PRÓLOGO

CARLOS LLERAS RESTREPO Y LA ESTADÍSTICA NACIONAL

El 31 de julio de 1936, la Cámara de Representantes eligió Contralor General de la República, por mayoría de votos, a Carlos Lleras Restrepo, quien en esos momentos era miembro de la Corporación para la cual había sido reelegido en mayo de 1935.

Pese a que el cargo estaba vacante por renuncia de Plinio Mendoza Neira, quien había aceptado el Ministerio de Guerra, Lleras no tomó posesión de él, pues deseaba firmar la Reforma Constitucional de 1936, acto que tuvo lugar el 5 de agosto, en ceremonia solemne.

Lleras tenía 28 años de edad y había sido ya dos veces Representante a la Cámara y Secretario de Gobierno de Cundinamarca.

Con la responsabilidad que caracterizó todos los actos de su vida, inició de inmediato el estudio de la estadística, sobre las bases de la contabilidad que le habían enseñado en el Instituto de La Salle y, luego, la que aprendió de su tío Luis Lleras Codazzi y que le permitió ejercer el cargo de Revisor Fiscal de las Empresas Unidas de Energía Eléctrica de Bogotá.

De conformidad con el Decreto- ley 911 de 1932, expedido por el presidente Olaya, el Contralor tenía que demostrar al primer mandatario su calidad de profesional y sus conocimientos contables, requisitos que el nuevo funcionario cumplió ante el presidente López Pumarejo.

Cuenta Lleras Restrepo, que antes de tomar posesión del cargo dio "lectura concienzuda a las lecciones de estadística [...] (d) el doctor Jorge Rodríguez Lalinde"que lo guiaron en "la parte técnica elemental y también en la estadística aplicada". Más tarde, relata

"se aventuró en el 'curso' de Conrado Gini, en los "Principes de Statistique Théorique et Apliquée", de Armand Julin, y en el "Cours de Statistique" de Albert Aftalion.

La Contraloría estaba bien estructurada y con personal competente, de modo que el Contralor puso en práctica el principio de no remover a ningún empleado que estuviese desempeñando bien sus funciones.

Es así como siguió contando con el jefe de la Sección de Control Previo, doctor Carlos Junco, conservador, y con Leopoldo Lascarro, conservador también, a quien, meses después designó Subcontralor y quien tuvo a su cargo escribir el libro sobre Control Fiscal, ya que el Contralor se reservó el oficio de producir el de estadística.

Con ellos, y con el Director Nacional de Estadística, Juan de Dios Higuita, su Secretario General Donaldo Badel (gobernador de Bolívar en 1966) y el Secretario Privado Sixto López Lleras, conformó un gran equipo que le facilitó adelantar una labor que me permite reafirmar, sin temor alguno, que no ha sido jamás igualada en ese cargo, como lo afirma Luis Vidales en su "Historia de la Estadística en Colombia": "Uno de los más caracterizados periodos de la estadística del país es el que se extiende entre 1935 y 1938"... "Las disposiciones que se toman por entonces le dan a este ramo los lineamientos centrales con que hoy cuenta. Se ha progresado [...] pero con el despliegue estadístico, el diseño que entonces se tomó para el país, le da una valoración especial a cuanto se hizo en ese tramo de la historia nacional".

La Ley 82 de 1935, de iniciativa de Plinio Mendoza, sirvió de base para organizar la estadística nacional con la estrategia de centralizar "en la Contraloría la dirección de todos los servicios de estadística de la Nación, y conferir al Contralor General la Dirección Técnica de los departamentales y municipales" ... (Luis Vidales).

La ley requería reglamentación y Lleras Restrepo expidió la Re-

solución 431 de 1936 que ubicó en el Centro de Estudios de la Contraloría la dirección técnica de las investigaciones estadísticas.

Por otra parte, se estudió cuidadosamente la organización estadística del departamento de Antioquia, en la cual habían participado Jorge Rodríguez Lalinde, Alejandro López I.C. y Marco Tulio Gómez y se promovió que los demás departamentos siguieran su admirable ejemplo.

Aún cuando es mucho lo que se podría escribir sobre esos años dedicados al ejercicio del cargo de Contralor General, sólo quiero mencionar dos temas: la expedición del Decreto 987 de 1937 por medio del cual se ordenó llevar a cabo el censo civil en 1938, bajo la dirección del Contralor, quien, de acuerdo con la ley, tenía todas las facultades para reglamentar los aspectos técnicos y administrativos de aquel; el presupuesto se fijó en $1.030.000.oo que debía cubrirse por la Nación ($560.000.oo) y por los departamentos y municipios ($470.000.oo).

Al vencer el periodo de Lleras Restrepo en el cargo, fue reelegido por la Cámara de Representantes para un periodo que habría de culminar en noviembre de 1938, lo cual le permitía sacar adelante el censo, pues regía entonces, todavía, el de 1918, el cual incidía enormemente en la composición del Congreso.

El segundo tema es el relacionado con la expedición de la Resolución Reglamentaria 3 de 1938 que impuso al Centro de Estudios y Coordinación de la Dirección Nacional de Estadística, la misión de "estudiar continuamente la coyuntura de Colombia, por medio de los métodos científicos aplicados a los índices que la caracterizan, eligiendo las curvas de capital, trabajo, precios, crédito, rentabilidad, producción, transporte, comercio, moneda, banca, consumo, economía pública, etc..., que definan los movimientos de alzas y bajas de los ciclos económicos colombianos".

En el libro "La Estadística Nacional. Su Organización - Sus Pro-

blemas" que escribió Lleras Restrepo y que fue publicado por la Contraloría en 1938 dentro de la Colección de Estudios Administrativos que él mismo había creado, se desarrollan variados temas que emanan de la citada resolución 3 de 1938.

El texto había sido iniciado en febrero de 1938 y terminado en julio del mismo año; fue reimpreso por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en octubre de 1993 "En homenaje al señor ex presidente Dr. Carlos Lleras Restrepo, y como justo y merecido reconocimiento a su pionera contribución al análisis de la organización y los problemas de la estadística nacional en Colombia"... y, ahora, se prepara una segunda impresión con ocasión de conmemorarse, el 14 de los corrientes, el cincuentenario de la creación del DANE que es el resultado, como lo ha dicho su actual director, "de una tarea de muchas personas, y principalmente de ese hombre ilustre ... el doctor Carlos Lleras Restrepo, quien contribuyó con su aporte al engrandecimiento y fortalecimiento de la Entidad".

Tenía entonces mi padre 30 años, y en menos de un mes se haría cargo del Ministerio de Hacienda. Sus esfuerzos de esta época se recuerdan por él con cariño en el volumen segundo de sus memorias, denominadas "crónicas de mi propia vida", del cuál he tomado los elementos para hacer esta breve presentación del libro que nuevamente da a la publicidad el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, al cual, y a su director César Caballero, doy mis personales agradecimientos y los de la familia Lleras de La Fuente.

En homenaje al Sr. Ex-Presidente Dr. Carlos Lleras Restrepo, y como justo y merecido reconocimiento a su pionera contribución al análisis de la organización y los problemas de la estadística nacional en Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE se honra en reimprimir el presente libro, publicado originalmente en 1938.

Santafé de Bogotá, octubre de 1993

CARLOS LLERAS RESTREPO

La Estadística Nacional

Su organización — Sus problemas

CONTRALORIA GENERAL
DE LA REPUBLICA

COLECCION DE ESTUDIOS
ADMINISTRATIVOS

Bogotá — Colombia
Imprenta Nacional
1938

La Estadística Nacional
Su organización
Sus problemas

Capitulo I

EL ORGANISMO ESTADISTICO Y LA DIRECCION TECNICA

La Ley 82 de 1935. Sus principios fundamentales.

La estadística nacional se organiza actualmente de conformidad con los principios fundamentales consignados en la Ley 82 de 1935: centralización de la dirección técnica, concentración de los servicios en la Contraloría General, obligación para los departamentos, intendencias, comisarías y municipios de sostener oficinas estadísticas y facultad conferida al Contralor para exigir a los particulares y a las entidades públicas la rendición de los datos que estimare necesarios para el buen funcionamiento del ramo.

Todos esos principios, sin embargo, no tuvieron su origen en el estatuto legal que comentamos, y, en efecto, muchos de ellos pueden hallarse sin trabajo en leyes y decretos anteriores.

La centralización de la dirección técnica, por ejemplo, estaba ya consagrada en diversos artículos de la Ley 63 de 1914 y en el Decreto reglamentario 690 de 1916, como lo veremos a continuación.

El organismo estadístico bajo la Ley 63 de 1914.

De acuerdo con esta Ley, debían funcionar por cuenta del Tesoro Nacional una Dirección General de Estadística en Bogotá y Direcciones subalternas en los departamentos, intendencias y comisarías. Además, el Decreto 690 ya citado, impuso a todas las oficinas públicas que por su índole fueran o pudieran ser depositarias de datos de interés general, la obligación de establecer un servicio de

estadística apto para satisfácer el pedido de datos que les hicieran la Dirección General o las subalternas del ramo. La dirección técnica correspondía al organismo central, al cual estaba confiada la redacción de las instrucciones, boletines, formularios y demás documentos necesarios para la metódica recolección, recuento, elaboración y presentación de los datos que sesolicitaran, a fin de dar a las estadísticas la armonía y unidad indispensables.

Se contemplaba la posibilidad de que existieran servicios estadísticos diferentes: el de la Nación, que el mismo estatuto organizaba, y el que tenían facultad de crear los departamentos y distritos, con el ensanche que a bien tuvieran, pero sin contrariar ni embarazar en forma alguna el servicio nacional con el cual debían concurrir para el cumplimiento de la ley.

En nuestro entender, los rasgos característicos de la Ley 63 pueden sintetizarse así: consideración del ramo estadístico como un servicio nacional que tenía que ser dotado de medios y organismos propios para el cumplimiento de sus funciones en las distintas secciones del país; dirección técnica unificada, y exigencia para las oficinas públicas de mantener servicios estadísticos especiales que compilaran ordenadamente los datos de que ellas fueran, por su misma naturaleza, depositarias o generadoras.

El Decreto 568 de 1926 y sus resultados.

Partió este acto gubernamental del hecho de que varios departamentos habían creado, con sus propios fondos, oficinas seccionales de estadística, para dar a éstas el carácter de agentes del organismo central. La consecuencia, que no se hizo esperar mucho tiempo, fue la suspensión de las subalternas nacionales. Se vino a modificar así la Ley 63, evolucionando hacia el régimen que consagra sobre este punto, de manera formal, la Ley 82 de 1935.

La evolución cumplida en la práctica.

El principio encarnado en la dirección técnica centralizada no pudo alcanzar completo desarrollo práctico, y antes bien, fue perdiendo de su fuerza con el transcurso del tiem-

po. Varios decretos del gobierno organizaron sectores completos de la estadística nacional, con más o menos independencia de la Contraloría (1). Las direcciones departamentales, costeadas por el tesoro de las secciones, adelantaban libremente sus investigaciones de carácter local, y colaboraban en las otras, obedeciendo las instrucciones impartidas ya por la Contraloría, ya por los distintos ministerios en los ramos correspondientes. La demografía pasó a depender de la Dirección Nacional de Higiene. Los servicios de las distintas oficinas, que en el espíritu y en el texto de la Ley 63 de 1914 estaban destinados a cumplir funciones de organización interna y a servir de colaboradores a la entidad nacional, llegaron a adquirir independencia. Por otra parte, la técnica de algunos ramos estadísticos estaba fijada, lo mismo que el programa de investigaciones, en textos legales o en providencias del gobierno.

La Ley 82, que en apariencia sólo confirma principios teóricamente vigentes, al manifestar que centraliza en la Contraloría la dirección de todos los servicios de estadística de la Nación, y al conferir al Contralor General la dirección técnica de los departamentales y municipales, sirvió, pues, para dar nuevo vigor a disposiciones caídas en desuso y prácticamente olvidadas.

Las innovaciones de la Ley 82.

Pero, además, la Ley citada arriba introdujo dos innovaciones de importancia en la organización estadística del país.

En primer término, se impuso a los departamentos, intendencias y comisarías, la obligación legal de mantener oficinas de estadística costeadas por dichas entidades y que actuarán bajo la dirección técnica de la Contraloría o de un representante de ésta. Quísose así que las oficinas seccionales, que desde el Decreto 568 de 1926 eran órganos obligados del servicio nacional, funcionaran de manera forzosa, lo cual era, como se comprende fácilmente, de imprescindible necesidad, después de la abolición de las

(1) V. Decreto 492 de 1933, sobre estadística de la instrucción pública oficial y privada; también el 796 de 1924, sobre estadística de industrias y trabajo.

oficinas nacionales subalternas que había contemplado la Ley 63 de 1914.

En segundo lugar, se incorporaron en la Contraloría las oficinas de estadística existentes en los ministerios y en la Dirección Nacional de Higiene, trasladando al mismo tiempo al presupuesto de la primera de tales entidades las partidas destinadas a los servicios estadísticos de las restantes.

Con respecto a esta segunda innovación, debe tenerse en cuenta que cada organismo, por la naturaleza misma de sus funciones, y a medida que las ejerce, genera un conjunto de datos susceptibles de presentación estadística. Un sentido de elemental organización impone que a medida que tales datos se generan, se verifiquen su compilación y ordenación, de acuerdo con determinadas normas técnicas. En otras palabras, ciertas estadísticas deben producirse simultáneamente con el trabajo del cual son la expresión numérica, y de ahí que fuera tan acertada y necesaria la disposición de la Ley 63 de 1914, desarrollada por el Decreto 690 de 1916, que impuso a todas las oficinas públicas "que por su índole fueran o pudieran ser depositarias de datos de interés general, la obligación de establecer un servicio de estadística apto para satisfacer el pedido de datos que les hicieran la dirección general las subalternas del ramo". Es forzoso que la Ley 82 de 1935 se aplique con sujeción a este criterio, que no es en manera alguna incompatible con la centralización de la dirección técnica.

El organismo estadístico bajo la Ley 82 de 1935.

Cumplidas, en el año de 1936, las disposiciones de la Ley 82, la estadística nacional funciona en la actualidad con los siguientes órganos:

En la capital de la República, la Dirección Nacional de Estadística, distribuída en distintos grupos o secciones, cada uno de los cuales tiene a su cargo un ramo determinado y corresponde, con raras excepciones, a los antiguos servicios estadísticos de los ministerios.

En las capitales de los departamentos, oficinas de estadística departamentales organizadas según las ordenanzas expedidas por las respectivas asambleas.

En ciertos municipios de importancia, oficinas municipales de estadística creadas por acuerdos de los concejos.

En los municipios restantes, oficiales de estadística que en muchos casos tienen a su cargo otras funciones dentro de la administración municipal.

Al frente de algunas direcciones departamentales se encuentran funcionarios nombrados directamente por la Contraloría General, y en otras actúa, al lado del director departamental nombrado por las autoridades seccionales, un delegado que designa la Contraloría.

El órgano de dirección técnica.

El ejercicio de la función directiva, en lo que a la técnica estadística concierne, tiene que desarrollarse en tres momentos diferentes. Primero, por la prescripción de las normas según las cuales deba adelantarse cada investigación. Segundo, por la vigilancia técnica sobre el trabajo y por la organización de las fuentes informativas. Tercero, por el estudio y análisis crítico de los resultados obtenidos.

La reglamentación de las investigaciones, la escogencia de los procedimientos técnicos más adecuados, la consiguiente confección de los formularios destinados a recoger los datos, o de las fichas de trabajo que precisa emplear, son puntos que requieren el funcionamiento de un organismo técnico que establezca la coordinación indispensable entre actividades tan variadas y múltiples, aproveche la experiencia adquirida reformando las normas defectuosas o incompletas y conserve la tradición de la organización misma. Sólo de esta manera podrá conseguirse orden y unidad en los trabajos estadísticos, y cualesquiera que sean los errores en que un organismo de esa naturaleza pueda incurrir, ellos son en todo caso preferibles a la anarquía que trae consigo el hecho de que se planeen y reglamenten investigaciones por distintas autoridades que imparten separadamente y sin coordinación alguna sus instrucciones a los organismos subalternos o a las personas privadas. La rendición del dato estadístico no puede hacerse correctamente si no existe una organización precisamente planeada y enderezada a obtenerlo en una forma de antemano conocida. La obligación de suministrar informaciones a entidades que las solicitan con variados criterios y para

fines muy diferentes, es casi imposible, aparte de lo laboriosa y molesta. Ese era el grave mal de la situación creada en vísperas de la Ley 82, y el primer desarrollo que naturalmente tenía que darse a este estatuto era el de crear un organismo de centralización y coordinación encargado del ejercicio de la función directiva.

A tal fin se atendió por la Contraloría General con la Resolución número 431, de 24 de septiembre de 1936, que localizó en el Centro de Estudios de la Contraloría la dirección técnica de las investigaciones estadísticas. Los medios que en dicha Resolución se señalaron para conseguir el objetivo perseguido, fueron, en resumen, los siguientes:

El Centro quedó encargado de trazar el programa anual de investigaciones, tanto para los diversos grupos de la Dirección Nacional de Estadística como para los órganos departamentales y municipales; al hacerlo, determinará las fuentes de información y la periodicidad que deben tener la indagación, suministro y publicación de los datos, e igualmente los formularios indispensables y las fichas de elaboración secundaria.

Por otra parte, a él corresponde estudiar y criticar los resultados de las investigaciones estadísticas para impartirles o negarles su aprobación.

Encargósele también de proveer a la organización de las oficinas departamentales y de reglamentar el trabajo en los distintos grupos de la Dirección Nacional.

Todas estas funciones directivas, que en principio se han conservado para el Centro de Estudios, muy especialmente en la Resolución 288 de 1937, orgánica del funcionamiento interno de la Contraloría General, no se han podido cumplir por el Centro de manera igualmente completa. En el hecho, la crítica de los resultados que arrojan las diversas investigaciones se ejerce por la jefatura de los distintos grupos estadísticos, y en ella sólo ocasionalmente tiene intervención el organismo de que venimos hablando. En cambio, las otras dos clases de funciones se han venido ejercitando con la actividad que es posible tener y con las dificultades que naturalmente supone la reglamentación de las más variadas ramas estadísticas que el Centro tuvo que acometer desde su reorganización para dar efectiva

vigencia y contenido real a las disposiciones de la Ley 82 de 1935.

El Centro ejerce hoy su facultad reglamentaria en materia estadística expidiendo acuerdos que aprueba por medio de resoluciones el Contralor General. En las circulares de la Dirección Nacional de Estadística que normalmente tienen su origen en los distintos grupos, se imparten las instrucciones convenientes para el desarrollo y aplicación de los acuerdos.

La experiencia ha venido demostrando la eficacia y utilidad del sistema adoptado. En primer término, se ha formado una verdadera codificación de la reglamentación estadística que, publicada como está en las cartillas que para tal efecto se imprimen, permite la consulta fácil de las normas vigentes, su crítica y su estudio por los interesados. Esa codificación ha venido a reemplazar las instrucciones fraccionarias repartidas en numerosas circulares no siempre acordes entre sí, y al elaborarla ha impuesto, por la misma naturaleza del sistema, unidad en las investigaciones, armonía en los procedimientos escogidos y constancia y persistencia en las grandes líneas de las investigaciones. Además, se ha hecho fácil para los organismos estadísticos y también para quienes deben rendir los datos, precisar los defectos en que forzosamente se incurre, dándose así ocasión a que se revisen periódicamente los procedimientos, para completarlos o mejorarlos.

La naturaleza misma de las cosas y el enorme volumen de la materia que hay que reglamentar, han impuesto naturalmente cierto ritmo en los trabajos del Centro, y nadie debe extrañarse demasiado porque aún la labor reglamentaria no haya llegado a todos los detalles o a todos los ramos que ella debe alcanzar.

El ejercicio de la dirección técnica en su ramo normativo, tal como quedó explicado, se presta de la mejor manera a coordinar la actividad directiva central con las necesidades de organización estadística interna de los diversos organismos administrativos. Como se dijo atrás, hay ciertos de esos organismos que, por el ejercicio mismo de sus funciones, son generadores de datos estadísticos, o que deben traducir numéricamente el resultado de su propia actividad o de los hechos con los cuales esa misma

actividad los pone en necesario contacto. La estadística que lleven debe cumplir consecuencialmente un doble fin: servir de orientadora a la entidad misma, y ofrecer al público los datos de interés general; y así, ella no puede organizarse perdiendo de vista cualquiera de los dos aspectos. En tales condiciones, lo lógico y natural es que se encargue de su reglamentación técnica al órgano directivo del ramo que, puesto de acuerdo con el sector administrativo correspondiente, podrá atender en ella al cumplimiento de los dos fines. Es ésta la única manera práctica de dar desarrollo a la centralización completa que prescribió la Ley 82 y de evitar que vuelva a cumplirse en el país el proceso de desarmonía que se produjo con anterioridad a 1935, y cuando aún estaban vigentes las disposiciones teóricamente perfectas de la Ley 63 de 1914.

No pudiendo ejercerse desde el primer momento la actividad normativa del Centro de Estudios en todos los sectores, se ha escogido una norma cuyo fiel cumplimiento es la condición precisa del éxito del sistema. Una vez que se encuentre reglamentado un ramo cualquiera, desde el punto de vista estadístico, es forzoso el sometimiento completo a esa reglamentación y la eliminación consecuente de todo otro procedimiento que con ella no guarde completa armonía. Este principio tiene consecuencias de la mayor importancia, como vamos a verlo.

Las facultades de reglamentación normativa.

Como tuvimos ocasión de ver, con anterioridad a la Ley 82 algunas leyes y decretos ejecutivos señalaron las investigaciones que forzosamente debían llevarse a cabo, y en ocasiones llegaron hasta fijar los procedimientos, las fuentes de información y otros pormenores propios de la reglamentación estadística.

Ya en 1928, el entonces Director Nacional de Estadística sugería la idea de que la Ley 42 de 1923, al adscribir la estadística nacional al Departamento de Contraloría, había derogado todas las disposiciones sobre la materia, dejando abierto el camino, a fin de que una reglamentación adecuada trazara nuevas normas sobre estadística. Y esa interpretación se formulaba al margen del comentario que el mismo funcionario hizo sobre que la amplitud del pro-

grama fijado por el Decreto 690 de 1916, la heterogeneidad de los asuntos en él comprendidos y la escasez del personal del ramo, habían engendrado mala dirección en las investigaciones, mala calidad del trabajo y pérdida de los datos. Hoy, en frente de los textos de la Ley 82 de 1935, es de todo punto evidente que las disposiciones normativas contenidas en leyes y decretos anteriores han quedado expresa o tácitamente derogadas, y que la Contraloría General tiene, en consecuencia, una amplísima facultad reglamentaria que se traduce a su vez en el derecho de determinar libremente cuáles deben ser las investigaciones estadísticas que deban llevarse a cabo, y en el derecho de dictar las normas a las cuales deben conformarse.

Esas facultades no tienen legalmente más limitación que la que establece el artículo 4º de la Ley 82, al disponer que "el sistema que escoja la junta técnica para fijar los números índices deberá ser aprobado por el Consejo Nacional de Economía".

Del hecho de que la facultad normativa en materia estadística corresponda privativamente a la Contraloría Nacional, se deduce la consecuencia muy importante de que todo decreto o resolución gubernamental, nacional, departamental o municipal, que invada la órbita de acción señalada al despacho citado por la Ley 82, es ilegal, y como tál debe anularse por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Las razones de conveniencia que militan a favor de la libertad amplísima de la Contraloría para ejercer la facultad normativa, saltan a la vista. El país debe ir adaptando el número y volumen de sus investigaciones estadísticas a los hechos materiales que condicionan su capacidad. (Recursos fiscales disponibles, personal técnico, mayor o menor perfección de las organizaciones administrativas generales, etc.).

Por otra parte, la estadística, para que pueda llamarse tál, debe levantarse con sujeción a principios técnicos, que son en muchos casos del exclusivo conocimiento de especialistas y que no es fácil encontrar en funcionarios dedicados a otros ramos o en corporaciones legislativas. Sólo, pues, a entidades especializadas puede confiarse la misión

de trazar los programas y de determinar los respectivos métodos.

Estas consideraciones, que tienen un valor general, son especialmente aplicables entre nosotros, careciendo, como carece Colombia, de experiencia estadística y de estabilidad y especialización en los distintos organismos administrativos.

La Dirección Técnica como facultad de inspección permanente.

El ejercicio de la facultad normativa, para que sea eficaz, tiene que ir acompañado del derecho a ejercer vigilancia e inspección sobre el desarrollo de los trabajos estadísticos que deben adelantarse de conformidad con las normas prescritas. La crítica de los resultados obtenidos sólo puede ejecutarse con seriedad si se conoce el proceso de elaboración cumplido en la práctica, y se puede determinar el punto hasta el cual se haya ceñido ese proceso a las reglamentaciones iniciales. De ahí que la Contraloría General venga ejercitando la facultad de inspeccionar por medio de sus visitadores tanto las direcciones departamentales y municipales como todas las demás oficinas que ejerzan exclusivamente funciones estadísticas o que lleven estadísticas como resultado de funciones diferentes.

Este derecho de inspección se extiende teóricamente sobre las entidades o personas privadas que deben rendir datos estadísticos. Pero en el ejercicio de semejante facultad se presentan problemas de otro orden que tendremos ocasión de analizar en particular para cada investigación.

El ejercicio de la dirección técnica por la aprobación o rechazo de los datos estadísticos.

Vimos atrás que una de las facultades otorgadas al Centro de Estudios es la de examinar el resultado de las investigaciones realizadas, para, con vista en él, impartirles su aprobación o su rechazo. Dijimos también cómo esta función no había podido ser ejercida sino ocasionalmente por la mencionada entidad y cómo suele cum-

plirse por las jefaturas de los distintos grupos de la Dirección Nacional de Estadística. De todas maneras, ella es el complemento indispensable de las otras facultades y atribuciones que hemos considerado inherentes al ejercicio de la dirección técnica.

El rechazo de una investigación estadística, la negativa a refrendarla y a darle el carácter de dato oficial, puede tener su manifestación de dos maneras diferentes: o bien se imprueba el conjunto de una investigación determinada, o bien hay una negativa a aceptar como cierta una información estadística en particular. Forzoso es concluír que en este último caso puede pedirse la reposición de los datos rendidos, exigiendo que se acomoden a las normas dictadas o que se compruebe su veracidad. Hasta dónde puede llegarse en este camino, es materia que tendremos ocasión de examinar en el capítulo II de esta obra.

El ejercicio de la dirección técnica en la organización de las fuentes informativas.

Vimos atrás que la Resolución 431 de 1936 interpretó la dirección técnica confiada al Centro de Estudios otorgando a esta entidad la facultad de dictar normas para la organización de las oficinas departamentales de estadística. El Centro colabora igualmente con el Director Nacional del ramo y con el Contralor General en la organización de los distintos grupos encargados de las investigaciones.

Pero aparte de esas facultades, que se desprenden además muy claramente del artículo 9º de la Ley 82, existe para la Contraloría General, como consecuencia de la facultad de dirigir los servicios de estadística de la Nación y de solicitar los datos que requiera dicha estadística a las entidades públicas o particulares, el derecho de dictar normas que organicen las fuentes de información a fin de colocarlas en capacidad de rendir sus informaciones en la forma y tiempo que se soliciten. Esto es, la facultad directiva puede y debe lógicamente ir hasta imponer a las entidades públicas y a las personas privadas la obligación de establecer organizaciones que las capaciten para pro-

ducir los datos que la estadística nacional considere indispensables.

Como tendremos ocasión de verlo en detalle, no basta que la Contraloría, por conducto de sus órganos competentes, seleccione cuidadosamente cuáles deban ser los datos estadísticos que se consideran indispensables, sino que se hace necesario que quienes deban rendirlos puedan hacerlo normalmente. Ahora bien, la experiencia demuestra que si en una empresa, por ejemplo, no existe una organización contable y estadística enderezada a la producción de determinados datos, la rendición de ellos se hace en ocasiones imposible y con frecuencia muy dificultosa e imperfecta. Para que la Contraloría Nacional pueda tener la seguridad de que el dato que se le envía responde realmente a la verdad, es la traducción numérica fiel de hechos cumplidos, necesita saber que hay una organización capaz de producirlo fielmente, y tener el derecho de prescribirle a las entidades públicas o a las personas privadas la obligación de organizarse para tal fin. No es necesario naturalmente que se trace una norma uniforme, que en materia contable y estadística y dada la variedad de empresas y servicios y las condiciones peculiares que tienen todos ellos, sería inaplicable y perjudicial. Basta, en nuestro entender, que la organización, cualquiera que sea la forma que revista, sea apta para producir el dato que la Contraloría requiere, de manera oportuna, fácil y verídica. Esta consideración señala el límite de las facultades del Contralor a este respecto.

