en razón de los servicios prestados a los establecimientos bancarios, por la sección bancaria por medio de revisiones, supervigilancia y otros, todos los fondos necesarios para los gastos de dicha sección se obtendrán mediante una contribución exigida por el Superintendente a los establecimientos bancarios del país, con la aprobación del Ministerio del Tesoro. El monto de la contribución impuesto a los diferentes establecimientos bancarios guardará equitativa proporción con los respectivos activos de estos”*. Desde el año veintitrés hasta la fecha la actividad de la Superintendencia Bancaria, hoy Financiera, se ha financiado con la contribución de las entidades vigiladas. Esta práctica, se reconoce a nivel global, reduce la interferencia política. Dado que las entidades sujetas al control reconocen la importancia de una buena supervisión no se presentan discusiones sobre los montos de las contribuciones cobradas. Debe destacarse que conforme a las reglas vigentes

las contribuciones pueden utilizarse para cubrir gastos generales o de inversión.

### Independencia operacional

Se asocia la independencia operacional del supervisor a las facultades que este tiene para ejercer las funciones de vigilancia y control sobre las entidades vigiladas que están dentro de su perímetro de supervisión. Las decisiones del supervisor deben ser de su estricta órbita sin que exista interferencia de otras autoridades. Normalmente tienen que ver con decisiones para conceder o revocar la licencia de funcionamiento de las entidades vigiladas, ordenar el plan de supervisión, realizar visitas *in situ* o *extra situ*, sancionar a los vigilados y hacer efectivas las sanciones. En la medida que esas funciones estén claramente delimitadas y los procedimientos reglamentados se evita la discrecionalidad del supervisor y se le blinda de la presión política.

Uno de los presupuestos de una independencia operacional es la protección legal al supervisor. La posibilidad de que el supervisor pueda ser demandado personalmente por el ejercicio de sus funciones puede limitar su independencia haciendo que nos solo sean razones técnicas las que guíen sus decisiones. La amenaza de demandas puede llevar a que las decisiones no se tomen de manera oportuna o que se intente no correr riesgos legales esperando a que se presenten causales de intervención objetivas, como por ejemplo la cesación de pagos. Quintyn, Ramírez y Taylor (2007) muestran que para ese año y tomando una muestra de 23 países, el 78% de estos tenían en la regulación normas de inmunidad legal para los supervisores.

Kemmerer no previó esta dificultad y no hace recomendaciones en esta materia. Hasta la fecha poco se ha avanzado en este campo por las implicaciones constitucionales y legales, resolviéndose el tema por la vía de la contratación de seguros para directores y oficiales que cubren las costas legales de los funcionarios. Esta solución es insuficiente dadas las enormes responsabilidades de los supervisores y los antecedentes de estos frente a situaciones de crisis.

Un segundo elemento de la independencia operacional está asociado con la facultad del supervisor para tomar libremente sus decisiones para la aprobación o revocatoria de licencias, la toma de medidas de intervención o la adopción del plan de supervisión. Bajo la estructura jurídica definida por Kemmerer, el superintendente tenía plena autonomía para tomar estas decisiones, situación que ocurre hoy en día en

donde se consulta el Consejo Asesor de la Superintendencia sin que su concepto sea obligatorio.

Un tercer elemento se relaciona con que el supervisor cuente con los instrumentos necesarios para cumplir sus funciones y que exista claridad y transparencia en la forma de implementarlos. En la medida que estas facultades sean más precisas menor será la discrecionalidad del supervisor y por lo tanto menores riesgos de demandas posteriores. Kemmerer en la ley financiera da pleno cumplimiento a este principio ya que establece una amplia gama de facultades para el superintendente como las de : (i) ordenar visitas; (ii) solicitar informes; (iii) suspender prácticas inseguras o no autorizadas; (iv) conceder o revocar licencias de funcionamiento; (v) ordenar capitalizaciones; (vi) ordenar la restitución de los encajes legales y; (vii) ordenar la intervención de una entidad vigilada y su consecuente liquidación. Los procedimientos, en todos los casos, están cuidadosamente reglamentados, lo que refleja la preocupación de Misión de Consejeros en asegurar el debido proceso y facilitar las labores de supervisión.