El servicio estadístico nacional.

Examinado ya el problema de la dirección técnica, vamos a pasar al estudio de los organismos directivos y ejecutores, comenzando, en primer término, por los que tienen carácter nacional.

La organización actual puede describirse a grandes rasgos en la siguiente forma:

La Dirección Nacional de Estadística está incorporada al Departamento de Contraloría, a virtud de lo dispuesto por el artículo 63 de la Ley 42 de 1923.

Un funcionario denominado Director Nacional de Estadística se encuentra al frente del ramo, bajo la inme-

diata dependencia del Contralor General, y uno y otro intervienen en la dirección técnica al actuar como presidente y director, respectivamente, del Centro de Estudios y Coordinación.

El Centro, además de las funciones de dirección técnica que quedaron descritas, cumple las que corresponden a un laboratorio de estadística, ocupándose en particular del estudio metódico y científico de la coyuntura económica.

El Director Nacional da desarrollo y ejecución a los acuerdos del Centro, dirige el trabajo de los distintos grupos estadísticos y cumple en general las funciones administrativas inherentes a su cargo, representando además al organismo estadístico ante las entidades públicas para todas las cuestiones relacionadas con esta materia, y que no se reserve directamente el Contralor General.

La acción del Director se ejerce, naturalmente, por intermedio de los jefes de grupo y de los directores departamentales de estadística.

Los grupos estadísticos que funcionan actualmente son los siguientes:

1º Anuario General y Publicaciones.
2º Tabulación mecánica.
3º Estadística demográfica y sanitaria.
4º Comercio exterior.
5º Estadística fiscal y administrativa.
6º Estadística de industrias, transportes y trabajo.
7º Estadística agropecuaria.
8º Estadística de criminalidad, de justicia, penitenciaría, electoral y de cultos; y
9º Estadística cultural.

El Centro de Estudios se encuentra, por su parte, dividido en dos secciones: Primera, la técnica, que tiene a su cargo los estudios teóricos, la dirección técnica de la estadística y la coordinación de las investigaciones. Como anexos de dicha Sección funcionan la oficina de investigaciones económico-sociales y laboratorio de estadística, y la de documentación económico-estadística. Segunda, la administrativa, encargada del control de la producción de estadísticas y del mantenimiento de ciertos registros permanentes que estudiaremos más adelante. Por su inter-

medio ejerce el director del ramo la vigilancia sobre los trabajos de las oficinas departamentales y municipales.

La sección encargada del levantamiento del censo civil, que se mueve con cierta independencia, bajo la dirección de un agente del Contralor General, debe ser supervigilada por el Director Nacional de Estadística, a quien el ordinal 2º del artículo 26 de la Resolución 288 de 1937, señala esa misión.

Por medio de informes que las direcciones departamentales están obligadas a rendir mensualmente, se lleva el control de los trabajos de esas entidades, control que, a su vez, se complementa por las visitas periódicas u ocasionales de los visitadores estadísticos que dependen de la Dirección Nacional al través de la sección administrativa del Centro de Estudios.

En algunos de los departamentos del país, el jefe de la oficina departamental ha sido nombrado directamente por la Contraloría, y en los restantes se mantienen o bien delegados encargados de la supervigilancia técnica, o bien empleados auxiliares pagados con fondos nacionales.

Personal y costo del servicio estadístico nacional.

El personal y el costo del servicio estadístico nacional varían naturalmente de un mes a otro, ya que se trata de un organismo en proceso de desarrollo y que debe irse adaptando a la necesidad de acometer nuevas investigaciones o de perfeccionar las antiguas. Pero el análisis del cuadro de personal correspondiente al mes de enero del corriente año, que presentamos a continuación, nos puede dar una idea aproximada del número de empleados y de su costo normal:

Naturaleza del servicio.	Nº de empleados.	Sueldo mensual.	%
Dirección y Secretaría	10	$ 1.110	5,6
Centro de Estudios	11	2.552	12,9
Visitadores	2	700	3,5
Direcciones y delegaciones departamentales	17	2.200	11,1
Grupo I — Anuario y publicaciones	12	1.285	6,5

Naturaleza del servicio.	Nº de empleados.	Sueldo mensual.	%
Grupo II — Tabulación mecánica	7	580	2,9
Grupo III — Demografía	6	670	3,4
Grupo IV — Comercio exterior	19	2.125	10,7
Grupo V — Fiscal	10	990	5,0
Grupo VI — Industrias y Trabajo	12	1.360	6,9
Grupo VII — Agropecuaria ..	32	5.170	26,1
Grupo VIII — Judicial	6	690	3,5
Grupo IX — Cultural	3	370	1,9
	147	$ 19.802	100,0

El servicio estadístico de los departamentos.

Como puede verse del cuadro anterior, los empleados que la Nación sostiene en las direcciones departamentales de estadística representan un costo mensual de $ 2.200. En cuanto a los funcionarios que nombran y pagan los departamentos, su número y costo puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Departamento.	Nº de empleados.	Sueldo mensual.
Antioquia	9	$ 1.070
Atlántico	6	840
Bolívar	4	490
Boyacá	9	980
Caldas	7	790
Cauca	5	360
Cundinamarca.	9	1.240
Huila	4	300
Magdalena.	8	660
Nariño	7	476
Norte de Santander. ..	5	490
Santander	8	840
Tolima	8	910
Valle del Cauca	5	510
Totales	94	$ 9.956

En algunas intendencias y comisarías se cuenta con empleados de estadística y en las restantes están adscritas las funciones correspondientes a los auditores fiscales de la Contraloría General.

Esta última entidad designa hoy los directores departamentales en el Huila, Santander del Norte, Cauca y Nariño.

Las direcciones estadísticas funcionan como dependencias de la Contraloría Departamental en el Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Huila, Nariño, Santander, Tolima y el Valle del Cauca. Dependen, en cambio, de la Gobernación, en Antioquia, Caldas, Magdalena y el Norte de Santander. La mayor parte de las ordenanzas que regulan su funcionamiento se encuentran dictadas en armonía con las disposiciones de la Ley 82, figurando como únicas excepciones las que corresponden a los departamentos de Boyacá, Caldas y el Valle del Cauca (1).

La existencia de oficinas de estadística en los departamentos obedece no sólo a la necesidad que de tal servicio tienen estas entidades encargadas de una gestión administrativa autónoma, sino también a la conveniencia de descentralizar el trabajo de la estadística nacional para poder vigilar más de cerca las fuentes informativas, ejercer la crítica de los datos con mejor conocimiento de la realidad y guardar un contacto más estrecho con el público y las autoridades.

Pero ya se trate de que registren datos de interés simplemente local, o bien de que recojan o elaboren los que

---

(1). Antioquia: Ordenanza número 4 de 1936; Atlántico: Ordenanza número 54 de 1937; Bolívar: Ordenanza número 7 de 1936; Boyacá: Ordenanza número 10 de 1936; Caldas: Ordenanza número 33 de 1930; Cauca: Ordenanza número 18 de 1936; Cundinamarca: Ordenanza número 9 de 1937; Huila: Ordenanza número 11 de 1936; Magdalena: Ordenanza número 7 de 1936; Nariño: Ordenanza número 27 de 1936; Norte de Santander: Ordenanza número 20 de 1936; Santander: Ordenanza número 64 de 1936; Tolima: Ordenanza número 14 de 1936; Valle del Cauca: Ordenanza número 19 de 1934.

forman parte de las investigaciones nacionales, es evidente que no puede admitirse autonomía para las direcciones departamentales desde el punto de vista técnico. La necesidad de mantener la uniformidad de los sistemas, única manera ésta de hacer posibles las concentraciones de conjunto o de realizar comparaciones interdepartamentales, bastaría para justificar la prerrogativa de dirección técnica concedida a la Contraloría Nacional.

Pero es la libertad dejada a los departamentos para la organización de sus oficinas, para la determinación del número de empleados y del régimen de trabajo a que deben estar sujetos, lo que presenta graves dificultades para el perfeccionamiento del ramo. Con raras excepciones, así lo ha venido demostrando la experiencia en los dos años de labor estadística corridos bajo la Ley 82. Sin anticiparnos a presentar todavía soluciones de conjunto para un problema cuyo grado de importancia no es igual en todas las secciones, no podemos menos de afirmar que la organización actual resta eficacia a la dirección técnica y al trabajo estadístico mismo, a pesar del espíritu de amplia cooperación con que todos los departamentos han acogido y adoptado las reglamentaciones de la Contraloría General.

Es en la situación indicada en que radica la causa por la cual la descentralización, más que conveniente, necesaria para algunos ramos, no ha podido extenderse más allá de ciertos límites bastante restringidos. Aun así, se corre el peligro innegable de no poder obtener los resultados que sería de desear, y es para prevenirlo, al mismo tiempo que para prestar ayuda eficaz a los empleados departamentales, para lo que la Contraloría General ha designado, en los lugares donde no le corresponde nombrar libremente a los directores de estadística, delegados encargados de supervigilar la marcha de las investigaciones, de asegurar la conformidad de ellas con las normas dictadas, de rendir informes sobre el proceso del levantamiento estadístico y de hacer remitir oportunamente los datos que se necesitan para las concentraciones de conjunto. Pero no puede desconocerse el hecho de que la coexistencia en una misma oficina de funcionarios con origen y dependencia diferentes, divide inconvenientemente la dirección y es susceptible de crear conflictos de competencia y autoridad.

El servicio estadístico en los municipios.

El costo del servicio municipal es de $ 22.230.88, distribuído en la siguiente forma:

Departamento.	Nº de Municipios.	Costo mensual del servicio.
Antioquia	98	$ 3.398.50
Atlántico	20	770.00
Bolívar	57	1.371.00
Boyacá	124	1.022.88
Caldas	43	2.395.00
Cauca	33	888.50
Cundinamarca.	111	3.754.00
Huila	29	776.00
Magdalena	32	1.087.00
Nariño	49	605.50
Norte de Santander .. .	33	924.00
Santander	73	1.972.00
Tolima	39	1.429.50
Valle del Cauca	36	1.837.00
Totales	777	$ 22.230.88

Para los 777 municipios de los departamentos, existe un total de 764 empleados, siendo de notarse que en ciertos lugares de importancia la oficina correspondiente funciona con personal plural.

Hay cerca de 50 municipios donde no existe oficial de estadística y en otro crecido número de ellos las funciones estadísticas están adscritas a empleados que ejercen simultáneamente otro cargo, como el de secretario del Concejo, Secretario de la Alcaldía, etc. Pero la deficiencia de este servicio se puede apreciar de una manera más clara en el cuadro que se inserta a continuación, y que muestra el personal de empleados municipales de estadística por departamentos, agrupados según la cuantía de los sueldos mensuales que devengan:

DEPARTAMENTOS	Con sueldo menor de $ 10	De $ 10 a menos de $ 20	De $ 20 a menos de $ 30	De $ 30 a menos de $ 40	De más de $ 40
Antioquia	6	10	21	19	40
Atlántico	3	10	2	2	3
Bolívar		13	13	14	8
Boyacá	58	31	9	3	2
Caldas			4	5	36
Cauca		14	8	8	4
Cundinamarca	4	22	34	17	34
Huila	2	7	11	6	5
Magdalena		3	15	9	7
Nariño	32	11	5	2	2
Norte de Santander	2	6	12	10	5
Santander	1	52	6	4	10
Tolima		5	6	18	13
Valle del Cauca		2	2	14	22
Totales	108	186	148	131	191

El estudio de los datos anteriores pone de presente la deficiencia de que naturalmente tiene que adolecer un servicio para el cual, y por causa de las bajísimas remuneraciones que se asignan, no es posible reclutar un personal siquiera medianamente competente. El esfuerzo que se viene adelantando, con fundamento en las disposiciones de la Ley 82, para la creación de las oficinas municipales, tropieza con el obstáculo invencible de la penuria de muchos municipios que escasamente cuentan con los recursos indispensables para el sostenimiento de los funcionarios encargados de la administración general, de la justicia, de la tesorería y del orden público. Y esta grave de-

ficiencia se traduce forzosamente en demoras, omisiones o errores en los datos, a pesar de que la organización adoptada reduce a un mínimum las funciones de los oficiales municipales y las mecaniza y simplifica extraordinariamente. A ello habría que agregar que no puede siquiera abrigarse la esperanza de ir formando, con el transcurso del tiempo, un personal práctico, porque el del ramo sufre la suerte común de todos los empleados de nuestros municipios, víctimas de cambios frecuentes e inoficiosos.

Todo eso induce a pensar en la necesidad de llevar a cabo una transformación radical en los sistemas que sobre este particular consagró la Ley 82. Mientras no se modifique sustancialmente la actual vida municipal, mientras no se eliminen todas aquellas entidades distritales sin vida propia, sin rentas y hasta sin suficiente población, puede asegurarse que cualquier esfuerzo que se realice por organizar los servicios estadísticos municipales será baldío o por lo menos no producirá sino en mínima parte los resultados perseguidos.

Quizá un camino de posibles consecuencias prácticas sería el de reservar las oficinas y oficiales municipales de estadística tan sólo para los municipios de importancia, prescindiendo de ellos en los restantes, y encomendando la misión de levantar en la alcaldía, en la parroquia, la tesorería municipal, etc., los datos estadísticos a un cuerpo suficientemente numeroso de visitadores. Grandes serían las ventajas que así podrían obtenerse en la rapidez de la recolección y también en cuanto a la calidad del trabajo.

Consideramos que la reforma propuesta debe emprenderse lo antes posible. El servicio estadístico municipal no corresponde hoy ni a las necesidades del país, ni al gasto, con ser éste tan mínimo, que implica su sostenimiento.

La distribución del trabajo estadístico.

La distribución del trabajo estadístico entre los distintos organismos, nacional, departamental y municipal, está presidida por consideraciones de muy variado orden. Ha sido preciso, en primer término, tomar en cuenta la escasez de personal, su falta de condiciones técnicas o su inestabilidad. Pesan, por otra parte, la necesidad de so-

meter ciertos ramos a un régimen especial de reserva, y, por último, la naturaleza misma de algunas investigaciones que determina forzosamente cuál debe ser la entidad llamada a realizarlas.

En lo general, el trabajo confiado a los oficiales de los municipios es, como se dijo atrás, sencillo y mecánico. En la mayor parte de los casos se limitan esos empleados a cumplir un papel de intermediarios entre las oficinas que producen el dato estadístico y las direcciones nacional o departamentales (1). Sólo excepcionalmente deben efectuar por sí mismos un trabajo de indagación, como ocurre en los renglones de jornales agrícolas y precios de víveres (2). El papel de intermediario lo ejecutan actualmente en las estadísticas demográfica, de criminalidad, justicia y cárceles, fiscal municipal, cultural, de catastro y de degüello.

Las direcciones departamentales tienen un radio de acción que es, naturalmente, mucho más amplio. Sus funciones se han extendido a la elaboración secundaria de los datos en ciertos sectores. (Demografía, estadística fiscal municipal, degüello, catastro, espectáculos públicos, deportes, vehículos, ferias de ganado). En otros, se limitan apenas a criticarlos antes de enviarlos para su elaboración a las oficinas centrales (criminalidad, justicia, cárceles). Y en otros, por último, cumplen un papel simple de intermediarias para hacer llegar las informaciones a esas oficinas. (Estadística cultural).

La estadística fiscal departamental, tal como ha venido funcionando, no deja mayor campo de acción a las direcciones seccionales, ya que ella se produce, deficientemente por lo demás, en las contralorías o en las administraciones de rentas. Pero las reformas iniciadas ya, y de que trataremos en el capítulo correspondiente, impondrán a dichas direcciones un nuevo y delicado trabajo.

Resta agregar que en ciertos ramos estadísticos adonde se pretendió llevar la descentralización (criminalidad, instrucción primaria, nosología), ha habido necesidad de retroceder, ya porque el volumen de trabajo resultó exce-

(1) Resoluciones 479 de 1936, 537 de 1936 y 418 de 1937.
(2) Resolución 537 de 1936.

sivo para el escaso número de empleados seccionales, ya porque se estimó conveniente aprovechar para una mejor elaboración los equipos mecánicos, o, por último, a causa de la falta de técnica con que cumplieron su misión algunas de las direcciones departamentales.

La Contraloría General elabora directamente en sus oficinas, sobre las fuentes originales o los formularios básicos, las estadísticas de comercio exterior, fiscal y administrativa nacional, industrial, comercial y del trabajo, de transportes y comunicaciones, sanitaria y de asistencia pública, agropecuaria, de justicia civil, penal y contencioso-administrativa, de cárceles, de cultos, electoral y cultural. Además, hace resúmenes nacionales sobre los datos que le envían en formularios de concentración las direcciones departamentales, en aquellos ramos en que la elaboración secundaria está confiada a estas últimas entidades. Por reciente disposición se ha vuelto a confiar a las oficinas centrales la producción de la estadística nosológica tomada de formularios básicos y de certificados médicos de defunción.

En los registros especiales del Centro de Estudios quedan consignados, además, los resultados que remiten otras entidades que sostienen su propia estadística. Tales son los de la Federación Nacional de Cafeteros, la Oficina de Control de Cambios, la Superintendencia Bancaria y las Bolsas de Valores.

Preparación del personal y régimen a que está sometido.

Un problema fundamental en la organización de nuestra estadística es el de la preparación del personal técnico indispensable para las altas funciones del ramo. La Resolución 288 de 1937 prevé con tal objeto el funcionamiento de cursos especiales de preparación en la Contraloría General, entre los cuales se encuentran el de teoría estadística y el de organización estadística. Dichos cursos, que ya han comenzado a funcionar, deben complementarse con el estudio de obras de la especialidad, para lo cual se está dotando convenientemente la Biblioteca de la Institución.

El régimen a que está sometido el personal nacional del ramo se encuentra reglamentado por la ya citada Resolución 288 de 1937. El personal de empleados lo divide dicha providencia en tres categorías, perteneciendo a la primera el jefe de la sección, los miembros del Centro de Estudios, los jefes de grupos estadísticos y los asesores técnicos. En la segunda figuran los delegados ante las direcciones departamentales y los directores departamentales de estadística, los visitadores y los oficiales de primera y de segunda clase. Pertenecen a la tercera los restantes oficiales de estadística, los oficiales de secretaría, las mecanógrafas y los oficiales de servicio.

La provisión de los cargos comprendidos en la primera clase se hace libremente por el Contralor General. Para ingresar en la segunda se requiere haber prestado servicio en la tercera por un término no menor de seis meses, y para ocupar los cargos de delegados ante las direcciones departamentales o de directores departamentales o de visitadores del ramo, se necesita, además, haber prestado servicio por un tiempo no menor de seis meses en otro cargo de la segunda categoría o en los de oficial 3º o 4º de la tercera categoría. Fuera de las provisiones que se hagan en la forma indicada, la entrada al servicio de la segunda clase se hace por oposición ante un consejo especial que califica los méritos y conocimientos de los aspirantes. Equivale a la prestación de servicios en la tercera clase el haber sido empleado en las direcciones departamentales de estadística y en los servicios estadísticos de las empresas públicas y particulares por un término no menor de un año, lo mismo que el haber obtenido el primer puesto en los exámenes finales de los cursos de preparación.

Las causales de destitución o retiro del servicio se encuentran también enumeradas en la Resolución que venimos citando, y deben quedar consignadas expresamente en toda providencia que declare insubsistente un nombramiento. Gozan, además, los empleados del derecho a pedir que los motivos de su destitución sean examinados por un consejo especial con asistencia de un representante del personal de funcionarios subalternos.

Material estadístico.

Los formularios básicos y de concentración, en las ramas reglamentadas por el Centro de Estudios, se suministran para toda la República por la Contraloría General. Igual acontece con algunos elementos no propiamente estadísticos pero que se utilizan para recoger de ellos los datos correspondientes, como las boletas de inhumación que deben expedir los alcaldes, y los esqueletos de los certificados médicos sobre defunciones.

Equipo mecánico.

Un paso de mucha trascendencia se dio a fines de 1935 con la adquisición del equipo de tabulación "Powers," complementado en 1937 por la compra de una nueva tabuladora. El funcionamiento regular de esas máquinas ha permitido publicar mensualmente las cifras del comercio exterior, y en la actualidad se aplica el sistema a las estadísticas de impuestos directos, gastos públicos nacionales, criminalidad y cárceles. Con el tiempo, y mediante la adquisición de máquinas complementarias, podrán implantarse esos utilísimos métodos en las otras ramas que por su volumen lo requieran.

Para la tabulación del censo civil se ha celebrado un contrato de alquiler que abarca un grupo numeroso de máquinas "International."

El equipo mecánico con que cuenta actualmente la Dirección Nacional de Estadística es el siguiente:

Máquinas de escribir:

"Continental"	7
"Imperial"	2
"Underwood"	7
"Remington"	15
"Woodstock"	2
"Royal"	4
"Smith Premier"	2
"Smith"	1
Suma	40

Máquinas sumadoras:

"Corona"	8
"Dalton"	13
"Sunstrand"	1
"Dalton" eléctrica	5
"Víctor"	2
"Burroughs"	3
"Original Odhner"	1
"Goerz" eléctrica	1
"Allen Wales" eléctrica	1
"Burroughs" eléctrica	1
Suma	36

Máquinas calculadoras:

"Brunswiga"	8
"Monroe"	1
"Morse" eléctrica	1
"Triunphator"	4
"Lipsia"	1
"Madas" eléctrica	2
"Burroughs"	1
"Merchant"	2
"Original Odhner"	1
"Thales"	1
"Mercedes-Superautomatic"	1
"Rehinmetal"	1
Suma	24

Equipos de tabulación "Powers":

Perforadoras eléctricas	3
Perforadoras de tarjetas sumarias	1
Perforadoras a mano	1
Clasificadora para 45 columnas	1
Selector de tarjetas	1
Cajas traductoras	7
Tabuladoras para 45 columnas	2
Suma	16

Publicaciones estadísticas. Informaciones.

La Contraloría General edita hoy las siguientes publicaciones de carácter estadístico:

Información Económica y Estadística de Colombia.

Es este un boletín que aparece mensualmente, con un fin casi exclusivo de información estadística. En él se publican de preferencia todos los datos relacionados con la situación fiscal del país y el movimiento del presupuesto nacional en el mes inmediatamente anterior, la estadística mensual de importaciones y exportaciones, los precios de víveres, las cotizaciones de bolsa, los índices de precios, etc.

Anuario de Comercio Exterior de Colombia.

Se publica anualmente, dentro de los primeros cinco meses, y con los datos del año inmediatamente anterior.

Anuario General de Estadística.

Aparece regularmente en el segundo semestre de cada año y con los datos del año inmediatamente anterior. Como su nombre lo indica, esta obra está destinada a recopilar, en resúmenes adecuados, el conjunto de toda la actividad estadística nacional, y a él se acompaña también un capítulo de comparaciones internacionales.

Anales de Economía y Estadística.

Es una publicación creada recientemente con el fin de dar a conocer los estudios de carácter técnico que se adelantan por el Centro de Estudios y Laboratorio de Estadística principalmente.

Cartilla Estadística.

Publica las reglamentaciones dictadas para los distintos ramos por los acuerdos del Centro de Estudios, aprobados por resoluciones del Contralor General, acompañándolas de todas las instrucciones necesarias para el correcto levantamiento estadístico y para la elaboración de los datos.

Geografía Económica de Colombia.

Persigue esta obra la realización de un estudio de la economía regional de cada uno de los departamentos del país. Han aparecido hasta el momento los tomos correspondientes a Atlántico, Antioquia, Boyacá y Caldas, y se encuentran en preparación los de los departamentos de Cundinamarca, Cauca y Bolívar.

Aparte de la información estadística contenida en las publicaciones a que se ha hecho referencia, la Contraloría suministra informaciones escritas a los particulares y entidades que las solicitan (1).

(1) En el año de 1937 se dieron 167 a entidades oficiales y 91 a los particulares, o sea un total de 258 informaciones.

CAPITULO II

EL REGIMEN LEGAL DEL DATO ESTADISTICO

La facultad de solicitar informaciones para fines estadísticos.

En principio, esta facultad corresponde exclusivamente al Contralor General; las direcciones seccionales y municipales sólo pueden ejercerla dentro de los límites y con sujeción a las reglas que les trace dicho funcionario.

Esta conclusión se deriva no sólo de la centralización de todos los servicios de estadística nacionales hecha por la Ley 82 en la Contraloría, y del hecho de haberse conferido a esta entidad la dirección técnica sobre los servicios departamentales y municipales, sino también de las normas que, al determinar la obligación que sobre este particular tienen los funcionarios o las personas privadas, señalan el derecho correlativo de quienes pueden exigir el cumplimiento de la obligación coercitivamente.

En efecto, los textos legales, tanto los anteriores a la Ley 82 como los de esta misma, sólo imponen a los particulares o funcionarios la obligación de rendir datos al Contralor (artículo 7º, Ley citada). Toda petición de informaciones con fines estadísticos hecha por una entidad distinta es arbitraria, y las personas a quienes se dirija pueden negarse a satisfacerla.

Naturalmente, en la aplicación de estos principios precisa distinguir cuidadosamente cuándo la solicitud de un dato se hace con fines estadísticos, en ejercicio de las facultades conferidas al ramo, y cuándo se fundamenta esa solicitud en facultades o autorizaciones legales distintas. La Resolución 47 de 1937, dictada por la Contraloría General, separa los dos campos, sentando normas de importancia que vamos a examinar a continuación:

a) Datos pedidos con fines meramente estadísticos a los

particulares. Los organismos estadísticos, nacional, departamentales o municipales, sólo pueden solicitarlos en la forma prescrita por el Centro de Estudios.

Las restantes entidades oficiales no pueden hacerlo, sino que tienen que pedirlos por escrito a las oficinas de estadística.

b) Datos que generan en el ejercicio de sus funciones las oficinas públicas. Las entidades oficiales están autorizadas para llevar sus estadísticas de carácter administrativo e interno, es decir, para traducir numéricamente sus actividades. Para formar esas estadísticas, cada entidad puede solicitar de sus empleados los datos referentes a sus labores propias, o los que dichos empleados tengan forzosamente que conocer y manejar en el ejercicio de sus funciones. También pueden resultar estadísticas de los datos pedidos a particulares en el cumplimiento de una gestión oficial que persiga en esencia un objetivo distinto y que esté autorizada por la ley. Tal es el caso de las estadísticas que lleva la Superintendencia Bancaria con los datos que solicita y conoce, con un fin principal de supervigilancia sobre los establecimientos de crédito. Es claro que un banco no podría negarse a rendir un dato a la Superintendencia con el pretexto de que ésta no tiene facultades en el ramo estadístico; porque el fundamento de la petición es la ley que confiere un derecho de control, y la estadística sólo resulta secundariamente del cumplimiento de una finalidad distinta.

Caso muy distinto sería, por ejemplo, si el Ministerio de Industrias exigiera a los productores textiles el dato numérico de las telas fabricadas por ellos; porque si lo pide con fines estadísticos, carece de facultad, y los fabricantes no están obligados por la Ley 82 a suministrarlo, y si lo pide con otros fines, carece igualmente de base legal que lo autorice para entrar a conocer el movimiento interno de una empresa privada.

La obligación legal sobre rendimiento de datos estadísticos.

Esta obligación está consagrada de manera expresa en el artículo 7º de la Ley 82, y tiene las características siguientes:

a) Cobija, sin distinción alguna, a la totalidad de las personas domiciliadas o residentes en la República, y, además, a todos los empleados nacionales, departamentales y municipales. De esto último se deduce la facultad del Contralor para solicitar informaciones estadísticas a los agentes diplomáticos y consulares de la República en el exterior, y la obligación correlativa de estos funcionarios de atender esa solicitud.

b) El término en que debe cumplirse la obligación es el prudencial que fije la Contraloría. Ahora bien: ¿cuáles son los límites que condicionan la facultad del Contralor para señalar los términos?

El señalamiento debe hacerse fijando un plazo prudencial. Es decir, para la rendición de cada clase de datos debe señalarse el plazo que la prudencia indique, atendiendo a la naturaleza de la información que se solicita, al volumen de ella y al trabajo que implique la rendición. Todos estos factores son susceptibles de una apreciación objetiva, y, de consiguiente, la calificación de si un término es prudencial o nó, no depende de la simple apreciación subjetiva del Contralor.

Estas consideraciones tienen una importancia capital desde el punto de vista de los recursos que puedan interponerse contra los actos por medio de los cuales ejerza el Contralor la facultad que le confiere la ley. En efecto, se trata de una obligación impuesta a los particulares o funcionarios, obligación para cuyo complimiento se debe señalar un plazo. En muchos ramos de la estadística, la rendición de datos no puede efectuarse si no se conoce de antemano el contenido de la información que se va a solicitar para poder preparar adecuadamente los elementos necesarios. Todo esto obliga a concluír que el Contralor debe ejercer su facultad de señalar plazos por medio de resoluciones de carácter general y no por simples órdenes para cada caso particular. Lo contrario sería someter la obligación de rendimiento de datos a una vaguedad peligrosa e inconveniente.

Señalados los plazos en reglamentaciones generales contenidas en resoluciones del Contralor General, queda contra dichas resoluciones el recurso que consagra el artículo 19 de la Ley 109 de 1923, pudiendo ser acusadas ante el

Consejo de Estado, Sala de Negocios Generales, en la misma forma y término en que lo son las de los Ministros del Despacho Ejecutivo. Entonces tocaría al Consejo decidir si al señalar los plazos el Contralor se ha sujetado a la limitación que le impone la misma ley, es decir, si ha fijado términos prudenciales, debiéndose analizar de consiguiente, por medio de una apreciación objetiva, como se dijo atrás, la prudencia del término señalado en la reglamentación.

En resumen, para toda investigación estadística que se trate de acometer, mediará una reglamentación previa dictada por medio de resolución, en la cual estarán indicados los plazos dentro de los cuales debe cumplirse por los particulares o funcionarios la obligación legal de rendir el dato estadístico.

c) La obligación impuesta por la Ley 82 es sobre rendición de los datos "que requiera el buen servicio del ramo de estadística." Es este otro punto que condiciona legalmente la facultad concedida al Contralor General.

El servicio del ramo estadístico, los límites que él deba abarcar, eran antes señalados expresamente por la ley, como tuvimos ocasión de verlo en el primer capítulo de esta obra. En la actualidad, y a virtud de las facultades conferidas sobre dirección técnica, la Contraloría tiene el derecho de determinar el programa estadístico, es decir, que a ella corresponde trazar el catálogo de investigaciones que en su concepto sean necesarias para el buen servicio del ramo. Pero tratándose de dictar normas que van a imponer obligaciones a los particulares o funcionarios, es claro que debe adoptarse el camino que se indicó atrás respecto del señalamiento de plazos, precediendo a toda investigación una resolución de la Contraloría que, con fundamento en las necesidades del servicio, ordene practicarla y precise sus condiciones y formalidades. Sin que medie dicha reglamentación, expedida en forma regular, no puede considerarse, en realidad, que un dato solicitado por el Contralor a una empresa, verbigracia, sea de aquéllos que requiera el buen servicio del ramo estadístico. Optar por lo contrario significaría dejar abierto el campo a la arbitrariedad, permitir la solicitud de datos o informaciones con carácter particularísimo o ex-

cepcional; en resumen, envolver también en una vaguedad inconveniente el contenido de la obligación impuesta por la Ley 82 a los particulares.

Pero sentado lo anterior, surge un nuevo problema. Si se acusa, por el procedimiento que quedó indicado arriba, la resolución del Contralor reglamentaria de una investigación estadística, ¿puede el Consejo de Estado anularla con fundamento en la consideración de que los datos que dicha resolución prevé no son necesarios para el buen servicio del ramo?

La cuestión es diferente de la del señalamiento de los términos. La fijación de plazos es susceptible, como se dijo atrás, de una apreciación objetiva. En cambio, la consideración de si una investigación estadística es necesaria o nó, es un problema de carácter exclusivamente técnico, y ya hemos visto que al tenor de la Ley 82 de 1935, corresponde a la Contraloría General la dirección técnica de la estadística en el país, con carácter privativo. De consiguiente, ese campo no puede ser invadido por ninguna otra entidad pública.

La sanción en las obligaciones estadísticas.

Habiendo determinado ya los límites y características de la obligación impuesta a los funcionarios públicos y a las personas naturales y jurídicas sobre rendición de datos estadísticos, corresponde estudiar ahora la facultad coercitiva que se haya concedido al Contralor General para imponer el cumplimiento de esa obligación, es decir, las sanciones previstas por la ley para el caso de incumplimiento, mora o renuencia.

El artículo 8º de la Ley 82 de 1935 faculta al Contralor General o sus delegados para imponer multas en los casos de resistencia o mora, en la cuantía de $ 1 a $ 100, y esto sin perjuicio de las penas que se apliquen por la vía judicial por delitos y faltas señalados en el Código Penal.

La facultad coercitiva corresponde, pues, no sólo al Contralor sino también a sus delegados, debiendo entenderse por éstos, aquellos funcionarios públicos pertenecientes al ramo estadístico o que ejerzan funciones estadísticas por

resolución del Contralor y a quienes éste delegue expresamente esa facultad.

Hasta el momento el Contralor sólo la ha delegado en los siguientes funcionarios: directores departamentales de estadística, Intendentes del Amazonas y San Andrés y Providencia, jefe de estadística de la Intendencia del Chocó, auditores fiscales en la Intendencia del Meta y en las Comisarías de Arauca, Caquetá, La Guajira y el Vichada, y comisarios especiales del Putumayo y del Vaupés. Todas estas personas tienen el carácter de funcionarios del ramo, ya sea por la naturaleza del empleo mismo, ya por las obligaciones accesorias que les han sido impuestas, como en el caso de los intendentes, comisarios y auditores fiscales.

Los delegados que no inpusieren las multas en los casos previstos, incurren en responsabilidad ante el Contralor General.

La forma de imposición es la de dictar resoluciones motivadas, con todos los antecedentes y pruebas de la infracción, resoluciones que deben registrarse en un libro especial.

De los términos de la Ley 82 parecía desprenderse que toda resolución sobre multa sería apelable ante el Consejo de Estado, dentro de los cinco días siguientes a la notificación. Pero esta entidad, en providencia de 13 de julio de 1937, y con fundamento en una disposición de la Ley 63 de 1914, que concedía ante las gobernaciones el recurso contra las multas impuestas por las direcciones subalternas, se declaró inhibida para conocer, en el caso de una sanción impuesta por el director departamental del Cauca. En nuestro entender, el Consejo de Estado olvidó que la facultad coercitiva fue otorgada por la ley tanto al Contralor como a sus delegados y que, de consiguiente, debe entenderse como impuesta por la Contraloría toda multa decretada por los directores departamentales, en quienes el Contralor delegó expresamente esa función. No obstante lo anterior, y para evitar un entorpecimiento en el curso de sus labores, la Contraloría optó por dictar la resolución reglamentaria número 9 de 1938, disponiendo que las resoluciones sobre imposición de multas sean sometidas a la aprobación del Contralor. Así dichas providencias

tendrán inequívocamente el carácter de resoluciones de la Contraloría y el recurso de apelación contra ellas deberá surtirse en todo caso ante el Consejo de Estado.

El artículo 8º de la Ley 82 de 1935 establece como causales para la imposición de multa las de resistencia o mora en el cumplimiento de la respectiva obligación. De consiguiente, debe entenderse que se ha incurrido en la sanción cuando no se hayan rendido los datos dentro del término prudencial señalado en el respectivo reglamento. Bastará que se encuentre vencido el término para que pueda imponerse la sanción, sin que haya necesidad de que medien requerimientos o avisos especiales como ocurría bajo el imperio de la Ley 63 de 1914.

La prueba de la veracidad del dato rendido.

Cuando la ley habla de la obligación de rendir datos estadísticos, debe entenderse, naturalmente, que se trata de datos ciertos, utilizables en el buen servicio del ramo. Si se comprobare que los rendidos son falsos, debe estimarse que la respectiva obligación no ha sido cumplida, y que ha surgido el caso de la sanción prevista por la ley; sin perjuicio de las penas que se apliquen judicialmente por los delitos y faltas señalados en el Código Penal.

Al tenor del artículo 373 del Código vigente, la rendición de datos estadísticos falsos hecha fraudulentamente constituye un delito sancionado con las penas de arresto o multa.

El Contralor tiene la facultad de exigir pruebas capaces de darle completa certidumbre sobre la veracidad de los datos rendidos. ¿Pero qué límites condicionan esa facultad?

En lo que hace a los documentos y datos de las oficinas públicas, no existe prácticamente dificultad alguna, salvo casos excepcionales en que la reserva o secreto se consideren vinculados a la seguridad colectiva y tengan carácter general. De resto, ninguna disposición especial limita las facultades de inspección y de comprobación que se deducen de los artículos 1º y 7º de la Ley 82 de 1935.

En lo que hace a los particulares, sí existe un grave obstáculo: el constituído por el artículo 19 del Acto Legislativo número 1º de 1936, según el cual "las cartas y

papeles privados no pueden ser registrados sino con el objeto de buscar pruebas judiciales, y la presentación de los libros de contabilidad y demás papeles anexos sólo puede exigirse para efectos de tasación de impuestos."

Esta garantía constitucional limita el campo de acción del organismo estadístico y reduce en la práctica, de manera muy considerable, la facultad teórica para pedir la comprobación de la veracidad del dato rendido.

La garantía no cobijaría, es verdad, a los particulares, en el caso de que se intentara la acción penal con fundamento en el artículo 376 del Código citado arriba.

La reserva estadística.

El parágrafo del artículo 7º de la Ley 82 de 1935 dice lo siguiente:

"Cuando se trate de datos suministrados por particulares, la Contraloría podrá darlos al público siempre que a su juicio no perjudiquen, por lo individuales, los intereses vinculados a la respectiva actividad."

Este parágrafo es la única disposición que sobre reserva estadística contiene el estatuto vigente. Como se ve, deja a juicio del Contralor la decisión sobre publicidad de los datos suministrados por particulares. Pero la Contraloría ha entrado a reglamentar la materia por medio de la Resolución número 41 de 1937, cuyas normas esenciales vamos a examinar a continuación.

El artículo 1º de esa providencia dispone que los datos individuales de todo género que suministren los particulares a los órganos estadísticos tendrán un carácter estrictamente reservado, y que, por lo tanto, los empleados del ramo no podrán darlos a conocer al público, ni a las entidades oficiales, sino únicamente en resúmenes numéricos o concentraciones de conjunto que no hagan posible deducir de ellos ninguna información o dato individual y que, por lo tanto, no puedan utilizarse para fines de tributación fiscal, para investigaciones judiciales, para reclutamiento militar o para cualquier otro objetivo diferente del propiamente estadístico.

Para dictar esa disposición, se ha fundado la Contraloría en el espíritu del parágrafo arriba citado que parece

ser el de impedir que lleguen al público los datos cuyo conocimiento pueda perjudicar en cualquier forma a los particulares que los suministran. Hay innegables razones de conveniencia en extender esa prohibición, como se ha hecho, a los suministros de datos a las autoridades oficiales, porque es ésta la única manera de inspirar confianza a un público de suyo prevenido contra todo lo que signifique conocimiento por el Estado del detalle de sus actividades privadas. Pero enfrente del artículo 6º de la misma Ley 82, el cual prevé que las informaciones estadísticas que necesiten los ministerios y el Departamento de Higiene deberán ser suministrados por la Contraloría en la fecha en que tales ministerios o departamento lo exijan, es lícito preguntarse hasta dónde resulta de rigurosa legalidad la resolución citada. De todas maneras, ella tiene fuerza obligatoria mientras no sea anulada por la jurisdicción contencioso-administrativa, según los trámites que establece la Ley 109 de 1923. Muy deseable sería, por lo demás, una disposición legal expresa que viniera a cortar toda discusión sobre asunto de tan vital importancia.

En relación con este problema de la reserva se presenta la necesidad de distinguir, en los casos en que se soliciten informaciones o certificaciones por los particulares o las autoridades, cuáles son los datos que tienen el carácter de estadísticos y cuáles los que habiendo sido recogidos con otro objeto distinto vienen a servir ocasionalmente para la estadística nacional.

Ocurre, por ejemplo, que en algunos departamentos se encuentran refundidas las oficinas departamentales de estadística y las de catastro. Solicitados los directores departamentales para entregar datos individuales sobre el valor catastral de las fincas, surgió el problema de si la resolución sobre reserva estadística podía cobijar el caso y fundamentar una negativa a expedir las correspondientes certificaciones. A solicitud del Jefe de Rentas Nacionales, la Contraloría, en oficio de 18 de marzo de 1937. resolvió el problema autorizando la entrega de los datos individuales, con fundamento en las siguientes consideraciones:

"La Resolución número 41 de 1937, dictada por este Despacho, se refiere de manera exclusiva a los datos estadísticos, es decir, a aquellos que se soliciten, se reciban y se utilicen con fines meramente estadísticos. En consecuencia, la reserva prescrita sólo cobija a los datos de esa naturaleza.

Si por defecto de organización, la oficina encargada de las labores estadísticas tiene que conocer al mismo tiempo de otra clase de asuntos, por ejemplo, los referentes al catastro, es claro que en tratándose de reserva, habrá que distinguir entre las actividades de la oficina, aquellas referentes a la estadística y las que dicen relación a ramos distintos.

Los datos catastrales levantados ya sea por los municipios o por el departamento, no se solicitan o recogen con fines estadísticos, sino para objetos de tributación fiscal, como que ellos están directamente vinculados a un gravamen o imposición tributaria, conocido en algunos departamentos como impuesto predial y en otros con otro nombre, por las especiales características que en estos últimos reviste.

Lo que constituye la esencia característica de los datos catastrales no es, pues, la clase de oficina a quien se ha atribuído la función de recogerlos y ordenarlos, sino el objeto con el cual se solicitan y el fin para el cual se utilizan. Y si, como queda dicho, los datos catastrales se han recogido para servir de información tributaria y se utilizan de hecho como base de imposición, es claro que no pueden considerarse en ningún caso como datos estadísticos, aun cuando sea la oficina de estadística departamental la encargada de recibirlos y manejarlos.

Dentro de estas consideraciones, es preciso concluír que la circunstancia infortunada de que se hayan refundido en una misma oficina funciones estadísticas y catastrales, que lógicamente deberían estar separadas, no da a los datos catastrales carácter estadístico, y, en consecuencia, no quedan ellos cobijados con las disposiciones sobre reserva que consagró la Resolución 41 de 1937, dictada por este Despacho."

Debe considerarse además la circunstancia de que a poder de las oficinas de estadística llegan documentos y da-

tos que no se produjeron con una finalidad exclusivamente estadística pero que el ramo aprovecha para su servicio. Respecto de tales datos y papeles, las oficinas estadísticas son simples depositarias o custodias, como pudiera serlo cualquiera otra oficina pública, y si se les solicitan copias o certificaciones deben rendirlas, a menos que una razón especial, distinta de la reserva estadística, justifique la negativa. Tal es, por ejemplo, el caso de una solicitud de certificación sobre los datos de nacimientos o matrimonios tomados por la estadística de los regisrtos parroquiales. Si un incendio, por ejemplo, llegare a destruír dichos registros, no habría razón ninguna para negarse a expedir copia de los datos individuales que reposan en las oficinas de estadística correspondientes. El problema de la fuerza legal probatoria que podrían tener certificaciones de esa naturaleza, sólo puede juzgarse para cada clase de datos en concreto y no nos corresponde estudiarlo aquí.

Las consecuencias constitucionales y legales del dato estadístico.

El dato estadístico, presentado oficialmente, puede llegar a tener consecuencias importantes, si así lo prevén la Constitución y las leyes. Desde el punto de vista internacional, la estadística de comercio exterior presenta hoy trascendental alcance en lo que respecta a la celebración y cumplimiento de los tratados comerciales. En el capítulo respectivo, examinaremos este aspecto de la cuestión, y veremos cómo, enfrente de las discrepancias que registran las estadísticas de los distintos países, se hace necesaria la adopción de normas contractuales sobre sistemas a emplear, contenido de las clasificaciones y valor de los respectivos datos en la apreciación del cumplimiento de los pactos.

Entre nosotros, sólo se encuentran previstas en textos legales las consecuencias del dato estadístico sobre población. Los artículos 11 y 12 de la Ley 67 de 1917 determinan que, una vez aprobado por el Congreso, el censo general, por medio de una ley, regirá en todos los actos oficiales relacionados con el número de habitantes de la Nación.

El dato oficial del número de habitantes tiene importancia principalmente en lo que dice relación a la composición de la Cámara y del Senado; en la composición de las asambleas departamentales; en la creación de departamentos; en la creación y supresión de municipios; y en el régimen municipal (1).

El Consejo de Estado, en sentencia de 8 de octubre de 1935, determinó que sobre el número de habitantes que tenga un municipio o departamento sólo hace fé el dato oficial del censo aprobado por el Congreso y no las certificaciones o informes de los organismos estadísticos. Pero esta regla tiene una excepción, y es la consagrada por el artículo 5º de la Ley 89 de 1936, destinado a regular el número de concejeros municipales según la población del municipio. El inciso 2º de dicho artículo dice:

"Si el municipio fuere de creación posterior a la fecha del censo legalmente aprobado, se tomará en cuenta para los efectos de este artículo el censo posterior, aunque no haya sido aprobado por la ley, y a falta de éste su población será calculada por aproximación, según datos estadísticos fehacientes, por la Contraloría General de la República."

(1) Artículos 6º y 19 de la Ley 72 de 1926.

CAPITULO III

LA ESTADISTICA DEMOGRAFICA

Contenido y objeto de esta estadística.

En esencia, la estadística demográfica pretende describir la población del país y su movimiento evolutivo.

La descripción puede comprender tan sólo los caracteres más importantes (número, distribución por sexos, distribución por edades), o bien precisar características secundarias, como la repartición por actividades económicas, por grados de instrucción, etc.; se obtiene por medio del levantamiento de los censos generales de la población que se acostumbra realizar periódicamente.

El movimiento de la población (disminución o aumento), resulta de los fenómenos de emigración e inmigración, por una parte, y por otra, de la comparación entre las cifras expresivas de los nacimientos y defunciones. Estos últimos fenómenos demográficos engendran todos consecuencias jurídicas y por consiguiente se consignan, junto con otros que producen análogos efectos legales, en lo que se llama el registro del estado civil de las personas. De ahí que la estadística del movimiento de población se confunda en gran parte con la del registro del estado civil, aunque todos los hechos incluídos en esta última no tengan el mismo alcance en el campo demográfico, y aunque, inversamente, ciertos hechos de valor demográfico escapen o puedan escapar a los registros del estado civil.

El estado civil de una persona está íntimamente vinculado a los fenómenos de nacimiento, muerte, matrimonio, nulidad o disolución de éste, legitimación, adopción, emancipación y reconocimiento de hijos naturales. Como se ve, la importancia de cada uno de estos sucesos en el campo demográfico es muy diferente. Y así, toda la estadística de registro del estado civil no puede considerarse, se-

gún quedó indicado ya, como estadística propiamente demográfica.

Por otro lado, el fenómeno de la morti-natalidad, que tiene importancia demográfica notoria, no es objeto de inscripción en el registro del estado civil, aunque en ciertos países existan disposiciones administrativas que ordenen anotar los casos de morti-natalidad que ocurran. Entre nosotros, particularmente, la criatura que muere en el vientre materno, o que perece antes de estar completamente separada de su madre, o que no haya sobrevivido a la separación un momento siquiera, se reputará no haber existido jamás, es decir, no haber tenido existencia ante la ley. (Artículo 90 del Código Civil). Pero el hecho de la morti-natalidad puede ser objeto de registro estadístico, separándose en tal caso la estadística demográfica de la que constituye propiamente la del estado civil de las personas.

Al relacionar entre sí la población con los fenómenos de natalidad y mortalidad resultan cifras que permiten medir acertadamente estos fenómenos, compararlos en el tiempo y en el espacio, deducir leyes sobre el desarrollo de la población y establecer previsiones para el porvenir. (Tasas de mortalidad y fecundidad, potencial demográfico, etc.). De esa suerte, los dos aspectos de la estadística demográfica, descripción de la población y movimiento, marchan juntos, son inseparables y sus resultados se influyen mutuamente.

De lo dicho anteriormente resulta la necesidad de estudiar en este capítulo: en primer término, la organización censal, esto es, el procedimiento estadístico destinado a describir la población del país; en segundo término, la estadística del estado civil, anotando aquéllos de sus renglones que se toman entre nosotros para la estadística demográfica; y finalmente, las estadísticas demográficas que se adelantan con separación de las del registro civil. (Morti-natalidad, movimiento migratorio).

Organización censal en Colombia.

Si prescindimos de considerar los empadronamientos intentados durante la Colonia, encontramos que en nuestro

país se han llevado a cabo diez censos de población. Las fechas de ellos no corresponden a períodos regulares (1).

El artículo 62 del Acto Legislativo número 3 de 1910 determina que corresponde a los municipios formar el censo civil en la forma que prescribe la ley.

El ordinal 21 del artículo 169 de la Ley 4ª de 1913 establece que es atribución de los Concejos formar el censo civil cuando lo determine la ley.

El artículo 12 de la Ley 67 de 1917 dispuso que cada diez años, a partir de 1918, se forme un censo general que con la aprobación del Congreso debe regir en todos los actos oficiales relacionados con el número de habitantes de la Nación.

A virtud de la disposición últimamente citada se llevaron a efecto el censo civil de 1918, y posteriormente el de 1928 (Ley 26 de 1928 y Decreto reglamentario número 181), que no llegó a recibir la aprobación legislativa.

La Ley 26 de 1928 citada arriba ordenó que la Contraloría General de la República, a la cual, como lo vimos atrás, incorporó la Ley 42 de 1923 la estadística nacional, organizara todo lo pertinente al levantamiento del censo.

Posteriormente, vino la Ley 82 de 1935 a conferir a la Contraloría la dirección técnica de todos los servicios de estadística nacional, entre los cuales, como se comprende muy bien, quedan incluídos los levantamientos censales.

Lo dispuesto por el artículo 62 del Acto Legislativo número 3 de 1910 presenta consecuencias en dos campos diferentes:

1º En el campo fiscal por la carga que impone a los distritos; y

---

(1) Las fechas de los levantamientos censales y los resultados numéricos de éstos han sido los siguientes: 1825: 1.223.598 habitantes; 1835: 1.686.038; 1843: 1.955.264 1851: 2.243.064; 1864: 2.694.487; 1870: 2.951.111; 1905: 4.143.632; 1912: 5.072.604; 1918: 5.855.777; 1928: 7.851.110. V. **Boletín de Historia y Antigüedades.** Volumen XXII. Números 254 y 255. Septiembre y octubre de 1935. Informes de Comisiones. Censos de población de Colombia. Informe rendido al Presidente de la Academia Colombiana de Historia por el académico señor Moisés de la Rosa.

2º En el campo administrativo, por la intervención que deben tener las autoridades municipales en las labores del censo. Con este problema se relaciona el de la dirección técnica de los trabajos.

Se ha considerado que la disposición muy amplia de la Ley 82 de 1935 faculta suficientemente a la Contraloría para asumir la dirección técnica y administrativa de los trabajos del censo, conservando la intervención de las autoridades municipales que se ejercita por medio de juntas de cooperación integradas por las altas autoridades del distrito, y sin perjuicio de que la Contraloría designe agentes directos que tengan prácticamente la jefatura en las labores locales (1).

Esta ha sido la organización adoptada para el censo civil de 1938 que se prepara actualmente.

La penuria general de los municipios en Colombia ha impuesto la necesidad práctica de que los gastos del censo no corran exclusivamente por cuenta de los tesoros distritales, sino que, por el contrario, pesen en su mayor parte sobre la Nación y los Departamentos (2).

La organización adoptada para el censo de 1938 da, pues, la dirección técnica y administrativa a la Contraloría General, entidad que la ejerce por medio de agentes directos en los departamentos y municipios, y conserva la intervención de las secciones y distritos por medio de juntas de cooperación departamentales y municipales. Para obtener uniformidad en los procedimientos de elaboración y para poder aprovechar los sistemas de tabulación mecánica, todos los trabajos de escrutinio y concentración se deben verificar en las oficinas centrales de la Contraloría (3).

---

(1) V. **La organización del censo civil de 1938,** comunicación dirigida al Presidente de la República por el Contralor General, en el boletín de **Información Económica y Estadística de Colombia,** correspondiente a julio de 1937, y el Decreto ejecutivo 987 del mismo año.

(2) V. La comunicación del Contralor General citada atrás.

(3) Resolución número 422 de 1937 de la Contraloría General y **Bases de la ejecución del censo civil de 1938,**

El empadronamiento.

Los procedimientos adoptados para el levantamiento del censo civil de 1938 pueden sintetizarse así:

La población que va a censarse es la presente en cada vivienda en un momento determinado: la media noche comprendida entre los días 4 y 5 de julio. De manera que los nacidos después de esa hora o los muertos antes no deben quedar empadronados.

Quienes no pasen la noche en vivienda alguna deben presentarse voluntariamente para su empadronamiento; los que se encuentren viajando en buques, ferrocarriles, etc., serán censados en la forma ordinaria.

El procedimiento empleado para la recolección de los datos será el denominado **Sistema Francés.** El empadronador llega personalmente a las viviendas, interroga a los habitantes y escribe sobre el formulario las informaciones rendidas.

Como se dijo atrás, la población que va a censarse es la presente en el momento escogido; pero como información complementaria se recogerán los datos concernientes a los colombianos que residen en el exterior. La obligación de suministrarlos incumbe a los respectivos agentes diplomáticos y consulares.

Tan sólo se utiliza una boleta dispuesta en forma de poder obtener, además de los datos individuales de cada habitante, algunos de carácter familiar. Este procedimiento se ha estimado como el más sencillo y económico.

La descripción de la población.

Con el censo de 1938 se persigue describir la población de Colombia en un momento determinado, con las siguientes características:

a) Desde el punto de vista de la distribución geográfica. El país se encuentra dividido territorialmente en departamentos, intendencias y comisarías, y a su vez todas esas entidades en municipios. Dentro de cada distrito es necesario clasificar también a los habitantes según se consideren como población urbana o como rural. Más adelante veremos el criterio que se ha tenido en cuenta para establecer esta última clasificación.

b) Desde el punto de vista de la nacionalidad de los habitantes. La población se distribuye en colombiana o extranjera, y esta última, a su vez, según las nacionalidades más importantes. Toda persona nacida en el país, aun cuando sus padres sean extranjeros, se considera para los efectos censales como colombiana.

c) Desde el punto de vista del sexo, edad (en escalas de menos de 1 a 99 años y más), y estado civil (solteros, casados, viudos).

d) Según se trate de católicos o de no católicos. Dado el escaso número de estos últimos, no se ha estimado necesario establecer entre ellos subdivisión alguna.

e) Según el grado de instrucción. (Saben o nó leer).

f) Desde el punto de vista de los defectos físicos o mentales. Para esta clasificación se ha seguido un criterio simplemente económico, tomándo como base de diferenciación el hecho de que la persona adolezca o nó de incapacidad física o mental para ganarse la vida. Se ha renunciado a buscar una clasificación más detallada de la población defectuosa, que sería difícil de conseguir en nuestro medio.

Todas estas características y aquellas otras a que nos referiremos más adelante se combinan a su vez en forma adecuada.

Población activa e inactiva.

Sobre este importante particular, la Contraloría ha tratado de ceñirse, en el planeamiento del censo de 1938, a las recomendaciones formuladas en abril de 1937 por el Comité de Expertos Estadísticos de la Sociedad de las Naciones (1).