Un cuarto elemento de independencia operacional es la facultad del supervisor para imponer sanciones y, más importante aún, para hacerlas coercitivas. Como se mencionó anteriormente, este era uno de los principales defectos que tenía regulación ya que existía una enorme percepción de debilidad por parte de los mismos interesados. Kemmerer se preocupó de manera importante en regular las sanciones y establecer el procedimiento para su imposición o cobro.

Finalmente debe destacarse que Kemmerer introdujo la idea, hoy en día en boga, de que la supervisión debe mirar de manera integral la situación de la entidad financiera y sus riesgos y no solo depender de los controles de ley como eran los montos de capital exigidos y la reserva legal. A este respecto se lee en la exposición de motivos lo siguiente: *“No debe olvidarse que los bancos son instituciones cuasi públicas. Si un banco quiebra, los depositantes pierden su dinero y toda la comunidad sufre. Es deber del Gobierno velar porque los bancos estén administrados de manera honorable y eficiente”*.

### Rendición de Cuentas

Como contrapartida de la independencia está la rendición de cuentas. *“La independencia, correctamente diseñada, comprende mecanismos que obligan al organismo a asumir responsabilidad por sus obligaciones pero al mismo tiempo lo liberan de toda interferencia*

*en sus operaciones. La independencia y la rendición de cuentas no son conceptos excluyentes, sino más bien complementarios”*<sup>16</sup>. La rendición de cuentas se manifiesta normalmente en la presentación de informes a la sociedad en general, las citaciones realizadas por las cámaras legislativas y en general el fortalecimiento de la comunicación de los órganos supervisores.

La Misión se ocupó de manera detallada de la información que debería ser publicada por la nueva superintendencia bancaria. La nueva ley incluyó la obligación del superintendente de rendir un informe anual al Ministro del Tesoro, que contendría un resumen del estado y situación de todos los establecimientos bancarios con un extracto del monto de capital y fondo de reserva, el monto total de sus depósitos y otros pasivos y el monto total de sus recursos, discriminando lo que tuvieran en oro amonedado y en barras.

Igualmente debía informar los establecimientos bancarios autorizados con los nombres y lugares donde funcionaban y la fecha en que se expidieron los respectivos certificados de autorización. También una relación de los establecimientos bancarios cuyos negocios hubieran quedado terminados durante el año, voluntaria o forzadamente, con expresión del monto de su activo, de los depósitos y otras obligaciones, según el último informe presentado por aquellos, de los depósitos no reclamados o no cubiertos y de los intereses y dividendos que el Superintendente tenga en su poder por cuenta de cada uno de ellos.

Respecto al funcionamiento de la Superintendencia era obligatoria la publicación de los nombres y remuneraciones de los delegados, oficiales, inspectores, agentes especiales y otras personas empleadas por él. Así mismo, el monto total de los gastos de su departamento durante el año fiscal anterior, las sumas apropiadas por el Congreso para dichos gastos en el año expresado y el monto, si lo hubiera, de la suma que no se hubiera reembolsado al Tesoro Público en la fecha del informe. También se exigía una relación de las contribuciones recaudadas a los establecimientos bancarios sometidos a su supervigilancia, y también de las multas y penas que pudieran haber sido percibidas por conducto de esa oficina.

El informe se complementaba con una relación del monto de intereses devengados por los depósitos no reclamados, dividendos e intereses que estaban en su poder de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley

<sup>16</sup> Ibid. Quintyn Marc y Taylor Michael. Página 14.

y de los tipos mensuales del cambio entre las ciudades de Colombia y otros centros importantes del Exterior, con expresión del tipo más bajo, del más alto y del promedio mensual.

## Conclusiones

Difícilmente Kemmerer pudo haber pensado que las misiones de expertos que dirigió con tanto éxito iban

a tener un legado tan importante y tan perdurable en Colombia. Las reformas propuestas en materia de la creación del Banco de la República y de la Superintendencia Bancaria establecieron los cimientos de lo que sería su desarrollo institucional a lo largo de su historia. Los principios de la regulación 95 años después son compatibles en buena medida con los mejores prácticas en supervisión que hoy en día adelanta la Superfinanciera.