La población se clasifica en activa e inactiva, entendiéndose por la primera aquella que tiene una actividad remunerada, directa o indirecta, en dinero o en especie. No se considera como actividad remunerada el trabajo doméstico de los miembros de la familia, pero sí el de aquellos que ayudan al jefe de la familia en un empleo lucra-

(1) Société des Nations. Comité d'Experts Statisticiens. **Rapport au Conseil sur les Travaux de la Sixiéme Session.** (Tenue á Genéve du 19 au 24 avril 1937).

tivo. El sistema adoptado se aparta de las recomendaciones internacionales únicamente en cuanto no clasifica como población activa la que se encuentra sin trabajo en el dia del censo, aun cuando tenga una ocupación habitual y la falta de trabajo sea momentánea. Dentro de las condiciones especiales de nuestro país, el punto en cuestión no reviste mayor importancia.

La población inactiva vendrá a quedar compuesta por las mujeres que se ocupan únicamente de sus quehaceres domésticos y no tienen una actividad remunerada especial, por los niños que no han ejercido todavía una actividad de esa naturaleza, por los rentistas, estudiantes, personas sin trabajo en la época del censo, reclusos, hospitalizados, etc.

La población activa se clasificará tomando en cuenta las siguientes bases:

a) La rama de la actividad económica a que se encuentra dedicada.
b) La situación profesional del trabajador.
c) La profesión individual del mismo.

La clasificación según las ramas de la actividad económica tiene por principal objeto hacer resaltar la importancia absoluta o relativa de las diversas ramas de la industria. Dentro de cada actividad tienen que quedar agrupadas las personas que en ella se ocupan, cualquiera que sea la profesión individual que ejerzan en los establecimientos clasificados en la respectiva rama.

Por el contrario, la clasificación por profesiones individuales muestra cómo se reparte entre las distintas profesiones el personal de una determinada rama de la industria y el número total de las personas que ejercen las mismas profesiones individuales.

La clasificación según la situación profesional está destinada a mostrar la calidad con que trabaja cada persona dentro del establecimiento afecto a una rama de actividad económica.

Para la clasificación de la población según las ramas de la actividad económica se ceñirá el escrutinio censal a la nomenclatura de industrias adoptada oficialmente por la Contraloría, y que sigue en sus grandes líneas las reco-

mendaciones internacionales sobre el particular (1). Dicha nomenclatura clasifica las ramas de actividad económica así:

1ª Producción primaria. Sección A: agricultura, explotación forestal, caza y pesca. Sección B: industrias extractivas.

2ª Industrias de transformación. Sección C: industrias manufactureras. Sección D: edificaciones y construcciones en general.

3ª Servicios. Sección E: transportes y comunicaciones. Sección F: comercio. Sección G: servicios particulares. Sección H: servicios públicos no incluídos antes y otros de interés social.

4ª Otras actividades. Sección I: otras actividades no incluídas antes.

Esta clasificación está distribuída a su vez en capítulos y artículos, formando un total de 217 grupos. Naturalmente, no para todos ellos hay población entre nosotros.

La discriminación por ocupaciones individuales se hará de acuerdo con una nomenclatura especial que debe tomar en cuenta las peculiares actividades del país y cuyo estudio se está terminando actualmente. En éste se han tenido presentes también las recomendaciones del Comité de Expertos Estadísticos de la Sociedad de las Naciones, elaborando una lista restringida de profesiones relativamente bien determinadas.

Para la determinación de la situación profesional del trabajador, se ha buscado una nomenclatura especial adaptada a las condiciones peculiares del país y a sus usos y costumbres. De acuerdo con lo que al respecto incluye la boleta censal, la población activa debe quedar clasificada dentro de las cinco categorías siguientes, y salvo las excepciones que más adelante se indican:

1ª Obrero o peón.
2ª Empleado.
3ª Arrendatario, agregado o colono. (En las labores agrícolas).
4ª Director, dueño, patrón o gerente.
5ª Profesional que trabaja por su cuenta.

---

(1) **Cartilla de Estadística. Tomo IV.**

La servidumbre se considera como población activa y se clasifica separadamente.

También tendrán clasificación especial aquellas personas que forman parte de la población activa y que no son estrictamente agrupables dentro de las cinco categorías enumeradas atrás; por ejemplo, los acarreadores y los limpiabotas que trabajan por su propia cuenta.

La descripción de la población activa, en la forma que ha quedado indicada, presenta en un medio como el nuestro dificultades de mucha consideración. Los resultados del próximo censo nos dirán en breve si ha sido posible realizar satisfactoriamente y en su totalidad el programa trazado.

La composición familiar.

Otro de los aspectos por el cual se suele describir la población de un país es por el que atañe a la composición de las familias. No creemos posible obtener del próximo censo datos suficientes a este respecto. El hecho de haber escogido como población censable la presente en determinado momento, prescindiendo del uso de un boletín familiar donde se registren los miembros ausentes, significa ya por sí solo un impedimento de mucha monta. Además, la boleta censal no contiene columna especial destinada a señalar las relaciones de cada persona con la cabeza de familia, a diferencia de lo que se practica en otros países y de lo que se hizo entre nosotros en tiempos anteriores.

Este vacío fue impuesto por la necesidad imperiosa de simplificar las labores del empadronamiento, y en parte es consecuencia del sistema escogido (censo de la población presente), que pareció el más adecuado para nuestro medio y el de más fácil realización.

Pero, a pesar de lo dicho, siempre será posible deducir de los datos censales algunas conclusiones de interés desde el punto de vista de la composición familiar. Los formularios permiten separar las personas que habitan en cada vivienda, y distinguir entre ellas las que tienen la categoría de cabezas de familia. Así será posible indicar el número de familias y el de los miembros presentes que las componen. Dentro de las cabezas de familia, se podrá

discriminar los hombres y las mujeres, lo que sin duda tiene importancia tanto en el campo social como en el económico. Si en el conjunto del escrutinio general no es posible conseguir algo más sin que ese trabajo se torne demasiado prolijo y difícil, nada impide, por el contrario, que se realicen con posterioridad nuevos escrutinios parciales que señalen, por un análisis más detenido y sobre un volumen más pequeño del material, otras características.

Para apreciar éste y otros puntos del programa censal de 1938, no hay que olvidar que fue preciso sacrificar el empeño de describir con mayores detalles a la población del país, para poder asegurar el éxito del censo en su conjunto, cosa esta última que no se estimó posible conseguir con un prospecto demasiado complejo.

Respecto de composición familiar, presenta datos de interés el censo experimental realizado en el año de 1936 por el Departamento de Estadística e Investigación Social del Municipio de Bogotá, en el Barrio Ricaurte. Muy especialmente puede consultarse también con provecho el estudio sobre el costo de la vida de la clase obrera en Bogotá, que incluye un capítulo sobre las familias y el número de hijos, y que fue elaborado sobre datos recogidos por visitadores especiales en los barrios obreros de Bogotá, durante el mes de septiembre de 1936 (1).

Población aglomerada y población dispersa.

Un aspecto bastante importante de la descripción de la población es el que se refiere a la forma como ella se encuentra agrupada territorialmente. Dijimos atrás que nuestra unidad territorial es el Municipio, pero como la forma de agrupación de los habitantes varía mucho de un Municipio a otro, es necesario entrar en algunas explicaciones adicionales sobre el particular.

El asunto interesa desde muchos aspectos, principalmente en cuestiones gubernamentales y administrativas. (Comunicaciones y transportes, higiene, servicios públicos, mercados). Además, científicamente, los datos que arroje

(1) V. **Anales de Economía y Estadística.** Tomo I, número 1º, Bogotá, abril de 1938.

la presentación de los habitantes según la forma en que se encuentren agrupados, sirven de modo eficaz a la geografía económica y humana, etc. (1). La comparación de los datos de un censo con los de otro, permite también formarse concepto sobre el fenómeno del urbanismo, tan común en nuestra época, y sobre el de la colonización que toca principalmente con pueblos jóvenes y de escasa densidad demográfica como el nuestro.

El problema puede plantearse, en primer término, al definir lo que se considera como población urbana y lo que debe calificarse como población rural. Existen sobre este punto muy variados criterios, y en algunos países se han adoptado oficialmente definiciones precisas. (Alemania, Canadá, Estados Unidos). En ocasiones se han seguido sobre el particular las recomendaciones del IV Congreso Internacional de Estadística de Londres, que definen como población rural la de las comunas que tienen menos de 2.000 habitantes. Por otra parte, en muchos países la clasificación no tiene más que una base puramente administrativa o jurídica.

Se intenta en la actualidad llegar a una definición internacional, habiéndose recogido para tal empeño una copiosa documentación por el Instituto Internacional de Estadística (2). En el informe rendido a dicho Instituto se encuentra un resumen de los criterios que pueden adoptarse para llegar a la definición, que son los siguientes:

1. Simple definición administrativa.
2. Repartición de las comunas (o de las circunscripciones administrativas equivalentes), según el número total de sus habitantes; aquéllas cuyo efectivo no alcance un límite superior al fijado de antemano serán consideradas como rurales.

---

(1) **Sur la statistique de la population éparse.** Communication de MM. Alois Kovács et Louis Thirring. **Bulletin de l'Institut International de Statistique.** Tomo XXVIII. 1935.

(2) **La Population Rurale.** (Sur l'adoption d'une définition susceptible d'etre internationalement adoptée). Par Henri Bunle. **Revue de l'Institut International de Statistique.** Avril 1937.

3. La densidad de las comunas (número de habitantes por hectárea); aquéllas cuya densidad es inferior a un número dado serán consideradas como rurales.
4. Se asimila la población rural a la población dispersa. Esta última es la diferencia entre la población total y la población aglomerada. Se llega entonces a la adopción de una definición internacional sobre población aglomerada. Pero se puede considerar como población aglomerada de la comuna: a) La población del centro más poblado que responde a la definición; b) La población total de todos los centros aglomerados que respondan a la definición. En cada uno de estos casos se podrá tomar como población aglomerada, o la población aglomerada de cada comuna o la población total de cada comuna en la cual la población aglomerada sobrepase a un límite mínimo fijado de antemano.
5. La población rural se asimila a la población agrícola, en cuyo caso es preciso adoptar una definición internacional de la población agrícola.

Entre nosotros, no existe definición legal alguna de lo que deba entenderse por población rural. En la práctica ocurre, por ejemplo, en el ramo de la instrucción pública, que se considera como escuelas urbanas las que están situadas en la cabecera del municipio y como rurales las restantes. Un criterio semejante se aplica en lo que dice relación con el servicio de policía.

Para el censo de 1938 se ha adoptado el criterio siguiente:

Como población aglomerada se entiende la que se agrupa en centros urbanos de 1.500 habitantes por lo menos, ya sea que esos centros coincidan con la cabecera del Municipio o constituyan cabecera de corregimiento. La población aglomerada, así definida, se considera como población urbana y toda la restante como rural. De esta manera, vendrán a componer la población rural:

a) La de todos aquellos municipios que no cuenten con un centro urbano de 1.500 habitantes, por lo menos.
b) La población de los municipios restantes que se encuentre fuera de los límites de los centros urbanos de población aglomerada.

Queda por apreciar, prácticamente, lo que debe considerarse por centro urbano, es decir, las características del centro independientemente de la población. El criterio en este campo no puede ser otro que el que se basa en la apreciación objetiva de la agrupación de viviendas, según dicha agrupación cuente con plazas y calles, según la contigüidad de las habitaciones, etc. Por este aspecto el problema se relaciona íntimamente con el de la densidad de población del área urbana.

Como dato complementario, los cuadros del censo mostrarán el número de habitantes de cada cabecera municipal, considérese o nó como de población aglomerada, en la que funcionan las oficinas de las autoridades del lugar, la iglesia, etc.

Las bases escogidas concuerdan en buena parte, como puede apreciarse, con el criterio que señala el punto 4º del informe rendido al Instituto Internacional de Estadística.

La descripción de la población por edades.

Dijimos atrás que uno de los aspectos por el cual el censo civil describe la población es el de la edad de los habitantes, y que el plan del censo de 1938 prevé la presentación de la población del país distribuyéndola a partir de los que tengan menos de 1 año hasta los que tengan 99 y más, por escalas de 1 año.

Se ha considerado necesaria esta discriminación pormenorizada para que los datos censales puedan utilizarse comparativamente con los resultados de las investigaciones estadísticas realizadas hasta el momento, ya que en estas últimas no se ha guardado un criterio uniforme respecto de la agrupación por edades. En efecto, puede observarse, comparando los censos de 1912 y de 1918, que en ellos se hizo una agrupación de edades bastante diferente, y que ninguna de esas dos agrupaciones coincide tampoco con la aplicada en la estadística del movimiento de población y en especial en la del movimiento migratorio. La misma variedad puede comprobarse en otros sectores, como, por ejemplo, en el de la estadística carcelaria y en el de la de los hospitales. La comparación de las agrupaciones de edades utilizadas en los distintos departamentos del país con anterioridad a la nueva reglamentación estadística

que unificó los procedimientos, muestra la misma variedad de escalas.

La naturaleza especial de ciertas investigaciones impone, por otra parte, bases diferentes en cada una de ellas. Por ejemplo, en la estadística de matrimonios es necesario tomar en cuenta la edad en la cual permite la ley celebrar el contrato, y en la estadística de criminalidad no se puede olvidar la división fundamental que se establece entre la que la ley considera como criminalidad de menores sujeta a normas especiales y la criminalidad común.

Por todas esas razones, se ha adoptado para el censo el procedimiento que quedó indicado arriba, aunque no se nos ocultan las dificultades o errores a que él puede dar lugar, en una población de escasa educación como la nuestra, principalmente por la tendencia de las personas a indicar cifras redondas en las edades, tendencia que se ha podido observar de manera muy marcada en algunos estudios llevados a cabo por la Dirección Nacional de Estadística (1).

El movimiento de la población.

Habiendo quedado expuesta la manera como la reglamentación estadística colombiana prevé la descripción de la población del país por medio de investigaciones censales, debemos proceder ahora al estudio de los medios empleados para registrar el movimiento demográfico.

Algunos de los hechos constitutivos de tal movimiento (nacimientos, matrimonios, defunciones) caen bajo el conocimiento de algunas autoridades civiles y eclesiásticas que de ellos dejan constancia escrita con fines diferentes de los propiamente estadísticos. De consiguiente, lo natural sería ir a buscar en los registros civiles o eclesiásticos las fuentes estadísticas. Pero ocurre que tales registros presentan imperfecciones y vacíos, y, por tal causa, se ha intentado en épocas anteriores a la Ley 82, crear registros estadísticos independientes de los otros, con éxito satisfactorio en algunos casos, y nulo en los demás. Todo eso, hace necesario que estudiemos aquí la organización de

(1) Ver también: Jorge Rodríguez, **Lecciones de Estadística**, 1928. Medellín.

los diversos registros y los defectos de cada uno, antes de proceder a analizar la forma adoptada para la estadística del movimiento de población por la Contraloría General.

La organización del registro civil.

El registro del estado civil se rige hoy entre nosotros por las disposiciones del Título XX del Libro 1º del Código Civil, y por las del Decreto reglamentario número 540 de 1934.

De conformidad con el artículo 349 del Código citado, en el registro se asentarán:

1º Los nacimientos.
2º Las defunciones.
3º Los matrimonios.
4º El reconocimiento de hijos naturales; y
5º Las adopciones.

Los encargados de llevar el registro son los notarios en los municipios donde residan; los secretarios de los concejos en los municipios que no sean cebecera de círculo notarial, y los funcionarios consulares de Colombia en el exterior.

Cada vez que se verifique un nacimiento existe la obligación de dar aviso al funcionario del registro dentro de los 8 días siguientes. Esa obligación cobija no sólo al padre de familia en cuya casa se haya verificado el nacimiento, sino también a los parientes inmediatos del recién nacido, a las comadronas, a los ministros del culto, sacristanes y demás personas que hayan tenido conocimiento del hecho, a los jefes, directores o administradores de establecimientos y a los capitanes de buques.

En el registro debe quedar constancia de las siguientes circunstancias:

1ª Día del nacimiento.
2ª Sexo y nombre del reción nacido.
3ª Quién es la madre y su estado si la madre puede aparecer.
4ª Quién es el padre, si fuere conocido o pudiere aparecer, y lo mismo quiénes son los abuelos así paternos como maternos.

Además, el artículo 10 del Decreto 540 citado, ordenó expresar en el registro la nacionalidad del padre y de la ma-

dre del recién nacido y la hora en que se efectuó el nacimiento.

En materia de defunciones, la obligación de dar el aviso tiene un término de 30 días y cobija al padre de familia en cuya casa muera alguna persona, a los parientes inmediatos del difunto, a los ministros del culto, sacristanes, sepultureros y demás personas que hayan tenido conocimiento de la defunción, a los jefes de establecimientos, capitanes de buques, etc. Para asegurar el cumplimiento de la obligación, el artículo 363 del Código dispone que en ningún cementerio, sea público o privado, se dé sepultura a ningún cadáver sin que se presente una boleta que deberán expedir los funcionarios del registro, en que conste que se ha hecho la inscripción de la respectiva partida.

La partida de defunción debe expresar:

1º Nombre y apellido del muerto.

2º Día y hora de la muerte y si ha sido natural o violenta.

3º Edad, domicilio y estado del muerto, expresándose el nombre del cónyuge si hubiere sido casado.

4º El nombre y apellido del padre y de la madre del muerto, si fueren conocidos.

5º Si testó o nó, cómo y ante quién.

Para llevar el registro de matrimonios, y de conformidad con lo pactado en el artículo 17 del Concordato aprobado por la Ley 35 de 1888 y por lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 95 de 1890, los funcionarios del registro civil están obligados a presenciar el acto de la celebración de los matrimonios eclesiásticos. Para tal efecto, los contrayentes tienen obligación de dar a tal funcionario aviso, con anticipación de 24 horas por lo menos.

El acta de matrimonio expresará:

1º La fecha y la hora de la ceremonia nupcial.

2º El nombre y apellido del ministro eclesiástico que presenció el matrimonio.

3º Los nombres y apellidos de los contrayentes.

4º La nacionalidad, edad y vecindad de los contrayentes.

5º Los nombres y apellidos de dos testigos que hubieren presenciado también el matrimonio.

6º El nombre de los hijos que quedan legitimados en virtud del matrimonio.

7º Las firmas de los contrayentes, de los testigos, o de personas que lo hagan a su nombre y ruego, y del notario o del secretario del concejo.

El registro de reconocimiento de hijos naturales se produce o bien sobre el acta de nacimiento, o bien por el otorgamiento de la escritura ante el notario. Cuando tiene lugar a virtud de demanda judicial se da aviso al notario de la sentencia respectiva.

Como la adopción se tiene que extender por escritura pública, simultáneamente con ella se inscribe el acta de registro.

De conformidad con el artículo 377 del Código, cuando se pretenda el registro de un nacimiento o de una muerte que se han verificado un año antes, es preciso que los interesados comprueben el hecho con dos testigos que lo afirmen ante el notario bajo juramento, y que den noticia exacta de la fecha, o por lo menos del mes y año en que aconteció. Por otra parte, y según el artículo 381 del mismo Código, en el caso de haberse omitido alguna partida en los registros, se admitirán las pruebas que sobre ello se dieren, y declaradas bastantes por el juez, se procederá a reparar la omisión, poniendo el acta en el lugar correspondiente a la fecha en que se extiende y anotando su referencia a la margen del lugar en que fue omitida.

Nada dispone nuestro Código respecto de la inscripción de los casos de morti-natalidad. El artículo 354 sólo se refiere a la muerte del recién nacido antes de hacerse la manifestación del nacimiento, para prescribir que élla no exime de la obligación de hacer poner las actas correspondientes en los registros de nacimiento y de defunción.

El registro eclesiástico.

El artículo 22 de la Ley 57 de 1887 dispone:

"Se tendrán y admitirán como pruebas principales del estado civil respecto de nacimientos o matrimonios o defunciones de personas bautizadas, o casadas, o muertas en el seno de la Iglesia Católica, las certificaciones que con las formalidades legales expidan los respectivos sacerdotes párrocos, insertando las actas o partidas existentes en los

libros parroquiales..... Los libros parroquiales no podrán ser examinados por orden de la autoridad civil, sino a virtud de mandamiento judicial, para verificar determinado punto sometido a controversia, en los mismos casos en que las leyes facultan a los jueces para decretar la inspección parcial de los libros de las notarías públicas."

En cuanto al contenido del registro eclesiástico, podemos anotar que en lo que hace a nacimientos tiene las mismas especificaciones del registro civil, excepto las que dicen relación a la nacionalidad del padre y de la madre y a la hora en que se efectuó el nacimiento prescritas por el artículo 10 del Decreto 540.

En el registro de matrimonios no figura la nacionalidad de los contrayentes, ni tampoco la edad de ellos, mencionándose únicamente el día en que fueron bautizados.

Para el registro de defunciones está prescrito expresar el nombre de la enfermedad que causó la muerte, si se conociere, aparte de las demás especificaciones que contiene también el registro civil, con excepción de la referente al hecho de haber testado o nó el difunto (1).

Los intentos de organización de un registro estadístico independiente.

La Ley 63 de 1914 pretendió organizar un registro estadístico de nacimientos, matrimonios y defunciones con independencia del registro civil. A tal efecto, el artículo 10 de esa ley dispuso lo siguiente:

"Para determinar con la mayor exactitud posible el movimiento del estado civil de las personas, se sentará, mes por mes, en cada distrito, el registro de nacimientos, matrimonios y defunciones. A este efecto los padres y jefes de familia, los directores de comunidades, colegios y demás entidades de instrucción, los administradores de fincas o establecimientos industriales de cualquier género, y los directores de empresas, de obras públicas y privadas, deben dar aviso de los hechos constitutivos del estado civil al alcalde del lugar, en el correspondiente mes.

Lo dispuesto aquí no envuelve derogación ni modificación de lo que estatuyen el Título XX del Libro 1º del Có-

(1) Tercera Conferencia Episcopal Colombiana. 1916.

digo Civil, los artículos 22 de la Ley 57 y 79 de la 153 de 1887, y el 22 de la Convención adicional al Concordato de 31 de diciembre de 1887."

Y el artículo 11 de la misma Ley estatuye:

"Un ejemplar del registro estadístico del estado civil, debidamente autorizado por el alcalde y el secretario, se remitirá mensualmente al director subalterno de estadística; otro ejemplar, en la misma forma, se pasará al notario del respectivo circuito, quien formará de todos los ejemplares que se le remitan en cada año, un volumen que, debidamente empastado, se custodiará en la notaría, y otro ejemplar se conservará en el archivo de la alcaldía."

Posteriormente, la Ley 66 de 1916, que trata de la lucha contra la tuberculosis y dicta disposiciones sobre higiene pública y privada, pretendió crear una base para la estadística nosográfica por medio de las disposiciones que en seguida se transcriben:

"Artículo 9º En todas las alcaldías de la República se llevará un libro de estadística nosográfica, en el cual conste el diagnóstico de la enfermedad que ha causado la defunción, clasificado conforme a la nomenclatura de Bertillon. A efecto de que la mencionada estadística sea estrictamente llevada, será requisito indispensable para la inhumación de cadáveres el permiso escrito del respectivo alcalde o corregidor, y éstos no otorgarán tal permiso mientras no se les presente certificación médica de la causa determinante de la defunción.

Parágrafo. La junta central de higiene dictará un acuerdo especial reglamentario de la estadística nosográfica.

Artículo 10. Las infracciones a lo estatuído en los artículos que preceden y a las disposiciones que de ellos se deriven, serán castigadas con multa de $ 5 a $ 100, las cuales serán impuestas por la autoridad sanitaria competente y su producto será destinado al sostenimiento del dispensario antituberculoso respectivo."

Bajo el imperio de esta última disposición se radicó la estadística nosográfica en las alcaldías, y desde que la Dirección Nacional de Higiene comenzó, en febrero de 1934, a suministrar a los alcaldes y corregidores talonarios para

las licencias de inhumación, empezó a notarse un aumento notable en los datos estadísticos rendidos (1).

El valor estadístico de los datos del registro civil.

A pesar del esfuerzo iniciado por el Decreto 540 de 1934, para poner en vigencia práctica las disposiciones de nuestro Código Civil sobre registro, es lo cierto que en la mayor parte del país los nacimientos, matrimonios y defunciones no se inscriben en las notarías. Respecto de defunciones, no se armoniza en la práctica lo que dispone el artículo 363 del Código con lo que estableció posteriormente el artículo 9º de la Ley 66 de 1916. En lo relativo a matrimonios parece que se ha obtenido un mejor resultado, pero, en cambio, los nacimientos escapan en una gran proporción al registro civil. De una investigación realizada en Bogotá sobre los datos de 1935 se desprende que contra 9.306 bautizos registrados en las parroquias sólo figuran 4.008 nacimientos inscritos en las notarías (2). En los centros rurales, esa situación es por supuesto mucho más grave.

Dadas las condiciones expuestas, se comprende muy bien que no pueda tomarse el registro civil como base para la confección de la estadística demográfica. En realidad, sólo se le ha podido utilizar en el complemento y rectificación de los datos parroquiales y como elemento de control de los mismos.

Las causas que producen la deficiencia del registro civil deben buscarse en primer término en la disposición legal que citamos arriba y que da a las partidas de origen eclesiástico el valor de pruebas principales del estado civil. Entre nosotros, después de verificado el registro eclesiástico se considera inútil hacer una nueva inscripción civil, si esa nueva inscripción no va a ser en absoluto indispensable para la prueba del estado de las personas.

---

(1) Emilio C. Guthard. **Memorándum sobre la estadística demográfica.** Bogotá, septiembre de 1936. Inédito.

(2) Emilio C. Guthard. **Memorándum sobre la estadística demográfica.** Bogotá, septiembre de 1936—Inédito.

En segundo lugar, los funcionarios encargados de llevar el registro hoy día (notarios y secretarios de los concejos en su defecto) no son en manera alguna los más adecuados para llenar esa función.

Por último, la obligación de hacer la inscripción en el registro civil ha carecido prácticamente de sanción, lo que equivale a hacerla inoperante.

Los datos del registro eclesiástico.

Los datos del registro eclesiástico pueden considerarse bastante completos en el ramo de matrimonios. Los colombianos que contraen matrimonio lo hacen, casi en su totalidad, por el rito católico, y, por otra parte, resulta muy fácil registrar separadamente los escasos matrimonios civiles que se verifican por excepción.

Pero si los datos pueden ser suficientes en cuanto a su número, resultan en cambio defectuosos en cuanto a las especificaciones que traen, como quedó anotado ya.

El sector donde serían más importantes los datos del registro eclesiástico es el de nacimientos, dada la deficiencia que sobre el particular presenta el registro civil. Pero el eclesiástico tiene por su lado los inconvenientes que enumeramos a continuación:

1º No todos los nacidos en el país se hacen bautizar católicamente.

2º En las regiones apartadas y en algunas donde no existe párroco permanente, los bautizos se demoran por muchos meses y a veces por años. De consiguiente, los datos que se recogen en un determinado período no corresponden a los nacimientos que tuvieron lugar en él y adolecen de imprecisión, errores y vaguedadas.

3º Todos los que mueren sin bautizar escapan al registro.

4º El registro parroquial no incluye siempre, a pesar de los esfuerzos hechos por la Contraloría sobre este particular, todos los datos que necesita la estadística demográfica.

5º Las jurisdicciones eclesiásticas no coinciden con las divisiones civiles del territorio, siendo por lo tanto imposible establecer el movimiento demográfico en

cada municipio, toda vez que la mayor parte de los párrocos no especifican el municipio comprendido en la parroquia dentro de cuya jurisdicción tuvo lugar el nacimiento.

El valor de los registros de las Leyes 63 de 1914 y 66 de 1916.

En materia de defunciones, las disposiciones de la Ley 66 de 1916 constituyen un esfuerzo relativamente afortunado, sobre todo a partir de las medidas adoptadas por la Dirección Nacional de Higiene en 1934. En efecto, el número de informes mensuales que era en febrero de dicho año de 101, subió a 505 en marzo, a 624 en mayo y continuó progresando posteriormente (1). Sin embargo, distan mucho de ser completos los datos registrados, como se verá más adelante.

En cambio, el registro estadístico de los nacimientos previsto en la Ley 63 de 1914 para ante las alcaldías no ha dado, salvo raras excepciones en algunos departamentos, resultado apreciable. Para la obligación de dar el aviso no existe sanción efectiva, y resulta además pueril pretender que en regiones extensas y de difícil comunicación se tomen los interesados el trabajo de trasladarse a comunicar el nacimiento, ya que la inscripción no les va a hacer falta para el cumplimiento de ninguno de los actos de la vida civil.

Las fuentes escogidas para nuestra estadística demográfica.

La exposición que acabamos de hacer muestra a las claras la dificultad que se contempla para el levantamiento de la estadística demográfica entre nosotros. En espera de las reformas de que más adelante hablaremos, la Contraloría General ha tenido que acudir en cada caso a las fuentes menos defectuosas.

Para la estadística de defunciones se aprovechan hoy las disposiciones de la Ley 66 de 1916. La Contraloría provee a todos los alcaldes y corregidores de las boletas de inhumación que deben expedir. En el talonario correspon-

(1) Emilio C. Guthard. Ob. Cit.

diente quedan consignados los datos indispensables, y sobre ellos y los certificados médicos de que habla la misma Ley, se llenan los formularios estadísticos.

En materia de nacimientos y de matrimonios se aprovechan los datos de los registros parroquiales, complementándolos con los que transmiten los jueces sobre matrimonios civiles. Las autoridades eclesiásticas tienen obligación de suministrar esos datos. (Decreto 2106 de 1927). Pero ya vimos que los registros eclesiásticos no incluyen, según la reglamentación de la Conferencia Episcopal que se citó atrás, todos los datos que requiere una buena estadística demográfica.

En lo que reza a la morti-natalidad, no existen disposiciones civiles o eclesiásticas que ordenen su registro y tan sólo rigen hoy las normas dictadas por la Contraloría en materia estadística. Se parte de la base de que para enterrar a los morti-natos se solicita la boleta de inhumación, y entonces se exige que al expedirla se llene por el respectivo alcalde o corregidor el formulario estadístico (1).

No se registran estadísticamente los otros aspectos relacionados con el estado civil de las personas.

Resultados obtenidos en cuanto a recolección de los datos.

Examinemos ahora de qué manera se ha cumplido en la práctica la recolección de los datos estadísticos.

El problema de conseguir el registro de las defunciones que ocurren en el país presenta dos aspectos diferentes: 1º El de que los Municipios envíen sin excepción alguna las informaciones que constan en los talonarios de las boletas de inhumación. 2º El de que no se verifiquen inhumaciones sin la obtención de la boleta, y por consiguiente sin el registro del hecho, para que éste pueda ser recogido después por la estadística.

Respecto al primer aspecto, los resultados obtenidos por la estadística nacional son ya bastante satisfactorios. La frecuencia de las informaciones se calcula comparando el número de municipios del país multiplicado por doce

(1) Resolución número 479 de 1936 de la Contraloría General.

con el número de las informaciones mensuales rendidas por los municipios durante el año. Una labor constante y sostenida ha hecho subir el porcentaje de información en la forma que a continuación se expresa:

1934..... 62,3%
1935..... 98,5%
1936..... 99,4%

Los datos hasta ahora recibidos con respecto a las defunciones de 1937 arrojan un 100% de información, resultado éste que sin duda se debe en gran parte a la más activa supervigilancia que se ha venido a desarrollar sobre los municipios por la intervención de los delegados o agentes de la Contraloría y por el trabajo de los visitadores.

No se puede, desgraciadamente, sacar una conclusión tan rotunda como la anterior respecto a que todas las defunciones ocurridas en el país se incorporen en las informaciones rendidas por los municipios. Algunos cálculos levantados sobre la base del coeficiente de mortalidad que se dedujo en 1935 de las defunciones anotadas, llevaron a la conclusión de que muy probablemente sólo el 82% de las defunciones ocurridas fueran registradas estadísticamente (1). Pero no pudiéndose prestar fe absoluta a los datos de la población censal que mostró el empadronamiento de 1928, resulta difícil deducir conclusiones definitivas sobre este particular. De todas maneras, la extensión muy grande de algunos territorios, la ignorancia de de la población, la organización incipiente de nuestra administración pública en los municipios, y, en buena parte, ciertas costumbres de las clases bajas, llevan a concluír que un porcentaje relativamente elevado de defunciones no se registra todavía estadísticamente. Es de esperar que una labor más activa de los alcaldes y corregidores, un mejor servicio de policía rural y, sobre todo, una amplia labor educativa, vayan remediando en el futuro esa anormalidad. En concepto de personas autorizadas, es principalmente la mortalidad infantil en los campos la que escapa con más frecuencia al registro estadístico.

Desde luégo esa falla es muy notoria en lo que respecta

(1) Contraloría General de la República. **Estadística nosográfica de 1935.** Bogotá. Imprenta Nacional. 1936.

al registro de la morti-natalidad. La deficiencia de las informaciones ha hecho imposible hasta el momento presentar estadísticas sobre este importante renglón. Los informes de algunos departamentos indican que es costumbre inhumar a los nacidos muertos fuera de los cementerios, y sin dar parte alguno a las autoridades de policía. Mientras esas costumbres no se modifiquen este renglón estadístico continuará en el atraso muy grande que hoy presenta.

Puede asegurarse que se registra estadísticamente un muy alto porcentaje de matrimonios. Respecto de nacimientos, la estadística queda viciada por los defectos que se anotaron ya para las fuentes de información. Una activa labor ha conseguido ahora la rendición bastante puntual de los datos de los registros parroquiales, sin que puedan considerarse definitivamente eliminados todos los obstáculos en este particular.

La determinación de las causas de muerte.

Este problema presenta complicaciones aún más graves que las ya anotadas para otros renglones.

Efectivamente, el artículo de la Ley 66 de 1916 sobre presentación del certificado médico en todo caso de defunción, no se cumple en la mayor parte de los municipios del país. El resultado de la investigación de 1935 mostró que en un total de 126.066 defunciones registradas, tan sólo 26.652, o sea el 21%, estaban acompañadas del mencionado documento. Fácilmente se comprende que sin él resulta muy aventurado aceptar como cierta la causa de la muerte señalada en la boleta de inhumación. Las indicaciones que ésta da son tan vagas, que en la misma estadística nosológica de 1935 citada arriba, se anota la cantidad de 20.049 defunciones por enfermedades no especificadas o mal definidas.

El esfuerzo de las oficinas de estadística ha modificado parcialmente la situación, ya que en el año de 1936 y sobre un total de 129.976 defunciones, 42.193, o sea el 32,5%, estaban acompañadas de certificado.

La causa del no cumplimiento de la Ley 66 en lo que reza a la certificación médica se debe, por lo regular, a la carencia de profesionales en buena parte de los munici-

pios del país. De una investigación realizada en 1937 se desprende que sólo el 35,48% de los 806 municipios que integran la República, goza de servicios médicos. El número de 1.512 profesionales que muestra esa misma investigación se reparte así: 54,56% que ejerce en las capitales de los departamentos, intendencias y comisarías, o sea, en un conjunto de 23 municipios; y 45,44% repartido en los 783 municipios restantes (1). No habiendo servicio médico permanente en una población, no puede exigirse en sana lógica la presentación de certificado para permitir la inhumación del cadáver.

Las causas que quedan indicadas movieron a la Contraloría General a prescindir de la publicación de estadísticas nosográficas que abarquen la totalidad del país, ya que tales trabajos carecerían de verdadero fundamento científico. Se ha prescrito, en cambio, que se elabore la nosografía en aquellas ciudades en donde existe servicio médico y puede consecuencialmente exigirse a las autoridades que no expidan boletas de inhumación sin que se presente el certificado correspondiente. Pero aun en municipios dotados de dicho servicio, todavía se verifican inhumaciones que escapan al indicado requisito, y la pobreza de los habitantes o la ignorancia de los mismos, hacen que sea muy grande el número de defunciones que ocurren sin asistencia de facultativo alguno. Fácilmente se comprende hasta qué punto resulta complicado encontrar una solución para el problema vigente en este importante ramo de la estadística.

En cuanto a la nomenclatura a que deba adaptarse la clasificación de causas de muerte, debemos recordar que el ya citado artículo 9º de la Ley 66 de 1914 dispuso que el diagnóstico de la enfermedad estuviera clasificado conforme a la nomenclatura de Bertillon. Posteriormente, la Resolución 90 de 1920 del Departamento Nacional de Higiene reafirmó ese mandato. Por su parte, la Contraloría ha remitido a los oficiales municipales de estadística la nomenclatura hoy en uso, que es la aprobada por la

---

(1) Roberto Concha: **Apuntes para un estudio sobre la sociología médica colombiana. Revista de Higiene. Agosto de 1936.**

IV Comisión Internacional para la revisión de las nomenclaturas nosológicas, reunida en París el 16 de octubre de 1929. A ella se ciñe la estadística nacional en la elaboración de sus cuadros nosológicos.

Plan de reformas.

La reforma de la estadística del movimiento de la población debe basarse, a no dudarlo, en el perfeccionamiento del registro civil. A tal fin deben enderezarse todos los esfuerzos, para poder luégo prescindir de las demás fuentes de información y sacar únicamente del registro los datos de la actividad demográfica. De esta manera, trazando una norma común, obligatoria, y cuyo cumplimiento esté asegurado por sanciones efectivas, se economizan esfuerzo y gastos, se unifican los procedimientos y se logra claridad y comparabilidad en los resultados.

Es claro que entre el momento en el cual comience la vigencia de la reorganización del registro civil, y aquel en que pueda considerarse que los datos del nuevo registro son suficientemente completos desde el punto de vista estadístico, transcurrirá forzosamente un tiempo más o menos largo, durante el cual la acción de las autoridades y una activa labor educativa acostumbren a la población al cumplimiento estricto y regular de las nuevas normas. Durante ese lapso no podrá prescindirse de seguir aprovechando las fuentes de información que hoy se utilizan, como medida elemental de control y para no permitir que se establezca una solución de continuidad en las informaciones demográficas.

La Contraloría General propuso por intermedio de la Comisión de reformas civiles del Senado una reforma a la legislación actual sobre registro civil, que contiene los siguientes puntos esenciales:

1º Establecimiento de una disposición que declare que a partir de la vigencia de la nueva ley, sólo tendrán el carácter de pruebas principales del estado civil, respecto de los actos que se verifiquen con posterioridad a ella, las copias auténticas de las partidas del registro civil. Esta disposición envuelve la derogatoria del artículo 22 de la Ley 57 de 1887 que ci-

tamos atrás y no viola las estipulaciones concordatarias hoy vigentes.

Constituye esta reforma el punto esencial de la cuestión, porque encierra sanción eficaz para las obligaciones relativas al registro.

2º Cambio de los funcionarios encargados de llevar el registro del estado civil. Esta función debe encomendarse a los alcaldes municipales que son las autoridades más conocidas en cada distrito, con oficina permanentemente abierta y dotada por lo regular de los elementos materiales indispensables. Debe agregarse una reglamentación que permita efectuar las inscripciones por conducto de los corregidores o inspectores municipales de policía, a fin de facilitar a los interesados las declaraciones respectivas.

3º Armonización de los procedimientos establecidos en el artículo 9º de la Ley 66 de 1916 con las disposiciones sobre registro, en forma tal que el registro de las defunciones se haga precisamente en el momento de solicitar la expedición de la boleta de inhumación, con lo cual se garantiza la efectividad de la inscripción.

4º Disposición legal que prohibe inhumar el cadáver de los morti-natos sin la obtención previa de una licencia de inhumación, a fin de asegurar el registro estadístico efectivo de la morti-natalidad.

5º Sanciones penales que garanticen el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el registro. (Multas convertibles en arresto).

6º Modificación en el contenido de las actas, para que ellas expresen todos los datos que necesita la estadística demográfica.

El proyecto entregado por la Contraloría a la Comisión de reformas civiles del Senado fue aprobado en los tres debates por esta corporación y sufre ahora la tramitación reglamentaria ante la Cámara de Representantes.

Prescripciones sobre los datos demográficos que deben rendirse.

De conformidad con los reglamentos dictados por la Resolución número 479 de 1936 (noviembre 12), los datos

que deben rendirse en materia de estadística demográfica son los siguientes:

Defunciones: número de la licencia de inhumación, día del mes en que ocurrió la muerte, nombre y apellido del muerto, sexo, edad, estado civil, carácter de legítimo o ilegítimo, profesión u oficio, especificación de si murió en la población o en el campo, nacionalidad, constancia de si tuvo o nó asistencia médica, nombre del padre, nombre de la madre y causa de la muerte. La boleta de inhumación debe contener también el nombre del médico que constató la muerte y el del cementerio en el cual se concedió permiso para inhumar el cadáver. El certificado médico en los casos en que se expide, expresa la hora de la muerte, la causa principal y las secundarias, si la muerte fue violenta la fecha de la herida o accidente, y la circunstancia de haberse o nó practicado autopsia.

Morti-natalidad: el boletín estadístico individual que debe llenarse para todo nacido muerto expresará: la fecha, el día y hora del nacimiento, las circunstancias de haberse realizado en la población o en el campo, el sexo, el tiempo probable de la gestación, la circunstancia de haber nacido muerto o de haber muerto durante el parto, la indicación de la causa más probable de la morti-natalidad, si el parto fue sencillo o múltiple y en este último caso cuántos fueron los hombres o mujeres, si el nacido muerto es el primogénito y si no lo es a qué número de orden de los hijos corresponde, y la legitimidad o ilegitimidad. Respecto de la madre se expresará: el nombre y apellido, la edad, si tuvo asistencia médica antes del parto y durante éste, si trabaja y en qué se ocupa, y cuántos días antes de verificarse el parto dejó de trabajar en su profesión habitual. Para el padre se indicarán el nombre y apellido, la edad y la ocupación. Se entiende por nacido muerto: a) La criatura que con más de seis meses de vida intrauterina no respira al desprenderse del vientre de la madre y b) La criatura que muere en el momento del parto. Ya vimos que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de nuestro Código Civil, la criatura que perece antes de estar completamente separada de su madre, o que no haya sobrevivido a la separación un momento siquiera, se reputa no haber tenido jamás existencia legal.

Matrimonios: tanto para el novio como para la novia se exigen los datos relativos al nombre y apellido, a la edad en años cumplidos, al estado civil anterior, a la profesión u oficio, a la nacionalidad. Se pide además la fecha del matrimonio, el nombre de los sacerdotes celebrantes y el de los testigos.

Nacimientos: deberán especificarse el día y la hora, el nombre y el apellido del recién nacido, el sexo, el carácter de legítimo o ilegítimo; y respecto al padre y a la madre el nombre y apellido, la edad, la profesión u oficio y la nacionalidad

Ya dijimos atrás que todavía no se ha establecido registro estadístico del reconocimiento de hijos ilegítimos, ni de las adopciones, ni de los divorcios. Entre nosotros no existe el divorcio vincular, pero tampoco se anotan los casos de separación de cuerpos y de bienes. La separación de cuerpos, cuando ha habido matrimonio católico, se tramita ante los tribunales eclesiásticos.

No se registran actualmente los casos de muerte de nacionales ocurridos fuera del país o en el mar.

Lugar del registro.

Las defunciones y los casos de morti-natalidad quedan registrados en el lugar donde se verifica la inhumación, sin dejar constancia del domicilio habitual.

Los nacimientos quedan registrados en la parroquia donde se verifica el bautizo, que no coincide siempre con el municipio de nacimiento. La reglamentación estadística exige dejar constancia de este último dato, lo que no se cumple siempre por los párrocos.

Los matrimonios quedan registrados en el lugar donde se verifican, que, de conformidad con las disposiciones eclesiásticas, y salvo excepciones, debe ser la parroquia donde tiene su domicilio habitual la esposa. No se deja constancia del domicilio futuro de los casados.

Control y concentración de los datos.

Explicamos atrás que los formularios estadísticos, con las especificaciones que quedan expresadas, se diligencian en los municipios donde se verifica el registro. El escrutinio y concentración de los datos corresponde a las direcciones

departamentales de estadística y se deben llevar a cabo según prescripciones dictadas uniformemente para todo el país, por la Contraloría Nacional. Las normas correspondientes están trazadas por la Resolución 479 de 1936 ya citada (1).

El escrutinio y concentración de los datos sobre causas de muerte no ha dado resultado completamente satisfactorio en la mayor parte de las direcciones departamentales, por lo cual se trasladará de nuevo esa labor a las oficinas centrales de la estadística nacional.

La estadística del movimiento migratorio.

Dijimos al comienzo de este capítulo que el movimiento de la población presenta dos aspectos diferentes: por una parte, el que arrojan los resultados de los nacimientos y defunciones; por otra, el que indica el movimiento migratorio de la población. Nos resta ocuparnos de este último aspecto.

El movimiento migratorio se verifica dentro del interior del país, o por la entrada y salida de las personas al o del territorio nacional. Las migraciones internas implican un desplazamiento de la población que varía sólo los datos locales sobre el número de los habitantes, pero no los resultados generales del país. En cambio, la inmigración y emigración del extranjero o hacia el extranjero modifican el volumen total de la población nacional.

La migración interna.

No existe en Colombia una organización estadística que registre la migración interna. Los datos que arrojan las estadísticas de ferrocarriles, cables aéreos y transportes aéreos, muestran sólo el número de pasajeros transportados, sin que de ello pueda deducirse dato serio sobre las corrientes de migración. Aparte de que un enorme volumen de movilización se lleva a cabo por otros medios de transporte (carreteras, caminos de herradura), no sujetos a registro.

Tendría especial interés entre nosotros la estadística de lo que se ha llamado migración alternante (Pendelwande-

(1) **Cartilla Estadística. Tomo I.**

mng y Pendelbewegung), especialmente aquella que se refiere a la migración de trabajadores de un lugar a otro en la época de ciertas cosechas, ya que el fenómeno es bastante notorio en nuestro país para la recolección del café (1). La organización de este ramo debe ser objeto de futuros planes de estadística nacional.

La migración externa.

La migración externa puede, a su vez, revestir dos modalidades diferentes. En las regiones fronterizas o en los puertos se verifica un movimiento de entrada o salida de nacionales y extranjeros cuya permanencia en el país o cuya ausencia del mismo dura muy poco tiempo. Ese movimiento se suele repetir para las mismas personas con bastante frecuencia. En cambio, hay extranjeros que llegan al país con ánimo de permanecer un tiempo relativamente largo o de radicarse aquí, y colombianos o extranjeros residentes en Colombia que se ausentan también por tiempo largo o de manera definitiva.

Un registro único y global de esos diversos aspectos puede dar indudablemente resultado en cuanto a demostrar el saldo favorable o desfavorable que arroje el movimiento migratorio para el país. Pero no ilustraría suficientemente sobre la naturaleza de la migración misma. Así, por ejemplo, nada se obtendría con saber el detalle de las profesiones de los inmigrantes si ellos no están diferenciados, distinguiendo separadamente los que vienen a establecerse de modo definitivo en el territorio nacional.

Lo anterior impone la necesidad de distinguir claramente al establecer la estadística sobre los registros legales de los cuales se tome ésta, la naturaleza de la migración.

Las bases legales de los registros de migración.

El artículo 11 del Decreto número 1697 de 1936 establece que "las autoridades portuarias deben tomar relación completa y detallada de todos los extranjeros que en-

(1) **Rapport sur la migration et le mouvement alternants.** Par le Dr. J. H. van Zanten. **Bulletin de L'Institut International de Statistique.** Tome XXVIII. 1935.

tren al país y salgan de él, y enviarla a la Sección de Extranjeros de la Policía Nacional y al Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro de los primeros cinco días de cada mes. Los modelos para rendir el dato de movimiento de entrada y salida de extranjeros, serán suministrados por la Sección de Aduanas de la Policía Nacional."

Como se ve, el texto legal que queda transcrito tiene un carácter generalísimo y los registros que de acuerdo con él se formaran adolecerían de los defectos que quedaron indicados atrás.

Aparte de lo anterior, diversas disposiciones reglamentan la entrada temporal de extranjeros sin el lleno de todos los requisitos y formalidades que son normalmente de rigor. El artículo 14 del mencionado Decreto, por ejemplo, reglamenta la bajada a tierra de cierta clase de tripulantes de las naves extranjeras que hacen escala en los puertos colombianos. Los capitanes del puerto recogen los pasaportes de dichos pasajeros, expidiéndoles una boleta de desembarque que éstos deben volver a entregar a su regreso al barco. Los negociantes al por menor que se dedican a cualquier forma de pequeño comercio o de pequeño transporte de país a país en las zonas de aplicación de los acuerdos aduaneros entre Colombia y el Perú, son provistos de salvoconductos que tienen vigencia de un año, expedidos por la autoridad política o militar con jurisdicción en la zona respectiva. (Decreto 1628 de 1937). Los choferes y sus ayudantes mecánicos, de nacionalidad ecuatoriana, que por razón de su profesión necesiten entrar frecuentemente al territorio colombiano, por un término no mayor de 4 días, no necesitarán presentar pasaporte refrendado, sino un permiso especial expedido por el Cónsul de la República en Tulcán, y las autoridades portuarias de Ipiales dejan al dorso del mismo la atestación de la fecha de entrada y salida cada vez que éstas se efectúen. (Decreto 2441 de 1936). Las personas residentes en las zonas fronterizas con el Ecuador y Venezuela, que sean nacionales de dichos países y que requieran entrar frecuentemente al territorio nacional, por un término no mayor de dos días, necesitan sólo un permiso especial expedido por los cónsules colombianos que los autoriza para

permanecer en las regiones fronterizas por dos días cada vez, y con una vigencia total de 60 días. Las autoridades aduaneras, administradores de aduana y jefes de resguardo establecerán los sitios por donde sea permitida la entrada al territorio nacional de los poseedores de los pases indicados. (Decreto número 1269 de 1936). El Decreto 1615 de 1936 reglamenta lo relativo a turistas que permanezcan en el territorio nacional por un tiempo que no podrá exceder de 60 días. A esta clase de extranjeros se les provee de una tarjeta de turismo cuyo duplicado se retira por la autoridad portuaria al llegar el individuo a territorio nacional. A los turistas de tránsito, esto es, a aquellos que vienen conducidos por vapores, aviones o cualesquiera otros medios de transporte que, siguiendo un itinerario determinado, arriben de paso a puertos marítimos colombianos, los capitanes de puerto pueden expedirles un permiso especial, individual o colectivo, para permanecer en el territorio de la República hasta por 72 horas.

Otra clase de disposiciones introducen clasificaciones entre los extranjeros que llegan al país. Así, la Ley 114 de 1922 define lo que debe entenderse por inmigrante para los efectos de los beneficios que concede esa Ley, y el Decreto número 1697 de 1936 clasifica a los extranjeros en transeúntes y domiciliados.

De todo lo expuesto se desprende la necesidad de encontrar una clasificación adecuada para el registro de la migración extranjera, clasificación que debe contemplar los diversos aspectos previstos en las disposiciones que quedan citadas y en algunas otras de la misma naturaleza.

En cuanto a los colombianos que abandonan el territorio, el artículo 17 del Decreto 492 de 1931 prescribe que antes de hacerlo deben presentar sus pasaportes a los funcionarios del puerto o jefes del resguardo del respectivo lugar, los cuales funcionarios anotarán en un libro especial el nombre del viajero, el número de su pasaporte y la autoridad que lo expidió.

Nuestra estadística de migración externa.

Nuestra estadística de inmigración y emigración se elabora con base en copias de las relaciones levantadas por las autoridades portuarias en obedecimiento al artículo 11

del Decreto número 1697 de 1936 que quedó citado arriba. Los cuadros respectivos presentan la inmigración y emigración por sexos y estado civil, por departamentos del país de los cuales salga o a los cuales se dirija la persona, por nacionalidades, por profesiones y por edades. Ninguna distinción se hace en los registros sobre la naturaleza de la migración, y todo hace presumir que, por lo menos en ciertos años, se han incluído en los registros portuarios las diversas clases de emigrantes e inmigrantes, hasta los turistas, vivanderos y personas de tránsito fronterizo a que nos referimos atrás. Ello explica no sólo el movimiento voluminoso que puede apreciarse en ciertas épocas, como por ejemplo en 1934 respecto de los venezolanos, sino también las diferencias que muestran las estadísticas de los distintos años. Así, por ejemplo, para los mismos venezolanos se anotó en 1934 un número de inmigrantes de 11.857 y de emigrantes de 11.614, y al año siguiente esas cifras bajaron respectivamente a 1166 y 935, lo cual no tiene otra explicación razonable sino la de que seguramente se prescindió a partir de 1935 del registro de las personas en permanente tránsito fronterizo.

Podrían indicarse otros muchos defectos para nuestra estadística de migración. Por lo pronto hay que descartar toda posibilidad de comparación entre las cifras de los diversos años. Los datos sobre profesiones, carecen también de valor práctico por las mismas circunstancias. En resumen, no es posible conocer hoy la verdadera naturaleza de nuestro movimiento migratorio ni de la inmigración que realmente recibe el país con carácter permanente.

Es ésta, como se ve, una materia sobre la cual es preciso emprender sin tardanza una reforma fundamental que establezca registros diferentes para las distintas clases de inmigración y emigración. (Inmigrantes que llegan al país con ánimo de establecerse en él, turistas, tránsito fronterizo, etc.). A ello habría que agregar ciertas especificaciones que revisten especial interés, por ejemplo, las relativas al tiempo que permanecieron en el país los extranjeros que salen de él, y otras de no menor importancia.

Quizás podrían servir eficazmente en ese empeño los datos que se llevan en la Oficina de Registro de Extranjeros de la Policía Nacional.

Para el estudio de la reforma, precisa no olvidar las recomendaciones formuladas por la Conferencia de Estadísticos de Migraciones (Ginebra, 1932), tendientes a obtener la comparabilidad internacional de los datos. Esa misma Conferencia definió lo que debe entenderse por migración internacional: todo acto de desplazamiento de una cierta duración, con exclusión de los viajes de turismo. Molinari ha sostenido posteriormente la conveniencia de crear un documento estadístico idéntico para todos los países, e independiente de los pasaportes y demás documentos usados con otros fines (1).

Valor de nuestras estadísticas demográficas consideradas en su conjunto.

Los defectos que ya se han anotado para cada una de las ramas de nuestra estadística demográfica, se reflejan naturalmente sobre el conjunto, al cual comunican la deficiencia e imprecisión que pudieron señalarse en cada uno de los renglones analizados. Pero debemos agregar todavía algunas consideraciones generales y hacer alusión a los ensayos hasta ahora verificados para establecer la rata probable del crecimiento de nuestra población.

Los estudios realizados sobre los últimos censos del país señalaron como muy defectuoso el de 1905 y menos imperfecto el siguiente (1912). El de 1918 se ha considerado como el mejor de los tres, pero para apreciar los resultados oficiales de cualquiera de ellos precisa no olvidar que las cifras han sido siempre elevadas en un 5%, por mandato legal y con el objeto de suplir las posibles deficiencias del empadronamiento.

El censo de 1928, que no obtuvo la aprobación de la ley, fue objeto de observaciones muy serias, y el director censal calculó que sus resultados fueron en un 6% superiores a los que hubieran debido presentarse en el caso de no haber mediado la inflación que se hizo en algunos municipios.

---

(1) **Project d'une Méthode Internationale uniforme pour les statistiques des Migrations.** Communication de Alessandro Molinari. **Bulletin de L'Institut Internationale de Statistique. Tome XXVII. 1934.**

Sobre la base de los datos de los censos indicados se han hecho algunos intentos para establecer la rata media anual del crecimiento de la población. Un primer ensayo realizado en 1934 dedujo para el período de 1905-1928 una rata de 2,8%, en el supuesto de que ese crecimiento fuera geométrico. Habiendo sido objetadas tales conclusiones, se realizó un nuevo estudio en 1935 y se adoptó una rata inferior a la anterior, de 2,45% anual, con la cual se computó la población del país a partir del año de 1905 (1).

Posteriormente, en correspondencia cruzada con el director de la Sección Financiera y Servicio de Estudios Económicos de la Sociedad de las Naciones, se estimó posible señalar como tasa de progresión el 2,1% anual. Esa entidad expresó sobre el particular el siguiente concepto: "La tasa de progresión admitida del 2,1% anual, siendo perfectamente posible, representa probablemente una tasa máxima."