## Bibliografía

Arias Toro, Javier, 1998, "La Superintendencia Bancaria en el centro de la historia de Colombia", *Institucionalidad Financiera en el Siglo XX*, Superintendencia Bancaria de Colombia.

Avella Gómez, Mauricio, 1998, "Las reformas financieras en perspectiva histórica", *Institucionalidad Financiera en el Siglo XX*, Superintendencia Bancaria de Colombia

Calvo, Daniel, Crisanto, Juan Carlos, Hohl, Stefan and Gutiérrez, Óscar Pascual, 2018, "Financial supervisory architecture: what has change after the crisis?" *FIS insights on policy implementation No.8*, Financial Stability Institute, Bank for International Settlements.

Colombia: *Financial System Stability Assessment*, IMF Country Report No. 13/50, paper prepared by a staff team of International Monetary Fund, 2013.

Jaramillo Agudelo, Darío, 1998, "Un pequeño individuo con aspecto de oficinista" *Institucionalidad Financiera en el Siglo XX*, Superintendencia Bancaria de Colombia

Martínez Neira, Néstor Humberto, 1998, "Supervisión bancaria y modelo económico", *Institucionalidad Financiera en el Siglo XX*, Superintendencia Bancaria de Colombia.

Martínez Neira, Néstor Humberto, 2011, "La nueva ley 45: antecedentes y desarrollos" en *El sistema financiero del siglo XXI a partir de la ley 45 de 1990*. Colección textos de jurisprudencia. Colegio Mayor del Rosario.

Masciandaro Donato, Vega Pansini, Rosario y Quintyn Marc, 2011, "The Economic Crisis: Did Financial Supervision Matter?", *IMF Working Paper WP/11/261*, International Monetary Fund

Meisel Roca, Adolfo, 1998, "Los Bancos antes de Kemmerer", *Institucionalidad Financiera en el Siglo XX*, Superintendencia Bancaria de Colombia.

Meisel Roca Adolfo, López Mejía Alejandro y Ruiz Francisco. *Kemmerer y el Banco de la República. Diarios y documentos*. Banco de la República. 1994

Melo González, Jorge Orlando, 1998, "Los años del optimismo", *Institucionalidad Financiera en el Siglo XX*, Superintendencia Bancaria de Colombia.

Misión de Consejeros Financieros. *Informe sobre Banco de la República. Proyecto de ley. 24 de mayo de 1923*

Misión de Consejeros Financieros. *Informe sobre proyecto de ley sobre establecimientos financieros. 7 de junio de 1923*

Palmer, John and Cerruti, Caroline, 2009, "Is there a need to rethink the supervisory process?", *International Conference "Reforming Financial Regulation and Supervision: Going Back to Basics"*, The World Bank and Banco de España.

Ponce, Jorge, 2010, "A Normative Analysis of Banking Supervision: Independence, Legal Protection and Accountability", *Documento de trabajo No. 006-2008*, Banco Central de Uruguay.

Quintyn, Marc y Taylor, Michael W, 2004. "¿Deben ser independientes los reguladores del sector financiero?", *Temas de Economía No.32*, Fondo Monetario Internacional.

Quintyn, Marc, Ramirez, Silvia and Taylor, Michael W., 2007, "The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors", *IMF Working Paper WP/07/25*, International Monetary Fund República, 1923 – 2015. Bogotá. Banco de la República.

Bloomfield, A. (1957). *Some problems of Central Banking in Underdeveloped Countries*. *The Journal of Finance*. Vol. 12, No. 2, pp. 190 – 204.

Bordo, M.; Siklos, P. (2017). *Central Banks: Evolution and Innovation in Historical Perspective*. NBER. Working Paper 23847.

Drake, P. (1989). *The Money Doctor in the Andes. The Kemmerer Missions, 1923 – 1933*. Durham y London. Duke University Press.