Las publicaciones de datos hechos en el último **Anuario General de Estadística** han tomado como base el censo de 1928, disminuído en un 6% y con rata de crecimiento geométrico del 2,1% anual.

Por otra parte, algunos cálculos hechos en el Departamento de Antioquia, tomando por base la diferencia entre el número de nacimientos y el de defunciones de 1928 a 1932, dan una rata anual del 2,5% (2).

Como se ve, los resultados que en diversas épocas se han pretendido deducir de nuestras estadísticas demográficas, en lo relativo a la rata de crecimiento de la población, son bastante contradictorios, y se hace necesario esperar los resultados del próximo censo para poder obtener bases más firmes en el particular.

Los cálculos que se han llevado a cabo sobre tasas de mortalidad y natalidad se resienten no solamente de los defectos propios del dato censal a los cuales ya se hizo

---

(1) **Crecimiento de la población en el país. Período 1905-1928.** Por Marco Tulio Gómez, **Boletín del Departamento de Contraloría,** marzo y abril de 1935.

(2) Marco Tulio Gómez: **Geografía Económica de Antioquia. Bogotá, 1935.**

alusión, sino también de las imperfecciones de los registros de defunciones y nacimientos.

Tomando como base la población calculada a la rata del 2,1%, según se expresó ya, y el resultado de los registros de defunciones en 1935, se obtuvo un coeficiente de mortalidad de 14,9 por 1.000, que se estimó bastante inferior a la realidad. En la publicación sobre la estadística nosográfica de ese año, la Contraloría aceptó como verosímil una mortalidad general del 18 por 1.000 (1). A esa tasa se aproximan los datos de departamentos como Caldas y Antioquia donde los registros han alcanzado más perfeccionamiento que en otras regiones. (18,9 y 18 por 1.000, respectivamente). Pero el conjunto total del cálculo queda viciado por las tasas que presentan algunos departamentos y que se deben indudablemente a errores muy grandes, ya en el cálculo de la población probable, ya en el registro de defunciones. (8,2 para Bolívar, 10 por 1.000 para Magdalena).

El coeficiente de natalidad calculado sobre los datos de 1935 presenta un máximum de 41,7 para Antioquia y un mínimum de 17,3 para el Magdalena. Esa diferencia tan grande obedece también seguramente a errores de registro, debiendo tenerse en cuenta que en Antioquia las costumbres religiosas de la población permiten dar bastante fe al registro parroquial, a diferencia de lo que sucede en otros departamentos y singularmente en el del Magdalena que hemos tomado como ejemplo.

Los casos citados bastan para demostrar que todavía no es posible conceder alcance científico a las conclusiones a que puede llegarse sobre la base de nuestras actuales estadísticas demográficas, y que el perfeccionamiento de estas últimas constituye uno de los mayores problemas del ramo.

Inútil parece en vista de lo anotado hacer referencia a los cálculos que se han practicado en relación con la tasa de fecundidad, la de mortalidad infantil, etc., que se encuentran afectados por los mismos vacíos y por otros más, como por ejemplo los errores en la declaración de las edades y el menor registro de la mortalidad infantil.

(1) Contraloría General de la República: **Estadística nosográfica de 1935.**

CAPITULO IV

LAS ESTADISTICAS DE MORBILIDAD Y DE SANEAMIENTO. LA ASISTENCIA PUBLICA

El objetivo de las estadísticas de morbilidad.

Estas estadísticas persiguen en principio el conocimiento de la morbilidad general de un país, o de sus distintas regiones, en períodos determinados. Pero se puede utilizar también el método estadístico para el estudio especial de una enfermedad dada. (Frecuencia de las formas que reviste, etiología, etc.). De manera que el estudio de las estadísticas de morbilidad tiene que adelantarse por esos dos aspectos diferentes.

El conocimiento de la morbilidad de un país puede buscarse o por las estadísticas de las causas de muerte, o por las estadísticas especiales de morbilidad. Las primeras no bastan, porque son muy diferentes la frecuencia de los casos de muerte y la frecuencia de los casos de morbilidad para cada entidad patológica. En el estudio practicado por el doctor E. Roesle sobre los datos registrados en la Caja de Seguros contra la enfermedad de Berlín en el año de 1927, comparativamente con los registros de defunciones en la población de Inglaterra, tomando como base en ambas estadísticas la cifra de 100.000 hombres, se puede apreciar esa diferencia en la frecuencia, de manera muy clara, ya que las enfermedades epidémicas, por ejemplo, arrojan 8.520 casos de enfermedad, al paso que a ellas corresponden sólo 79 casos de muerte (1). Ese dato basta para demostrar la insuficiencia de las estadísticas de mortalidad para un estudio sobre la importancia que representan las distintas causas de la morbilidad de un país.

---

(1) Dr. E. Roesle: **Essai D'Une Statistique Comparative de la Morbilité devant servir a établir les listes epéciales des causes de Morbilité.** Société des Nations. Genéve. 1928.

Lo anterior no quiere decir en manera alguna que aquéllas no puedan aprovecharse con relativa utilidad. De hecho son indispensables, dada la insuficiencia de las estadísticas de morbilidad, como veremos más adelante.

Resulta prácticamente imposible registrar la totalidad de los casos de enfermedad en un país. Por ello, no puede aspirarse jamás en este campo a la perfección estadística, y es necesario acudir a ciertos procedimientos especiales para establecer la frecuencia relativa de cada enfermedad con relación a las otras y con respecto al volumen de la población misma. En cambio, hay ciertas enfermedades en particular cuya declaración es obligatoria y cada vez que los preceptos legales pertinentes se puedan considerar cumplidos bastante estrictamente, es posible deducir consecuencias respecto a la frecuencia de esas enfermedades puestas en relación con la totalidad de la población en que se presentan.

El sistema más científico para determinar las características de la morbilidad es el de tomar un conjunto de población conocido, respecto del cual pueda asegurarse que se registran con bastante precisión todos los casos de enfermedad. Para ese volumen de población conocido, y para períodos de tiempo también determinados, se puede decir cuáles son las causas de morbilidad presentadas, cuál la frecuencia relativa de cada una con respecto a las otras, y cuál la frecuencia total de todas o la frecuencia parcial de cada una con respecto a ese volumen de población. Este ha sido el sistema adoptado por el doctor Roesle en el notable estudio a que atrás hicimos referencia.

Conocidos los datos anteriores, no resulta aventurado aplicarlos, con las precauciones de rigor, para grupos de población que se hayan encontrado en circunstancias análogas a las de aquél que se consideró, en los mismos períodos de tiempo.

La morbilidad así estudiada puede apreciarse en primer término desde el punto de vista de su importancia biológica; pero también desde el de su importancia económica, por el tiempo perdido que haya causado y por el costo que pueda representar por concepto de seguros, etc.

Las tablas de morbilidad que resultan de las estadísticas descritas, suelen tomar también en cuenta como factores muy importantes la edad y el sexo de los individuos. El coeficiente de morbilidad expresa el número medio de días de enfermedad durante un año para cada individuo de determinada edad expuesto al riesgo. Dicho coeficiente resulta de la correspondencia entre los días de enfermedad que se presentaron en los individuos de la edad escogida y el número de individuos de esa edad expuestos al riesgo durante el mismo período de tiempo. Por otra parte, la relación entre el número de enfermedades presentadas durante un año en los individuos de una determinada edad y el número de los individuos de esa edad expuestos al riesgo, es lo que se denomina la frecuencia de las enfermedades o la probabilidad de enfermarse a determinada edad, cifra expresiva del número medio de las enfermedades de que puede afectarse durante un año un individuo de esa edad expuesto al riesgo. Por procedimientos semejantes se obtiene también la duración media de las enfermedades. No se ocultará a nadie la importancia que desde el punto de vista económico, y sobre todo en el ramo del seguro, revisten esos datos. Desde el punto de vista biológico, en cambio, lo que más interesa es el coeficiente de morbilidad específica propio de cada enfermedad (1).

La aplicación del método estadístico a una enfermedad en particular conduce a investigaciones de distinta índole que detallaremos más adelante.

La nomenclatura de las causas de morbilidad.

Un punto esencial en el estudio de la morbilidad es el de la confección de la nomenclatura especial de las causas de morbilidad, que permita agruparlas adecuadamente y comparar los resultados en el tiempo y en el espacio. En efecto, se ha anotado, con razón, que la nomenclatura de causas de muerte adoptada hoy internacionalmente y a la cual se suelen ceñir las estadísticas de morbilidad, no presta para estas últimas investigaciones toda la precisión necesaria. La razón de ello se encuentra en que

(1) V. Carlo Pinghini: **Tavole di Morbilitá e di Mortalitá.** Milano. 1937.

siendo diferentes las frecuencias respectivas para cada enfermedad de los casos de muerte y de los casos de morbilidad, la nomenclatura internacional no pone de relieve ni especifica suficientemente dolencias que presentan un alto coeficiente de morbilidad y que en cambio representan un porcentaje muy débil en la mortalidad.

Se suele remediar el inconveniente anotado estableciendo, dentro de las causas especificadas en la nomenclatura internacional, rúbricas especiales para aquellas causas de morbilidad más importantes. El procedimiento recomendado para formar la nomenclatura es el mismo adoptado por Bertillon para la de las causas de muerte, esto es, el de determinar las rúbricas que deben incluírse según la frecuencia con que las enfermedades se presentan, deduciendo dicha frecuencia de las estadísticas de morbilidad que puedan aprovecharse para el caso.

Las normas oficiales sobre estadísticas de morbilidad general.

La Resolución número 88 de 1937 (1) prevé el levantamiento de una estadística de la morbilidad hospitalaria. Los enfermos de los hospitales deben clasificarse según la enfermedad que les ha sido diagnosticada, en combinación con los datos sobre procedencia del enfermo, sexo y edad. Esa clasificación se verifica de dos maneras diferentes. En primer término, hay un censo anual que muestra a los enfermos agrupados en la forma que quedó indicada, en un momento determinado. Pero hay también una información mensual, que se relaciona con todas las bajas que ocurren en los hospitales por muerte, mejoría u otra causa, indicativa del diagnóstico definitivo que se hizo a cada enfermo con relativa precisión en el momento en que se presentó la baja.

La nomenclatura que se usa para presentar tales datos en los formularios oficiales prescritos por la Contraloría, es la internacional de las causas de muerte, aprobada por la IV Comisión Internacional para la revisión de las nomenclaturas nosológicas reunida en París en 1929, y de que ya se hizo mención en el capítulo anterior.

(1) **Cartilla Estadística. Tomo II.**

En el año de 1937, el primero cobijado por esta reglamentación, no se obtuvo éxito apreciable en la información mensual; pero se espera que en el corriente año, vencidas ya algunas dificultades que se presentaron, y corregidos ciertos errores en los formularios estadísticos, pueda conseguirse un resultado satisfactorio. En cambio, el censo de morbilidad hospitalaria, levantado en 31 de diciembre del año pasado, abarca cerca de 10.000 hospitalizados. El movimiento mensual dará en lo futuro datos mucho más copiosos.

Para la agrupación de los hospitalizados dentro de la nomenclatura oficial, se ha tropezado en ciertos establecimientos con la dificultad consistente en que las estadísticas internas se llevan de conformidad con nomenclaturas especiales distintas. Este es el caso, por ejemplo, del Hospital de San Juan de Dios de Bogotá, que es indudablemente la institución que ofrece un mayor material estadístico y donde desde 1925 se viene aplicando una nomenclatura propia bastante especificada y adaptada a las características especiales de nuestra morbilidad (1).

Valor de las estadísticas de morbilidad hospitalaria.

Las estadísticas de morbilidad hospitalaria ilustran, sin lugar a duda, sobre muchos aspectos de la morbilidad del país, y desde luégo tienen interesantes aplicaciones prácticas. Pero deben utilizarse con las reservas que imponen las consideraciones siguientes:

a) La morbilidad hospitalaria no refleja fielmente la morbilidad general del país o de las regiones a que se refiere. Hay, sobre todo, ciertas enfermedades que sólo en ocasiones excepcionales son objeto de hospitalización. La frecuencia que ellas presentan en la estadística hospitalaria no puede aceptarse como su frecuencia real.

b) El número de enfermos y de enfermedades que se registran en los hospitales no puede ponerse en relación con un volumen de población determinado, faltando, en

(1) **Nomenclatura de las enfermedades y de las causas de defunción utilizada en el Hospital de San Juan de Dios de Bogotá.** Clasificación del doctor Jorge Defrancisco,, M. D. Bogotá. 1925.

consecuencia, uno de los términos necesarios para establecer los coeficientes de morbilidad.

Estadísticas de morbilidad general no reglamentadas oficialmente.

Aparte de las normas sobre estadística de morbilidad hospitalaria y de las referentes a determinadas enfermedades que examinaremos más adelante, no hay reglamentaciones oficiales de la estadística nacional en este importante ramo. Pero existen en el país algunas organizaciones no reglamentadas oficialmente, a las cuales haremos aquí breve referencia, porque pueden servir útilmente de fuentes de estudio, y porque deben ser tenidas en cuenta para todo plan general de reglamentación que se proyecte en el futuro.

La estadística de la sanidad militar utiliza la nomenclatura de Bertillon. En el informe correspondiente a 1937, presenta las enfermedades registradas en número de 15.870, pero sólo según los títulos de la nomenclatura, lo que resulta demasiado general para un estudio de fondo. Es verdad que, por separado, se especifican discriminadamente las distintas afecciones venéreas y sifilíticas, y las otras enfermedades más frecuentes, como por ejemplo, la gripe con 2.873 casos y el paludismo con 2.057. Esta estadística tiene la ventaja de que refiere el número de enfermedades y de enfermos a un volumen de población determinado, el promedio mensual de efectivos en cada brigada, con lo que se obtienen los dos términos de la relación necesarios para obtener coeficientes de morbilidad y cálculos de frecuencia. Nada se presenta en cuanto al tiempo de duración de la incapacidad, ni aun para los casos de hospitalización militar. El volumen de población masculina que quedó cobijado con esta estadística fue de 10.231 personas en 1937 (1).

Los Ferrocarriles Nacionales poseen también una estadística de morbilidad, enderezada principalmente a obtener el dato de los días perdidos por enfermedad y accidentes y el coeficiente por trabajador. Queda cobijado por ella un total de más de 8.600 empleados y obreros.

(1) **Anuario Estadístico de la Sanidad Militar.** Ministerio de Guerra. Dirección General de Sanidad. 1937.

Las publicaciones que tenemos a mano no nos permiten apreciar las restantes modalidades de esa estadística, muy digna de ser estudiada detalladamente (1).

El servicio de sanidad de las obras públicas nacionales lleva también una estadística cuyos datos discriminados no hemos podido tener a la vista. En el informe correspondiente a 1937, se clasifica la morbilidad de 2.739 hospitalizaciones, refiriendo ese número al de 5.780 obreros de las zonas de conservación (2).

El Ferrocarril de Antioquia, presenta desde hace varios años, por conducto de su departamento sanitario, datos estadísticos de la morbilidad. Los que hemos examinado no pueden dar una idea exacta sobre todos los detalles de organización (3). No se sigue, al parecer, la nomenclatura internacional; pero sí se obtiene el número de días perdidos por cada una de las causas de morbilidad que se expresan, y en relación con el número de casos. A pesar de que se indica el promedio mensual de personas que figuran en las listas de pagos (3478 para 1936), parece que la estadística sólo se refiere a las enfermedades que fueron objeto de tratamiento en los hospitales de la empresa.

La necesidad de una nomenclatura uniforme.

De todo lo expuesto se desprende la necesidad que existe de elaborar una nomenclatura de morbilidad uniforme para todos los establecimientos y empresas, que se garantice como suficientemente estable y que venga a facilitar la comparabilidad de los datos. Hay que tener en cuenta que toda variación de nomenclatura impone una reagrupación de los casos extraordinariamente laboriosa.

A la unificación de la nomenclatura debe acompañarse también una reglamentación uniforme de las escalas elegidas para la agrupación por edades, y de los métodos de clasificación por profesiones, grado de bienestar económico, etc.

---

(1) **Revista del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales.** Número 57. Julio a octubre de 1937.

(2) **Memoria de Obras Públicas,** 1937.

(3) **Boletín Estadístico de Antioquia** correspondiente a 1936.

Mediante esas reformas se obtendría una base firme para extender la investigación metódica de la morbilidad a otras empresas públicas, a las cajas de previsión, a las cárceles, al servicio médico escolar, etc., con lo cual se podría conseguir un material copioso que autorizara para deducir legítimamente conclusiones sobre la morbilidad específica de las distintas regiones de la República.

La aplicación del método estadístico al estudio de ciertas enfermedades.

Una enfermedad en particular puede estudiarse estadísticamente según los casos de enfermedad (morbilidad) o según los casos de muerte (mortalidad). Desde el primer punto de vista, se tendrá una relación entre el número de casos caídos bajo la observación en un cierto período de tiempo y en un lugar dado, y la población en la cual esos casos se manifestaron. Para un estudio profundo no es suficiente ese simple dato, sino que es también necesario apreciar las características de espacio (territorio); de lugar (ambiente); de tiempo; de edad, de sexo; de estado civil y de profesión del enfermo; y también el género de la enfermedad, las modalidades de su irrupción o desarrollo, su gravedad, etc. (1). Con gran interés se persigue hoy la aplicación del método estadístico para el estudio de la etiología patológica, siendo notables por este aspecto las investigaciones realizadas sobre el cáncer en las grandes ciudades.

La gravedad de la enfermedad se estudia según su duración y según sus consecuencias. Con cada uno de esos aspectos pueden obtenerse coeficientes genéricos y específicos. Para la duración, el coeficiente genérico será el dato del número de días de enfermedad dividido por el número de casos. Si los enfermos se reparten por sexo, edad, etc., se obtienen coeficientes específicos para cada grupo en particular.

Desde el punto de vista de las consecuencias, la gravedad de una enfermedad se relaciona con la invalidez que

(1) Luigi de Berardinis: **Malattie Sociali. Trattato Elementare di Statistica.** Diretto da Corrado Gini. Vol. II. Parte II. Milano, 1937.

causa o con la muerte. En lo que a esta última se refiere, resulta del mayor interés obtener el coeficiente de letalidad, poniendo en relación el número de casos de muerte con el de casos de enfermedad. Naturalmente, ese coeficiente es distinto también para las distintas agrupaciones por sexos, edades, etc.

El estudio estadístico de la lepra.

El estudio estadístico de la lepra tiene entre nosotros especial importancia, porque siendo legalmente obligatoria la segregación de los enfermos en estado de contagiosidad, todo caso se traduce en una carga fiscal para el Estado, a quien incumbe el sostenimiento de las personas recluídas en los leprocomios. Se trata, pues, de un sector en que la enfermedad engendra una incapacidad prácticamente total e indefinida. Un cálculo efectuado en 1932 arroja como costo aproximado de cada enfermo la cantidad de $ 246 por año. Además de ser la lepra de declaración obligatoria, se denuncia con frecuencia por terceras personas, por lo cual puede considerarse que, y a pesar de las infracciones a la ley que sin duda son numerosas, los datos estadísticos que se registran son los más completos que puedan señalarse en el país para dolencia alguna.

La Dirección Nacional de Higiene tiene establecida de tiempo atrás una estadística de lepra que se refiere principalmente a las personas segregadas en los leprocomios. La Contraloría General ha reglamentado recientemente la materia en la Resolución 88 de 1937 que sufrió con posterioridad algunas modificaciones. La reglamentación comprende dos aspectos diferentes: el enderezado al registro estadístico de los enfermos de los leprocomios y el que se refiere al movimiento de los dispensarios antileprosos y de otros organismos sanitarios que funcionan en varios departamentos del país.

Los enfermos recluídos en los leprocomios eran, en 31 de diciembre de 1937, 7.743. En el mismo año, los dispensarios, las unidades sanitarias y las comisiones rurales examinaron 33.369 personas, de las cuales resultaron enfermas de lepra 2.072. El número total de pacientes registrados estadísticamente por estar recluídos o por hallarse sujetos al control de los dispensarios, sube a 9.216.

La investigación estadística ha perseguido hasta el momento las finalidades siguientes:

a) Determinación del número total de leprosos con relación a la población del país (censo general de la lepra). Este objetivo no ha podido lograrse plenamente, no sólo a virtud de causas naturales como la ignorancia del enfermo acerca de la naturaleza de su mal, sino también por la falta de organismos sanitarios adecuados en algunas de las regiones del país.
b) Determinación del número de leprosos segregados en los lazaretos (censo de leprocomios) y de las entradas y salidas, con especificación de las causas de unas y otras.
c) Estudio de la frecuencia de la enfermedad por sexos, edades y ocupaciones habituales de los dolientes.
d) Estudio de la frecuencia relativa de cada una de las formas de lepra.
e) Determinación de los lugares de origen de los enfermos, con mira a conocer los focos leprógenos.
f) Determinación de los resultados obtenidos en el tratamiento (curaciones sociales, recidivantes).

Aunque se suelen llevar anotaciones relativas a la convivencia con enfermos, con miras al estudio de la contagiosidad, y otras tendientes a examinar el carácter de hereditario que pueda tener el mal, no se ha reglamentado la agrupación sistemática de esos datos.

Igual cosa puede decirse respecto de la investigación estadística relacionada con la edad de la aparición de la lepra, que ha sido objeto de estudios aislados sobre un material bastante numeroso (1).

El estudio estadístico de la locura.

Otra enfermedad respecto de la cual puede asegurarse que un buen porcentaje de casos cae bajo el registro estadístico en los asilos, es la locura. La reglamentación vigente prevé el rendimiento de un informe mensual de los manicomios que, por desgracia, no toma en cuenta sufi-

(1) Ricardo F. Parra: **Lepra y niños. Revista de Higiene**, números 4 a 12. Abril a diciembre de 1935.

cientemente el aspecto de la morbilidad. En efecto, los únicos datos que se consignan a este respecto en el formulario son los concernientes al número de enfermos que ingresan cada mes, clasificados según la nomenclatura psiquiátrica adoptada por la Asociación Americana de Psiquiatría. Pero no se prevé la discriminación por edades, ocupaciones, etc. Es de creerse que las estadísticas internas de los asilos se encuentren mejor orientadas, y que, con base en ellas, se pueda reglamentar la publicación de datos más completos.

El valor de las estadísticas sanitarias y de asistencia para el estudio de la morbilidad.

Los distintos organismos encargados en el país de las labores sanitarias y de la lucha contra ciertas enfermedades producen, al registrar sus actividades peculiares, algunas estadísticas que han sido reglamentadas por la Contraloría General en la Resolución 88 de 1937 que ya tuvimos ocasión de citar. En ellas queda comprendida, naturalmente, la morbilidad, lo que las hace útiles para el estudio de las correspondientes entidades patológicas. Pero el número relativamente pequeño de casos impone en su manejo reservas considerables.

La lucha antituberculosa se desarrolla principalmente al través de los dispensarios. En el año comprendido entre el 1º de julio de 1936 y el 30 de junio de 1937, examinaron esos organismos en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, 1.745 personas de diagnóstico positivo. Aparte de los datos sobre trabajos y movimiento general, es interesante destacar, entre lo prescrito por la reglamentación vigente, la distribución de los diagnósticos positivos por edades, sexo y estado civil, y la discriminación del estado de los enfermos que se dan de baja. Respecto de todo caso nuevo, se efectúa una clasificación según se trate de tuberculosis pulmonar abierta, de tuberculosis pulmonar cerrada, de tuberculosis laríngea o de otras formas.

Falta, a no dudarlo, la clasificación de los enfermos según sus ocupaciones, su situación profesional y su grado de bienestar económico.

Los datos sobre lucha antivenérea son rendidos por las comisiones sanitarias y los dispensarios. Presenta inte-

rés la clasificación de los casos en sífilis hereditaria, sífilis contraída, blenorragia, chancro blando, bubón climático y otras enfermedades del mismo origen. Para cada grupo se hace además una discriminación por sexos, estado civil y edad. La sífilis aparece además distribuída según sus distintas formas o etapas.

Hasta el momento no tenemos datos respecto al resultado numérico correspondiente a este último renglón en el pasado año, que fue el primero que cobijó la reglamentación oficial.

Para el paludismo, se rinden en cada mes por las unidades sanitarias y comisiones rurales, informes que clasifican el número de enfermos atendidos según los sexos y según que presenten examen hematológico negativo, o hayan sido diagnosticados clínicamente o se les encuentre plasmodiun vivax, plasmodiun falsiparun o plasmodiun malario.

El número de casos que arroja la estadística en 1937, fue de 16.791, que es, como se ve, bastante pequeño en relación con el de habitantes del país, afectado por esta endemia.

Respecto del pian, sólo se verifica una clasificación de los enfermos atendidos según las formas de la enfermedad (primaria, secundaria y terciaria), y según se trate de niños o niñas y de hombres o mujeres. El número de casos tratados en 1937 fue de 7.954.

Por último, en el campo del parasitismo intestinal los enfermos se clasifican por sexos y según sean diagnosticados clínicamente o se les encuentren parásitos al análisis microscópico. En este último caso, se clasifican además los enfermos por la clase de parásitos que les han sido hallados.

De todo lo que queda expuesto se puede deducir el valor que tienen estas estadísticas para el estudio especial de las distintas dolencias a que se refieren. Como ya hemos anotado, las informaciones que se recogen son bastante incompletas y debe pensarse seriamente en la implantación de normas más detalladas y científicas.

Por otra parte, para poder establecer coeficientes de morbilidad debe buscarse el control estadístico de grupos de po-

blación de volumen determinado, realizando investigaciones semejantes a las que atrás tuvimos ocasión de indicar cuando nos referimos a la organización sanitaria del Ejército y de los ferrocarriles, por ejemplo.

La ley prescribe en Colombia la denuncia obligatoria de ciertas enfermedades. Se encuentran en este caso la tifoidea y paratifoidea, las disenterías amibiana y bacilar, la difteria, la tuberculosis pulmonar y laríngea, la fiebre amarilla, la peste bubónica, el cólera, la meningitis cerebroespinal epidémica, la escarlatina y la viruela. (1). Respecto de algunas de ellas no se cumple sino en debilísima proporción la prescripción legislativa. Además, no se han establecido registros estadísticos especiales que concentren los datos de las denuncias. Respecto de otras (fiebre amarilla), que se presentan muy raramente y que causan alarma muy notoria, la Dirección de Higiene debe llevar registros especiales, a los cuales no se ha dado hasta hoy presentación estadística especialmente reglamentada.

En algunos servicios de asistencia social se llevan también estadísticas que pueden servir para el estudio de algunos aspectos de la morbilidad. A guisa de ejemplo, citaremos la de la Clínica Obstétrica del Hospital de San Juan de Dios, sobre morbilidad materna por afecciones obstétricas y no obstétricas, elaborada según una nomenclatura muy completa. En el mismo servicio se lleva la morbilidad de los niños, de manera, asímismo, muy discriminada.

La estadística de los trabajos de saneamiento.

Las mismas fuentes a que nos hemos venido refiriendo al tratar de la morbilidad, y algunas otras especiales, como las inspecciones sanitarias, producen la estadística relativa a los trabajos de saneamiento. Comprende ella las actividades de vigilancia sanitaria; de control de alimentos; de inspección de viviendas; de construcción de letrinas, baños, desagües; de petrolizaciones y de áreas rozadas; de inspección portuaria; de inspección de carnes, etc. Se trata de un registro simple de labores que sirve para medir la intensidad de acción de los distintos organismos sanitarios oficiales.

---

(1) Ley 99 de 1922.

La estadística de asistencia social y de beneficencia pública.

Nuestra organización actual no permite distinguir claramente entre las obras de beneficencia y las de asistencia social. Desde luégo, muchas instituciones que tuvieron su origen en la caridad privada reciben auxilios del Estado y por el mismo hecho quedan sometidas a su supervigilancia y a las normas que les imparta. Nuestra estadística, pues, no establece diferenciación entre los dos ramos, que constituyen más bien dos etapas evolutivas de una misma institución social.

Para delimitar el campo propio de esta estadística, comensaremos por anotar que tanto la palabra beneficencia como el vocablo asistencia tienen el mismo significado intrínseco de ayuda, de apoyo que se presta a alguien. Ese apoyo puede surgir en presencia de un daño ya ocurrido o como prevención contra el daño; puede prestarse a la persona afectada o existir en potencia para determinada categoría de individuos. Por otra parte, el servicio se presta, o por el Estado, o por los particulares, o por ambos, conjuntamente.

La asistencia se refiere a la vida material, a la moral o a la intelectual, como se verá en la clasificación que insertamos más adelante.

Concebida así la cuestión, el campo de esta estadística resulta evidentemente muy amplio. De hecho, nuestras reglamentaciones vigentes le han dado un contenido menos voluminoso (1).

La clasificación de los servicios públicos.

Siguiendo los principios sentados por Gini y Niceforo (**De la méthode a suivre pour obtenir una mesure du degré d'importance du service social**), Luigi Cibrario establece dos clasificaciones para los servicios sociales. La primera se aplica a las obras de asistencia que se refieren a una determinada edad; la segunda, a las instituciones cuya acción se extiende a cualquiera edad de la vida humana.

(1) Contraloría General, Resolución número 88 de 1937.

PRIMERA CLASIFICACION

- Servicios sociales concernientes
  - A la época improductiva del principio de la vida.
    - *a*) Período prenata y nacimiento.
    - *b*) Período de la lactancia.
    - *c*) Primera infancia e infancia.
    - *d*) Adolescencia hasta la edad productiva.
      - Muchachos.
        - Vida material.
        - Vida moral.
        - Vida intelectual.
      - Muchachas.
        - Vida material.
        - Vida moral.
        - Vida intelectual.
  - A la época productiva de la juventud, la virilidad y la madurez.
    - Hombres.....
      - Vida material.
      - Vida moral.
      - Vida intelectual.
    - Mujeres.....
      - Vida material.
      - Vida moral.
      - Vida intelectual.
  - A la época improductiva de la vejez.
    - Vejez.

SEGUNDA CLASIFICACION

- Servicios sociales concernientes en general y sin distinción de edad.
  - A los hombres.....
    - Vida material.
    - Vida moral.
    - Vida intelectual.
  - A las mujeres.....
    - Vida material.
    - Vida moral.
    - Vida intelectual.

Con el empleo de las dos se tiene la certeza de abarcar todas las obras de asistencia y de beneficencia pública (1).

Dentro de estas nomenclaturas de Cibrario cabe buena parte de la acción del Estado, el cual en realidad ejerce actos de asistencia intelectual, por ejemplo, cuando suministra gratuitamente la enseñanza primaria. Pero esto nos llevaría a incluír aquí sectores que tienen más adecuada clasificación en otros ramos estadísticos. Hemos prescindido, pues, de considerar como servicio de asistencia social toda la actividad del Estado relacionada con el fomento de la cultura, cuyo aspecto estadístico será estudiado en otro capítulo de esta obra.

Por otra parte, debe situarse más allá de la asistencia pública todo servicio que se preste en cumplimiento de obligaciones contractuales o por virtud de disposiciones legislativas que darían derecho al interesado para reclamar una determinada prestación ante los tribunales. En este caso se hallan las garantías contra el riesgo que pueden considerarse incorporadas a los contratos de trabajo, las originadas en actos del poder público que establecen ciertos servicios a favor de los empleados u obreros del Estado, y las que se derivan de una organización de seguro, ya sea éste privado o social.

Todas estas materias encuentran más adecuada clasificación en las estadísticas del trabajo y en las de seguros, donde volveremos a encontrarlas.

Restringido así el campo, podríamos enumerar nuestras instituciones de asistencia y de beneficencia pública, en la siguiente forma:

Servicios sociales concernientes a la época improductiva del principio de la vida:

a) Servicios prenatales.
   Salas de maternidad.
b) Gotas de leche.
   Salas-cunas.
   Salas de lactancia.
   Hospicios para lactantes.
c) Jardines infantiles.
   Consultorios para niños sanos.

---

(1) Luigi Cibrario: **La Statistica della Beneficenza Pubblica e dell'Assistenza Sociale in Italia.** Milano, 1935.

Consultorios para niños enfermos.
Hospitales infantiles.
Hospicios infantiles.

d) Servicio de restaurantes escolares.
Colonias escolares.
Servicios médicos y odontológicos escolares.
Asilo para adolescentes.

Servicios sociales concernientes a la época productiva de la juventud, la virilidad y la madurez:

e) Servicios hospitalarios en general.
f) Asilos de locos.
g) Asilos de otros inválidos mentales o físicos.
h) Colonias de mendigos.
i) Dispensarios y organismos sanitarios.
j) Instituciones para el refugio accidental de personas sin trabajo.

Servicios sociales concernientes a la época improductiva de la vejez:

k) Asilos de ancianos.

Pero muchos de los servicios enumerados se prestan por organismos o instituciones que atienden a la vez a varios de ellos. De consiguiente, tales organismos tendrían que ser clasificados en la segunda nomenclatura de Cibrario, sin perjuicio de distinguir entre sus actividades las que corresponden a cada una de las rúbricas de la primera clasificación. Tal es el caso de los hospitales en que funcionan servicios prenatales y salas de maternidad; tal es también el de los asilos que engloban mendigos, inválidos y ancianos; y tal, por último, el de los organismos sanitarios que atienden a la población sin distinción de edades ni de sexos.

Informaciones que persigue nuestra reglamentación estadística.

Nuestra reglamentación estadística persigue el conocimiento:

a) Del número de instituciones de asistencia social y de beneficencia pública, de los servicios con que cada una cuenta y de su capacidad.
b) Del número y clase de los servicios prestados.
c) Del costo de los mismos.

Obtenidas esas informaciones, debe aspirarse a relacionarlas, conforme lo recomienda Cibrario, con el volumen de la población o de aquellas categorías de la población, a las cuales se refieren específicamente las obras de asistencia, y con la cifra expresiva de la renta nacional.

El detalle de las informaciones al través de las cuales se buscan los datos que quedaron arriba expresados puede hallarse en las disposiciones reglamentarias expedidas por la Contraloría. (Resolución 88 de 1937; Resolución reglamentaria número 8 de 1938, sobre restaurantes escolares).

En lo que hace al costo de los organismos sanitarios, él resulta de la estadística fiscal; pero debe buscarse con urgencia la manera de relacionarlo más claramente con el número y clase de los servicios prestados.

La Contraloría no ha reglamentado la presentación estadística de los datos sobre servicios médicos y odontológicos escolares que, sin embargo, se recogen por la Dirección de Higiene.

Carecen de toda reglamentación estadística las colonias escolares y las instituciones para el refugio accidental de personas sin trabajo, de las cuales existen unas pocas en el país.

Se hace de todo punto indispensable proveer a una agrupación y presentación metódica de los datos a que nos venimos refiriendo, que permita medir adecuadamente la importancia del servicio social en Colombia.

Procedimiento para la recolección de los datos.

La Contraloría ha combinado sus actividades en este ramo con las que tiene que ejercer, en cumplimiento de las funciones que le son propias, la Dirección Nacional de Higiene. Las informaciones estadísticas se rinden directamente por los establecimientos, bajo el control de la estadística nacional. Se escrutan y elaboran luégo los datos, ya directamente por la oficina estadística, ya por las respectivas dependencias de la Higiene, quienes, en tal caso, deben llenar los formularios resúmenes dentro de plazos determinados de antemano. De esta manera, la información rendida sirve a la vez para los fines propiamente estadísticos y para los de control y vigilancia que incumben a las altas autoridades de la Higiene Nacional.

CAPITULO V

EL ESTUDIO ESTADISTICO DE LOS FENOMENOS JURIDICOS

Aspectos de la actividad jurídica que pueden ser objeto de estudio estadístico.

La esencia de lo jurídico es la obligación. Esta nace para los particulares de las leyes que les son aplicables (derecho objetivo), o de los actos o contratos que cumplen o celebran, cuando las leyes les han asignado efectos jurídicos. Un estudio de los fenómenos jurídicos bajo un conjunto determinado de normas, tendría que comprender, pues, el de los actos y contratos que generan obligaciones y el cumplimiento o violación de las obligaciones mismas.

Los actos o contratos que generan obligaciones escapan en buena parte al conocimiento general. Sin embargo, algunos de ellos quedan consignados en registros susceptibles de servir de base a la estadística. (Estadísticas bancarias para los contratos de mutuo o de depósito; registros notariales).

El cumplimiento que se dé a las obligaciones, tampoco suele conocerse sino en casos de excepción. En cambio, del hecho de que el Estado haya monopolizado la sanción del derecho, y de que sea su órgano judicial el que aplica las sanciones, lo mismo que los procedimientos de ejecución forzosa, y el que define los litigios, nace la posibilidad de registrar los casos de infracción, lo anormal, lo sujeto a controversia. "El orden no es fácilmente discernible, porque debe ser la regla general. No se perciben con claridad los latidos del corazón más que cuando éstos dejan de ser regulares; porque es la muerte la que da la medida de la vida. El respeto a la ley se define y mide por la infracción que la viola y por el delito." (1).

Como el Estado mismo está subordinado al derecho, sus

---

(1) Ortolán y Messedaglia. (Cita de Ferri: **Sociología Criminal, T. I**).

actos son objeto del control jurisdiccional que decide sobre su validez cuando llegan a ser impugnados. La infracción por los órganos del Estado de las normas jurídicas a que están sujetos, es también, por consiguiente, objeto de registro en todos los casos de impugnación.

Dejando para más adelante todo lo referente al estudio estadístico de los actos o contratos generadores de obligaciones, tenemos, pues, que en el campo que concierne al cumplimiento de estas últimas, sólo es posible obtener el registro regular de los siguientes hechos:

a) De las intervenciones del Estado en la represión de las infracciones sancionadas con una pena.
b) De los recursos ante el órgano judicial para la ejecución forzosa de las obligaciones, o para la solución de los litigios.
c) De los recursos al control jurisdiccional para solicitar la declaratoria de invalidez de los actos del poder público en pugna con los derechos subjetivos de los particulares.

La acción represiva del Estado y la criminalidad.

La acción represiva se ejerce en los estados modernos con sujeción al principio de la "legalidad de los delitos y de las penas." Los códigos garantizan al individuo que no será castigado sino por ciertos actos, en cierta forma, y dentro de ciertos límites. De ahí que el delito tenga que considerarse ante todo como un fenómeno jurídico, lo mismo que la pena (1). El individuo tiene la obligación de hacer o de no hacer ciertos actos taxativamente enumerados. Cuando viola esa obligación, el Estado interviene para aplicar la sanción penal.

Pero el delito es al mismo tiempo un fenómeno natural-social; es el producto de la individualidad de un agente en el momento que actúa y de las circunstancias que lo rodean. De esa consideración nació precisamente la ciencia de la criminología, que persigue el estudio del delincuente y del medio social en que obra.

Puede aplicarse el método estadístico al estudio de la acción represiva del Estado en su forma externa, y tam-

(1) R. Garraud: **Précis de Droit Criminel.**

bién al estudio de la criminalidad. Es claro que, en este último campo, la estadística tiene siempre una base jurídica, pero reviste sobre todo un carácter eminentemente sociológico. En cambio, la estadística de la justicia penal tendrá un contenido más limitado: la composición y el funcionamiento de los órganos judiciales.

Del hecho de que la estadística de la criminalidad tenga siempre una base jurídica, se deduce el que en ella encontremos una buena parte de contenido también especialmente jurídico. Tal puede considerarse, por ejemplo, la clasificación que se haga de los delitos con referencia al grado de ejecución, o desde el punto de vista del concurso subjetivo, formas éstas que contempla siempre la norma penal.

Como el hecho criminoso no se registra en la práctica sino en el momento en que, por haber llegado al conocimiento de las autoridades, provoca el movimiento de los órganos de la represión, las fuentes que sirven para el estudio estadístico de la criminalidad son las mismas que permiten medir la acción del Estado dirigida al restablecimiento de la regla violada.

Contenido del estudio estadístico de la criminalidad.

Como objetos de estudio estadístico podemos distinguir en la criminalidad la infracción misma, el delito, y, por otro lado, los individuos que han violado la norma jurídica. De donde se deducen, a su vez, dos órdenes diferentes de estudio: el de la criminalidad objetivamente considerada, y el de la criminalidad subjetiva.

Desde el punto de vista del delito objetivamente considerado, se podría estudiar:

a) El movimiento de los delitos en su conjunto. (Estudio cuantitativo de la criminalidad objetiva).

b) La clase de los delitos, sus características y su gravedad. (Estudio cualitativo de la criminalidad objetiva). Para cada delito, sus características pueden decir relación a su especie (delitos contra las personas, contra la propiedad, etc.); a su grado de ejecución (tentativa, delito consumado); al concurso subjetivo (número de personas que han participado en su ejecución); al hecho de haberse cometido aisladamente o en concurrencia con otros

delitos (concurso objetivo); al tiempo en que ha sido cometido (día, mes, etc.); a las circunstancias de lugar, y a otras muchas cosas.

Desde el punto de vista subjetivo, esto es, tomando en cuenta al agente de la infracción, habría que considerar la calidad personal, social y económica del individuo, las condiciones en que se encontraba, la especie y gravedad del delito cometido (1).

Los índices de la criminalidad.

¿Cuáles son los índices representativos de la criminalidad de un país?

Conocida es la famosa clasificación que hace Ferri, distinguiendo la criminalidad real (conjunto de las infracciones que realmente ocurren, pero de las cuales muchas de ellas escapan al conocimiento de las autoridades), la criminalidad aparente, representada por los delitos que dan lugar a la iniciación de procedimientos, y la criminalidad legal, compuesta por los delitos apreciados como tales y que son objeto de condenación en sentencias definitivas y ejecutoriadas. El primer problema que se plantea, pues, es el de saber si debe ser la criminalidad aparente, o por el contrario, la legal, la que sirva de índice representativo de la criminalidad de un país.

De Castro (ob. cit.), sugiere un nuevo índice constituído por todos aquellos casos en los cuales consta a la autoridad judicial que un delito se ha cometido, ya se conozca o nó al culpable, y ya se le absuelva o se le condene. Se buscaría, pues, como base, el conjunto de los delitos objetivamente constatados, incluyendo los que fueron objeto de sobreseimiento, los prescritos, los cobijados por amnistías y los que merecieron perdón judicial.

Infracciones que cobija la estadística de la criminalidad.

Para juzgar de la criminalidad de un país, debe tomarse sólo en cuenta el conjunto de las infracciones sancionadas en el Código Penal, o, por el contrario, hay que incluír también las penadas en leyes especiales y las simples contravenciones?

(1) Diego de Castro: **Alcune Lezioni di Statistica della Criminalitá.** Torino, 1934.

En general, se suele prescindir de las contravenciones y de los delitos muy leves. Tales infracciones no constituyen indicio seguro de efectiva delincuencia, y, por otra parte, su número elevadísimo haría extremadamente laboriosa la recolección de los datos. Además, para poder medir más fácilmente el efecto de algunas leyes especiales, o la eficacia de determinadas jurisdicciones, se acostumbra también presentar separadamente la estadística de ciertas infracciones, por ejemplo, las del ramo fiscal, o las sujetas a una jurisdicción especial, como las que caen bajo el imperio de las autoridades militares o aquellas de que conocen los jueces de menores.

El estudio cuantitativo de la criminalidad objetiva.

De Castro ha señalado las dificultades que existen para poder encontrar una relación constante entre la criminalidad real y la registrada estadísticamente. El mismo autor recomienda para el estudio cuantitativo de la criminalidad objetiva, el índice constituído por los delitos objetivamente constatados. A falta de éste, concluye diciendo que el índice de la criminalidad aparente es el que mejor puede utilizarse para tal fin, porque presenta sobre el de la criminalidad legal las siguientes ventajas:

a) Se aproxima más a la cifra de los delitos objetivamente constatados.

b) Se aproxima más a los delitos cometidos en el año a que se refiere la estadística, lo cual es de singular importancia en el examen de la etiología de la delincuencia.

c) No se resiente del resultado de las amnistías, ni del desconocimiento que se tenga de los autores de la infracción, ni de las variaciones en la severidad de los jueces.

El estudio cuantitativo debe señalar el movimiento que tenga en el tiempo la criminalidad, buscando las causas de ese movimiento y la naturaleza del mismo. (Tendencial, periódico, oscilatorio, ocasional).

Sobre este particular, cabe preguntarse, qué numero de delitos es el que se toma en cuenta: si el de los cometidos en un año dado, o el de los que fueron objeto de providencia judicial en el mismo período. Indudablemente, la

estadística más exacta y la que se prestaría mejor a realizar investigaciones con relación a las circunstancias que rodearon los delitos y a la etiología de la delincuencia, sería la que mostrara las infracciones cometidas en el año. La otra, es mucho menos exacta, aunque se admita que entre las dos pueda haber una cierta constancia. Es precisamente en este campo donde se destaca, como ya lo hicimos notar, la importancia del índice constituído por la criminalidad aparente.

Puede buscarse, además, un elemento de control en el estudio de la duración del procedimiento, que es uno de los objetivos de la estadística de la justicia penal.

Estudio cualitativo de la criminalidad objetiva.

El estudio cualitativo de la criminalidad objetiva se refiere, como ya dijimos atrás, a la clase de los delitos, a sus características y a su gravedad.

Para el estudio analítico de cada uno de los delitos considerados en particular, y, sobre todo, si se quiere llegar a precisar determinadas modalidades, como el grado de ejecución, el concurso subjetivo, etc., hay que apelar al índice constituído por la criminalidad legal. No basta el de la criminalidad aparente, porque se tropieza con la inexistencia de una definición jurídica de las infracciones, definición que sólo puede suministrar la sentencia definitiva y ejecutoriada.

Para el estudio de la gravedad de la delincuencia pueden concebirse dos criterios: o se examina en qué proporción se presentan los varios delitos, según sean más o menos graves, o se busca juzgar de la gravedad al través de las penas. Ya se escoja uno u otro punto de vista, habrá que operar también sobre la criminalidad legal, ya que sólo ella arroja los datos de las penas que tienen carácter de ejecutoria y presenta una denominación definitiva para los delitos.

En general, y a pesar de las muy serias objeciones que es posible formular al procedimiento, se estima que es la pena lo que mejor revela la gravedad del delito.

El estudio de la criminalidad subjetiva.

Al estudio de la criminalidad subjetiva se suele conceder una preferente importancia, ya que los individuos son los

elementos determinantes de la delincuencia. Desde luégo, la mayor parte de los países se atienen a este punto de vista. La Comisión Mixta designada por el Instituto Internacional de Estadística y por la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria lo recomienda en su **Plan Modelo,** como el más propicio a una comparación internacional, pero dejando a los distintos países el cuidado de suministrar informaciones complementarias sobre los delitos, a fin de esclarecer la criminalidad considerada por su aspecto objetivo.

Parece inútil recordar que para el estudio subjetivo se toma como unidad estadística no ya el delito, sino el individuo delincuente.

El índice sobre el cual es preciso operar es el que corresponde a la criminalidad legal. El informe de la Comisión Internacional a que atrás hicimos referencia, así lo recomienda, pues para los individuos condenados en sentencia definitiva y ejecutoriada, "la constatación formal de una infracción delictuosa al orden legal vigente, quedó establecida ya por una acción ejecutoriada de la justicia penal" (1).

En el mismo sentido se pronuncia, con idénticas o semejantes razones, Spallanzani (2).

Hay que tomar en cuenta la calidad personal, social y económica del individuo, las condiciones en que ese agente se encontraba y la especie y gravedad del delito cometido, según expusimos anteriormente.

Spallanzani recomienda que cuando un individuo ha sido condenado varias veces en el curso del período de la investigación (año solar), se tenga en cuenta una sola de las decisiones, porque únicamente así se evita que los condenados a penas breves alteren con sus especiales características personales el contenido de la estadística. Pero recordamos que, también en este campo, se suele ex-

---

(1) **Directives pour l'elaboration des statistiques criminelles dans les divers pays.** Rapport de E. Schafer au nom de la comisión. **Bulletin de L'Institut International.** Tome XXIX, 1937.

(2) Alfredo Spallanzani: **Statistiche Giudiziarie.** Milano, 1935.

cluír de la investigación a los condenados por los delitos más leves y en general por las contravenciones.

La Comisión Internacional que venimos citando, recomienda que se incluyan en las estadísticas de criminalidad subjetiva, por lo menos los caracteres siguientes de los condenados:

El sexo.
La edad.
El estado civil.
La nacionalidad.
La profesión.
El lugar del delito.
El estado de reincidencia.

Esas especificaciones, indudablemente, no son suficientes, sobre todo para la determinación de la calidad social y económica. Por eso, algunos países investigan además el grado de cultura, el de bienestar, el origen individual del condenado y otras características de menor importancia.

Por otra parte, se suele indagar sobre los móviles del hecho delictuoso, y sobre las condiciones en que el agente se encontraba, principalmente acerca de si se hallaba o nó bajo la influencia del alcohol o de estupefacientes.

Es claro, además, que los condenados deben agruparse por delitos, con la mayor discriminación posible.

Para la clasificación por profesiones, la Comisión Internacional recomienda la siguiente tabla:

a) Agricultura y silvicultura, pesca.
b) Explotación de minas, industria.
c) Comercio, transportes y comunicaciones, hotelería y venta de bebidas.
d) Ejército y marina.
e) Servicios públicos diversos.
f) Profesiones liberales.
g) Servicios domésticos personales.
h) Profesiones indeterminadas.
i) Personas sin profesión.

Estimamos nosotros que un estudio de los delincuentes por estos aspectos sólo puede ser completo si la clasificación se hace tomando en cuenta los tres puntos de vista distintos que ya enumeramos en el capítulo de estadística demográfica, a saber: la rama de la actividad industrial a

que se encuentran dedicados; la ocupación individual que tienen dentro de esa actividad, y la situación profesional.

La determinación del lugar del delito, que tánta luz arroja sobre los factores físicos o naturales que pueden haber influído en el hecho, como el clima, y también sobre el medio social, es de la mayor importancia. Al respecto, conviene tener en cuenta lo que dijimos al tratar de la población aglomerada y de la población dispersa, y la repartición que recomienda la Unión Internacional de Derecho Penal, acogida por el informe que hemos citado tántas veces.

Para los individuos condenados, por cada especie de delito, deben indicarse las penas impuestas, clasificadas según su gravedad, tomando en cuenta los casos de concurrencia de penas, y el carácter con que intervino el agente en el delito. (Autor, cómplice, auxiliador, etc.). Esta última circunstancia conviene también tenerla en cuenta al describir los otros aspectos de la criminalidad subjetiva.

La estadística de la criminalidad en Colombia.—Antecedentes.

Existe la constancia oficial, consignada en los informes que el doctor Aníbal Galindo rindió como director nacional del ramo, de que, en la segunda mitad del pasado siglo, se llevaba entre nosotros una estadística de criminalidad. Algunos datos se encuentran consignados en un **Anuario Estadístico** correspondiente a la misma época.

En el Departamento de Antioquia se publica desde hace varios años una estadística que adopta como índice la criminalidad legal. (Causas falladas por el Tribunal Superior de Medellín). Se toma en cuenta, casi exclusivamente, un punto de vista subjetivo. Es de lamentar que los datos no se combinen adecuadamente, lo cual resta a esta estadística la mayor parte de la utilidad que podría prestar. Para los casos de homicidio se lleva un registro de criminalidad aparente que permite un estudio cuantitativo de cierto interés.

La Contraloría General reglamentó, por primera vez para todo el país, la estadística de criminalidad, por medio de la Resolución número 515 de 1936. (Diciembre 10) (1).

(1) **Cartilla Estadística,** Tomo I.

Posteriormente, se introdujeron algunas reformas y se refundieron las normas generales en la Resolución 418 de 1937, vigente en la actualidad (1).

Orientación general de nuestra estadística.

Nuestra estadística de criminalidad sólo abarca las infracciones previstas en el Código Penal. Los departamentos, sin embargo, están facultados para llevar estadísticas separadas de ciertas infracciones de policía, y especialmente de aquellas que conocen los juzgados denominados "de rentas," encargados de juzgar los casos de contrabando a los monopolios fiscales.

Se ha considerado de absoluta necesidad el registro de la criminalidad aparente, el cual se verifica en la forma que más adelante expondremos. Para la adopción de tal medida, se tuvieron en cuenta no sólo las consideraciones generales que expusimos atrás y que muestran la superioridad propia de este índice para el estudio cuantitativo del fenómeno delictuoso, sino también las circunstancias peculiares de nuestro medio y de nuestra organización judicial. En efecto, es bien conocida la lentitud con que se adelantan en Colombia tanto la instrucción sumaria como el juicio mismo. Falta, por otra parte, control sobre los funcionarios de instrucción, lo que ocasiona que muchos sumarios no lleguen jamás, o lleguen con un retardo enorme, al conocimiento de los jueces. Fácilmente se comprende que, en esas condiciones, no se puede aspirar a realizar un estudio serio de la criminalidad cuantitativa, ni sobre el número de delitos objetivamente constatados que arrojan los registros de calificación del sumario, ni sobre el dato de las sentencias definitivas.

Hay sí que descartar todo intento de utilizar ese índice para el estudio cualitativo de la criminalidad objetiva o para la estadística de la criminalidad subjetiva. Ya se expusieron las razones por las cuales no puede servir para dichos fines. Nuestra reglamentación presenta esa tendencia errada que se puede también apreciar en el registro de los homicidios que lleva el Departamento de Antioquia. Pero al efectuar el escrutinio de los datos correspondientes a 1937, se prescindirá de todo lo que no corres-

(1) **Cartilla Estadística**, Tomo V.

ponda a un estudio exclusivamente cuantitativo de los delitos.

Se buscó también, más con fines relacionados con la estadística de la justicia penal que con los propios de la de criminalidad, un registro del que bien puede sacarse el dato de los delitos objetivamente constatados por la autoridad judicial, ya que muestra, por un lado, el número de llamamientos a juicio, y por otro, el de sobreseimientos, con especificación de las causas que los provocaron. Pero no pueden ser recomendables esos datos como índice de la delincuencia, por las mismas razones que formulamos al propugnar por la utilización de los registros de la criminalidad aparente.

Para determinar la criminalidad legal, se toman en cuenta tan sólo los delitos que han sido objeto de condenación en sentencias definitivas y ejecutoriadas. Las estadísticas de criminalidad subjetiva comprenden únicamente los condenados en esas condiciones.

Los registros básicos.—Forma y tiempo de anotación de los datos.—La elaboración secundaria.

Nuestra reglamentación comprende tres registros estadísticos diferentes: el de la iniciación de sumarios, el de calificación de sumarios y el de sentencias ejecutoriadas. El primero se verifica por medio de boletines (uno para cada sumario), que deben remitir a las oficinas de estadística los funcionarios de instrucción, dentro de los diez días siguientes a la iniciación del procedimiento. Los otros dos se llevan sobre formularios que abarcan el movimiento mensual de cada oficina, y en los cuales debe irse anotando cada caso, a medida que queda en firme la respectiva providencia. Al fin del mes, se envía el boletín colectivo a la oficina del ramo.

La labor de escrutinio y elaboración secundaria, que en un principio se pensó confiar a las direcciones departamentales, se ha vuelto a centralizar en las oficinas de la Dirección Nacional, a fin de conseguir una mayor unidad de criterio en la agrupación de los casos y de aprovechar los sistemas de clasificación mecánica, cuya utilización es casi indispensable dado el crecido número de fichas que se deben elaborar.

El procedimiento adoptado para la recolección de los datos, hace que la estadística se resienta de las deficiencias materiales de que pueden adolecer los autos de donde se toma. De hecho, ocurre muchas veces que no se deja constancia en el expediente de algunas características especiales del delito o del procesado, y como los funcionarios judiciales no apelan para llenar el registro estadístico a más informaciones, necesariamente se rinden datos incompletos o poco precisos. El mal se agrava todavía más cuando se comete el error de no aprovechar siquiera el expediente, yéndose a recoger los datos sobre los libros radicadores de las oficinas judiciales, los que, como es natural, sólo contienen poquísimas y deficientes especificaciones. Por desgracia, los funcionarios del crimen no han obedecido siempre con exactitud las instrucciones que sobre el particular se les han impartido.

Como se vio atrás, nuestros reglamentos prevén el sistema cedular para cada delito, en la criminalidad aparente. En cambio, sólo se contemplan boletines colectivos para la criminalidad legal, y este sistema, que de por sí es defectuoso, se agrava con el hecho de que hay que deducir de la misma inscripción los datos objetivos del delito y los individuales de los condenados. El escrutinio se hace de esta manera laborioso y difícil. Una reforma que implantara el sistema cedular separadamente para cada uno de los aspectos objetivo y subjetivo sería muy benéfica; pero tropieza con la resistencia de los funcionarios judiciales, a quienes correspondería naturalmente una mayor labor en el registro.

La criminalidad aparente, lo mismo que el índice de delitos objetivamente constatados, sólo pueden ceñirse, en lo que hace a la clasificación por delitos, a nomenclaturas generales, sin especificaciones que únicamente puede suministrar la sentencia. Hay que recordar a este respecto, que el artículo 345 de la Ley 105 de 1890 habla de que en el auto de enjuiciamiento se formulará el cargo, mencionando el delito con la denominación que le da el Código Penal en el respectivo capítulo, o en el correspondiente título, cuando éste no se divide en capítulos, como homicidio, heridas, robo, hurto, etc., sin calificar desde luégo si el homicidio fue premeditado, involuntario o de otra especie,

En cambio, para la criminalidad legal, puede y debe hacerse una discriminación más completa.

Datos que contempla nuestra estadística.

Ya tuvimos ocasión de anotar que nuestros registros de criminalidad aparente se prestan para un estudio cuantitativo de la delincuencia, según los delitos que dan lugar a la iniciación de procedimientos, según el tiempo y lugar en que se suponen cometidos, y según el número de personas que aparezcan inicialmente como sumariadas. Además, se indican, en los casos de delitos contra las personas, el número de las víctimas y sus características personales. Repetimos, que las especificaciones que se solicitan respecto de los sumariados, no deben utilizarse con miras a un estudio de la criminalidad subjetiva.

El registro de la calificación de sumarios presenta interés, por cuanto nos da los datos del número de delitos por los cuales se llama a juicio, de la clase de ellos, y del número de personas que son objeto de enjuiciamiento. Además, al indicar las razones del sobreseimiento, da una información muy importante acerca de la impunidad y de sus causas. Pero este último aspecto de la cuestión, concierne especialmente a la estadística de la justicia penal, donde lo estudiaremos más a espacio.

Veamos ahora los datos que puede suministrar el registro de la criminalidad legal, tanto desde el punto de vista objetivo, como desde el subjetivo, no sin recordar las dificultades que presenta para el escrutinio el procedimiento de boletines colectivos que criticamos atrás.

En principio, pues, y salvas esas dificultades, nuestros registros podrían suministrar los datos siguientes:

Para el estudio de la criminalidad objetiva:

Número de delitos que fueron objeto de condena, con referencia a los municipios donde se cometieron.

Clasificación de los delitos, según su especie.

Clasificación de los delitos según su grado de ejecución, según el concurso subjetivo u objetivo, y según las armas empleadas para la ejecución del hecho.

Penas impuestas, según su clase y su duración o cantidad.

Para el estudio de la criminalidad subjetiva:

Las especificaciones relacionadas con el estado de embriaguez en que eventualmente pudo encontrarse el delincuente.

Los móviles aparentes del delito.

La reincidencia, por el mismo delito o por otros.

Las características personales del condenado, así:

Sexo.
Edad.
Estado civil.
País de nacimiento.
Grado de instrucción.
Ocupación.
Si trabaja por cuenta propia o ajena.

Tienen nuestros registros de la criminalidad legal una grave falla, consistente en que no se pide el dato relativo a la fecha en que se cometió el delito.

La comparación de la anterior información y de la forma que reviste, con las consideraciones que enunciamos al describir los principios teóricos generalmente aceptados para las investigaciones de la criminalidad, permite juzgar fácilmente acerca de la bondad de nuestra reglamentación o de los defectos que presenta.

En lo que hace a la realización práctica de la investigación, no es posible emitir todavía un juicio fundado. Son numerosos los obstáculos con que se tropezó en el primer año de vigencia de los reglamentos. Puede adelantarse el concepto de que, por lo menos en lo que concierne a la criminalidad aparente, los datos recogidos no son completos. La activa labor de control que ahora se ejercita, modificará, sin duda, favorablemente, ese estado de cosas.

En éste, como en otros sectores de nuestra estadística, será necesario hacer reformas de importancia, aprovechando la experiencia adquirida, y tomando en cuenta, por otra parte, las modalidades especiales de los nuevos códigos penal y de procedimiento que comenzarán a regir muy en breve.

La estadística de la delincuencia infantil.

Separadamente de la estadística general de la criminalidad, la Contraloría ha reglamentado la que concierne a

la delincuencia de menores. Se utiliza para esta última el sistema de cédulas individuales que debe llenar en cada caso el juez del conocimiento. La investigación reviste un carácter eminentemente subjetivo, prescindiéndose totalmente de la consideración del delito como unidad estadística.

La información sobre el menor es mucho más amplia y discriminada, y sigue, en sus grandes líneas, los modelos usados por el Juez de Menores de Bogotá desde hace algunos años. Se concede especial importancia al origen individual del sujeto (legitimidad o ilegitimidad), a las circunstancias especiales de los padres, al régimen familiar, a la influencia del hogar, al estado de salud, etc. (1).

La estadística de la justicia penal.
Definición y contenido.

Spallanzani (ob. cit.), define la estadística de la justicia penal en la siguiente forma:

"La disciplina que estudia, desde el punto de vista estadístico, tanto la actividad desplegada por los organismos judiciales para la reintegración del derecho violado por un ilícito penal, como la eficacia de las instituciones sobre procedimiento penal."

El contenido de esta estadística pertenece, pues, a dos órdenes diferentes. El primero se relaciona con la actividad de los organismos judiciales. (Aspecto administrativo). El segundo con la eficacia de las instituciones procedimentales, independientemente de los órganos que las aplican. (Aspecto jurídico).

Desde el primer punto de vista, la estadística tendría que abarcar:

a) La composición de los organismos judiciales.
b) La materia sobre la cual se ejercita la actividad de dichos organismos, tomando como unidad estadística fundamental al procedimiento considerado en sentido estricto (desde el momento en que determinada autoridad avoca el conocimiento, hasta aquel

(1) Véanse los detalles en el formulario respectivo incluído en el tomo V de la **Cartilla Estadística.**

en que esa autoridad pronuncia su decisión, que bien puede no ser definitiva).

c) La variación en el número de procedimientos ante cada magistratura y sus causas. El número y contenido de las providencias dictadas.

d) La duración del procedimiento en sus diversas etapas.

e) La frecuencia de las infracciones ante las distintas magistraturas, según la especie de ellas.

f) El acierto de las decisiones, medido por los casos de confirmación, reforma o revocatoria en las apelaciones surtidas.

Desde el segundo punto de vista, la estadística comprendería:

a) Los casos de detención preventiva y la duración de ésta.

b) Los casos de libertad condicional.
Unos y otros estarían relacionados con las distintas especies de delitos.

c) Las condenas condicionales.

d) Las causas de sobreseimiento.

e) El sistema probatorio. (Frecuencia de las distintas clases de pruebas).

f) La clase de las sentencias dictadas.

g) Las penas impuestas.

En la explicación del funcionamiento de la estadística de justicia penal, hay que precisar ante todo:

1º Los organismos judiciales que cobija la reglamentación.

2º El objeto que abarca, esto es, si se refiere a los procedimientos que se inicien para todo el campo penal, o si se excluyen los atañederos a materias disciplinarias o regidas por leyes especiales. (Procedimientos de penalidad fiscal, por ejemplo).

3º Los sistemas seguidos para la recolección de los datos.

4º El período de tiempo que se toma en cuenta.

Organismos judiciales que cobija nuestra estadística.

En rigor, nuestra estadística de justicia penal sólo cobija la jurisdicción penal ordinaria, estando excluídas de con-

siguiente la militar, la de policía y la encargada de ciertas penalidades fiscales. Aún la jurisdicción ordinaria no queda totalmente abarcada, ya que la reglamentación sólo prevé recoger los datos correspondientes a los juzgados de circuito, a los juzgados superiores, a los tribunales superiores y a la Sala de Casación en lo Criminal de la Corte Suprema de Justicia. Pero de hecho, puede recurrirse para ciertos aspectos a la estadística de criminalidad, que está extendida a un mayor núcleo de organismos, como que comprende a todos los funcionarios que instruyen sumarios o fallan definitivamente por delitos incluídos en el Código Penal, según tuvimos ocasión de verlo en otra parte.

Materia que abarca.

Todos los sumarios y causas de que conocen los funcionarios que quedaron enumerados en el punto anterior, sin distinción alguna. Pero hay que recordar que la estadística de criminalidad sólo toma en cuenta los delitos castigados por el Código Penal. De conformidad con el artículo 110 del Código Judicial vigente, a los jueces de circuito corresponde conocer, en general, de todos los delitos cuyo conocimiento no esté atribuído por la ley a otra autoridad. La Sala de Casación en lo Criminal de la Corte Suprema tiene a su cargo, entre otros, los juicios sobre extradición de reos, sin perjuicio de lo estipulado en los tratados públicos.

Recolección de los datos.

Nuestra organización es, por este aspecto, enormemente defectuosa, y se espera para su reforma a que entre en vigencia el nuevo código de procedimiento. En principio, sólo se utiliza un registro, en el que rinden los funcionarios, cada mes, el dato numérico global del movimiento de los asuntos a su cargo, y la especificación del número de sobreseimientos, autos de llamamiento a juicio y sentencias dictadas en el mismo período. Para hacer esa rendición, se toman las cifras correspondientes de los libros radicadores y de los copiadores de las oficinas.

Ya vimos atrás cómo se verifica el registro de los datos de la criminalidad, que pueden ser parcialmente aprovechados en esta estadística.

Aunque la información se rinde mensualmente, el período que se toma en cuenta para la presentación es el año solar.

Valor de nuestras estadísticas.

¿Hasta qué punto pueden llenar nuestras estadísticas de justicia penal las finalidades de información que expusimos arriba? ¿Qué vacíos presentan?

Desde luégo, ellas no abarcan el conjunto total de los procedimientos pendientes, ni informan nada sobre la actividad del ministerio público. Sólo permiten conocer la existencia y movimiento de sumarios y causas ante algunos funcionarios judiciales, y juzgar, de manera bastante imperfecta, por cierto, sobre el acierto de las decisiones de una parte de los órganos de la represión. La frecuencia de las infracciones, según sus distintas especies, ante las diferentes magistraturas, escapa al registro.

La enumeración de trabajos ejecutados en cada mes, (sobreseimientos, llamamientos a juicio, sentencias), que no está relacionada con las distintas clases de delitos, suministra apenas un burdo índice de laboriosidad.

Por el aspecto, pues, del funcionamiento de los órganos judiciales, nuestra estadística tiene una utilidad excesivamente limitada.

Apelando a los registros usados en la estadística de criminalidad, se obtienen resultados más satisfactorios. Veámoslo:

El registro de la criminalidad legal, permite medir la duración del procedimiento en sus distintas etapas, para cada causa que es objeto de sentencia definitiva; el acierto de las decisiones; la duración de la prisión preventiva; la clase de sentencia dictada y la pena impuesta.

El registro de calificación del sumario presenta los sobreseimientos clasificados según las causas que los provocaron.

El registro de la criminalidad aparente muestra la actividad de los funcionarios de instrucción, en la iniciación de los procedimientos.

Sin duda, esos datos, así obtenidos, no son todos los que una buena estadística podría reclamar. Pero sí comple-

mentan en buena parte los muy deficientes del registro anterior.

Hay una investigación que nos parece de gran alcance práctico y es la que consistiría en comparar las cifras de la criminalidad aparente, con las de llamamientos a juicio y con las de sentencias definitivas y ejecutoriadas. La primera comparación nos mostraría una especie aberrante de impunidad: la que cobija los delitos para los cuales no se llega a dictar auto de calificación, porque el expediente se pierde o traspapela o es maliciosamente retenido en las oficinas inferiores. Ese índice de impunidad se complementa con el que podría deducirse del examen de las causas de sobreseimiento, en todos aquellos casos en que, estando comprobado el delito objetivamente, no se conoce el autor, o se carece de pruebas suficientes, o se ha cumplido la prescripción.

El estudio comparativo entre los llamamientos a juicio y las sentencias condenatorias nos ilustra útilmente sobre la mayor o menor severidad de los jueces.

Investigaciones acerca de la prontitud y certeza de las penas.

El estudio de las leyes fisio-psicológicas nos enseña, según afirma Ferri, que la posible eficacia de las penas para evitar el delito, se debe, más que a su severidad, a su prontitud y a su certeza (1). La probabilidad de escapar al castigo es uno de los más poderosos factores psicológicos del acto punible. De ahí el interés que presentan los estudios estadísticos sobre el cumplimiento inicial que se dé a las condenas, y sobre el período que media entre el hecho delictuoso mismo, la sentencia condenatoria y las medidas materiales de la represión punitiva.

El dato del tiempo que transcurre entre la consumación del delito y la sentencia condenatoria, se puede obtener entre nosotros, de modo bastante satisfactorio, por la duración del procedimiento registrada en la estadística de la criminalidad legal.

Respecto al cumplimiento de la condena pronunciada, habría que distinguir, en primer término, entre las diferentes clases de penas que pueden ser impuestas, ideando

(1) Enrico Ferri: **Sociología Criminal.** Tomo II.

procedimientos adecuados para cada una de ellas. En efecto, algunas, que regularmente tienen el carácter de accesorias, se hacen efectivas por el hecho mismo de la sentencia condenatoria. (Privación de los derechos políticos, inhabilidad para ejercer ciertos empleos). Otras deben tener su cumplimiento en un solo acto (pago de multas), pero pueden ser susceptibles de transformarse en una especie diferente. Otras, en fin, deben cumplirse en un espacio de tiempo más o menos largo. (Penas privativas de la libertad). En lo que concierne a las enumeradas en último lugar, la investigación acerca de la certeza de la pena es independiente del estudio sobre la forma en que se cumplen las penas mismas y sobre su duración definitiva.

En la materia que venimos analizando, presenta nuestra reglamentación estadística un gran vacío. No es posible saber por los datos que ella está destinada a arrojar, cuántos de los individuos condenados definitivamente cumplieron o entraron a cumplir su condena, o cuántos escaparon a ese cumplimiento y por qué causas. Sin embargo, no parece difícil implantar una reforma que nos habilite para dar respuesta a esos interrogantes. Es obvio que los datos concernientes a los condenados que han escapado al cumplimiento de la pena, como que tienen un carácter negativo, sólo pueden establecerse periódicamente, mostrando, por ejemplo al final de cada año, el número de quienes habiendo sido condenados en sentencia ejecutoriada, durante ese período, no han cumplido todavía, o no han empezado todavía a cumplir su condena.

La detención preventiva se relaciona íntimamente con esta materia, ya que ella es a la vez una medida de seguridad, un medio de instrucción, y una "garantía de la ejecución de la pena" (1). Además, es norma general la de imputar a las penas privativas de la libertad, la duración que aquélla haya tenido. Este estudio de la detención preventiva sí puede llevarse a cabo entre nosotros, por los datos que arrojan los registros de la criminalidad legal, tanto para los condenados, como para quienes resulten absueltos en la sentencia definitiva.

---

(1) R. Garraud: **Précis de Droit Criminel.**

El cumplimiento de las penas privativas de la libertad.

Insiste también Ferri, y con razón, en la continuidad y solidaridad que deben existir entre las diferentes funciones prácticas de defensa social, incluída la ejecución de la pena. Precisa conocer los efectos de la sentencia, seguir a la persona juzgada, sin perderla de vista "en el océano de la vida libre o de la prisión." En otras palabras, la estadística debe buscar la conexión entre la sentencia, acto de la autoridad judicial, el cumplimiento de la pena, por el cual corresponde velar a las autoridades administrativas, y los efectos de la pena sobre el delincuente.

La duración efectiva de las penas privativas de la libertad, para los distintos condenados, según la especie del delito cometido, tiene, como se comprende fácilmente, la mayor importancia. Y establecerla numéricamente es uno de los objetos de la estadística carcelaria. Desgraciadamente, nuestra estadística no está orientada para conseguir ese fin. Sería necesario registrar, para cada uno de los presos que salen al estado de libertad, los datos correspondientes, incluyendo el tiempo imputado por detención preventiva, el efecto de las rebajas de pena, etc. Complementariamente tendrían que registrarse las informaciones concernientes a los presos que mueren en las cárceles y a los casos de fuga. Es éste un sector en el cual se impone, con caracteres de urgencia, una reforma fundamental.

La forma misma como se cumple la pena, debe ser también estudiada por la estadística carcelaria, que vamos a examinar a continuación.

La estadística carcelaria.

La estadística carcelaria no se puede referir únicamente, claro está, a la función que llenan los establecimientos penales respecto de los condenados, toda vez que en las cárceles se encuentran en todo momento personas que no tienen ese carácter. Para precisar el contenido de esta disciplina, distinguiremos en ella cuatro aspectos esencialmente diferentes:

a) El concerniente a la forma de aplicación de la pena y a sus efectos sobre los delincuentes.

b) El que se refiere a las personas que pasan por las cárceles, según la calidad con que ingresan a ellas.
c) El de carácter esencialmente sociológico, ya que para el estudio de la delincuencia y de los medios de combatirla son muy importantes las investigaciones sobre las características personales de los presos, y especialmente de los condenados (1).
d) El simplemente administrativo.

Comenzaremos por estudiar este último aspecto.

Una buena estadística tendría que presentar para cada una de las distintas clases de cárceles, establecimientos de castigo, reformatorios y manicomios criminales, los siguientes datos:

1º El número de establecimientos y su capacidad.
2º El personal de administración y vigilancia.
3º El movimiento de entrada y salida de los presos, y el tiempo medio de la permanencia de ellos en las diferentes clases de establecimientos.
4º El costo del sostenimiento.

La investigación de carácter administrativo, toma como unidad estadística a la persona que ingresa o sale del establecimiento, y de consiguiente, no puede dar por sí sola luz suficiente sobre el número de individuos que en un período determinado concurrieron efectivamente a las cárceles. Para este último efecto, hay que tomar en cuenta el movimiento interno de tránsito y traslados, excluído el cual, queda, como lo dice Spallanzani, el dato de las entradas de fuera de las cárceles y de las salidas afuera de ellas. Especificando, además, la causa de la entrada, puede llegarse a precisar el número de individuos que ingresan del estado de libertad absoluta, excluyendo así aquellos para quienes se revoca la libertad provisional y los que se capturan de nuevo después de una fuga.

Esta estadística del movimiento, estará, pues, acompañada de la discriminación de las causas de entrada y de salida.

El estudio a que se refiere el aparte b), y que tiene un carácter especialmente jurídico y judicial, implica la clasificación de los ingresados a las cárceles en detenidos, su-

(1) Alfredo Spallanzani. (Ob. cit.).

mariados, enjuiciados y condenados. Pero sus datos tienen un valor muy relativo cuando se toman sobre los registros de entrada y de salida, porque en el curso de un período de tiempo cualquiera, un individuo pasa de una calidad a otra sin cambiar de establecimiento. Una clasificación de los presos por estos conceptos, sólo puede realizarse prácticamente tomando en cuenta los individuos presentes en un momento determinado, por ejemplo, el día último de cada año.

La estadística que presenta un mayor interés desde el punto de vista penitenciario, es la relativa a la forma de aplicación de la pena y a sus efectos sobre los delincuentes. Su contenido puede descomponerse así:

1º Estudio de la morbilidad y de la mortalidad en las cárcles.

2º Enseñanza en las cárceles. Promedio de los individuos que se benefician de ella, y resultados obtenidos.

3º Clasificación de los presos según su conducta. Penas disciplinarias internas.

4º Régimen de trabajo. Número de presos dedicados a los distintos oficios.

5º Peculio de los presos.

Claro está, que la eficacia de la pena como elemento de represión se mide especialmente por la reincidencia, cuyo estudio especial se hace en la estadística de criminalidad. Pero la naturaleza de la reincidencia no puede apreciarse exactamente más que poniéndola en relación con las penas cumplidas y su naturaleza, lo cual indudablemente debería buscarse por medio de un registro especial. Podrían así apreciarse factores tan interesantes como el efecto nocivo que muchos atribuyen a las penas de corta duración, etc.

Queda por tratar, en último término, la estadística que se levanta sobre las características especiales de los presos, especialmente de los condenados, enderezada al estudio de la delincuencia, y que, por lo tanto, tiene un carácter esencialmente sociológico.

Para una investigación de carácter general, puede usarse como unidad estadística al individuo que ingresa del estado de libertad absoluta. No puede tomarse como unidad a todo individuo que ingresa a las cárceles, porque en-

tonces vendrían a pesar indebidamente en los resultados los datos concernientes a quienes ingresaron por traslado o tránsito, o por recaptura en los casos de evasión, o por revocatoria de la libertad condicional, o porque habiendo cumplido la pena se hacen acreedores a una nueva condena en el mismo año.

Puede usarse también el sistema de considerar a todos los individuos presentes en un momento dado. (Censo carcelario).

Es sobre los condenados presentes en las cárceles en un cierto período que pueden llevarse a efecto los más interesantes estudios sobre las características antropológicas de los delincuentes.

Nuestra estadística de cárceles y establecimientos de castigo.

Como investigación estadística general, se realizó en 1937 (diciembre 31), el censo carcelario de todo el país, cuyos resultados, que parecen a primera vista bastante completos, se están tabulando en la actualidad. Varios departamentos, y muy especialmente Antioquia, llevan desde hace algún tiempo estadísticas del movimiento de las cárceles en sus respectivos territorios. A principios de 1936, realizó también la Contraloría General el censo carcelario de Cundinamarca, y será sin duda interesante comparar los datos que él arrojó con los que venga a mostrar el censo general de 1937.

La reglamentación vigente ahora (Resolución número 418 de 1937), contempla tan sólo un formulario colectivo que deben llenar todos los directores de establecimientos, y que se envía a la Contraloría General por conducto de las Direcciones Departamentales del ramo. El diligenciamiento se hace a medida que entra o sale cada preso. Examinemos ahora hasta qué punto son suficientes sus datos para la formación de las distintas estadísticas carcelarias que enumeramos atrás.

a) Aspecto simplemente administrativo.

1º Se obtiene, naturalmente, el dato del número de establecimientos, clasificados en penitenciarías, colonias penales, cárceles de distrito judicial, cárceles de circuito, cárceles departamentales y cárceles municipales. Pero res-

pecto de estas últimas, es de anotarse que la estadística sólo cobija las de mayor importancia. Nada se ha dispuesto en orden al estudio de la capacidad de los establecimientos mismos.

2º Se obtiene el dato de los presos entrados, el de los salidos, y el número existente al final del mes. Pero no el de la duración que ha tenido la permanencia en el establecimiento. No se discriminan las causas de entrada, lo cual hace imposible establecer el número de presos llegados del estado de libertad absoluta. En cambio, se especifican las causas de salida, lo cual permite excluír del movimiento general el que corresponde a tránsito y traslados.

3º Sobre el personal de administración y vigilancia y el costo de sostenimiento, nada prevé esta reglamentación. Pero la mayor parte de los datos necesarios los obtiene para lo nacional la estadística fiscal y administrativa.

b) Los ingresados a las cárceles, lo mismo que los que salen de ellas, se clasifican en detenidos, sumariados, enjuiciados y condenados.

c) Nada se ha previsto acerca del estudio estadístico de la aplicación de la pena y de sus efectos sobre los delincuentes.

d) Para el estudio de carácter sociológico sobre las características de los presos, se solicitan, tanto respecto de los que ingresan como de los que salen, los siguientes datos:

Sexo.
Edad.
Estado civil.
Grado de instrucción.

Estas características se obtienen separadamente para cada clase de presos (detenidos, sumariados, enjuiciados, condenados), con especificación de los delitos o contravenciones que han originado la segregación, lo cual podría servir eventualmente para ilustrar sobre el movimiento de aquellas infracciones que no comprende nuestra estadística de criminalidad. Pero nuestro sistema tiene el defecto fundamental de que, por no distinguir a los presos según la causa de ingreso (llegada del estado de libertad absoluta, traslado, tránsito, etc.), arroja resultados no absolutamente exactos, ya que vienen a pesar varias veces en

el resultado final las características individuales de los trasladados de una cárcel a otra, de los ingresados por distintas condenas, de los que son objeto de recaptura en los casos de evasión y de aquellos en cuyo perjuicio se revoca la libertad condicional. Resultan, pues, mucho más aprovechables para el objeto perseguido, los datos de los censos carcelarios de que se habló atrás.

La comparación del contenido de nuestra estadística con los puntos generales de orientación que tuvimos ocasión de exponer, habla muy claro sobre la necesidad de introducir reformas que son importantes, y en muchos casos esenciales. Es este un campo abierto ampliamente a la labor de la Contraloría y en el cual debe cooperar al movimiento de renovación que se inicia actualmente en Colombia para los sistemas penales y penitenciarios.

Los recursos ante el órgano judicial en materia civil. Las estadísticas de justicia civil y de litigiosidad.

Dijimos atrás que, en lo tocante al cumplimiento de las obligaciones en materia civil, sólo se podían registrar ordinariamente los recursos ante el órgano judicial para la ejecución forzosa de las obligaciones o para la solución de los litigios. Ese registro puede dar lugar a estudios de diferente naturaleza, cuyo contenido trataremos de precisar ahora.

Recordemos para empezar, y para que no parezca extraño el que hablemos de la aplicación de la estadística al estudio de los fenómenos jurídicos en el campo civil, que, en esencia, las relaciones jurídicas entre los hombres que viven en sociedad no se diferencian en nada de las restantes relaciones sociales en cuyo examen se aplica hoy, de manera tan general y tan fecunda, el método inductivo. Si en el campo del derecho reina todavía, casi soberano, el método deductivo, como lo hace notar De Castro (ob. cit.), nada impide, por lo menos en principio, un cambio fundamental de sistema. La prueba de ello es que ese cambio se está realizando ante nuestros ojos en el estudio estadístico de la criminalidad. Y en los últimos tiempos se han presentado ensayos afortunados de aplicación de procedimientos inductivos en el campo de los contratos, el régimen dotal, etc. El título de la obra de Be-

nini, **Per un programma di scienza induttiva della vita giuridica** (1916), revela ya la sistematización de la orientación nueva.

El estudio de los hechos que se presentan ante la justicia civil, sirve de ocasión, tal como acontece en el campo penal, a dos órdenes diferentes de investigaciones. Por una parte, permite apreciar la actividad de los organismos judiciales y el funcionamiento de las instituciones procesales vigentes, y, por otro, la frecuencia de las litis, su persistencia, sus causas, la materia litigiosa, y las calidades personales de los litigantes. En el primer caso, tendremos la estadística de la justicia civil; en el segundo, la estadística de la litigiosidad.

Nuestra reglamentación estadística.

Nuestra estadística de justicia civil contempla por separado la justicia civil ordinaria (Tribunales Superiores, jueces de circuito y jueces municipales de cabecera de circuito únicamente), la actividad civil de la Corte Suprema de Justicia, y la de los juzgados denominados de tierras, investidos de una jurisdicción especial en los conflictos agrarios.

Para la justicia civil ordinaria (incluyendo la comercial), se utiliza un registro mensual que muestra el movimiento de los juicios en cada oficina, y la existencia al final del mes, con la especificación de si se trata de asuntos en suspenso o en actividad. Los juicios se clasifican en ordinarios y especiales, y de estos últimos se discriminan los más importantes, como los que dicen relación a las acciones de ejecución forzosa (ejecutivos, venta de bienes hipotecados), las expropiaciones, los juicios sucesorios, etc.

Se anota igualmente, y para cada clase de juicios, el dato de los trabajos ejecutados. (Autos de sustanciación e interlocutorios, apelaciones falladas, sentencias, remates).

Como puede apreciarse, la estadística así formada sólo permite estudiar:

a) La materia sobre la cual se ejercita la autoridad judicial civil. En este estudio se toma también como unidad estadística el procedimiento.

b) Las diversas clases de procedimientos, y la frecuencia de ellos ante las distintas magistraturas.
c) El trabajo desarrollado. Las unidades estadísticas son aquí, el auto interlocutorio o de sustanciación, la apelación fallada o la sentencia.
d) El acierto en las decisiones, aunque de manera imperfecta; ya que las apelaciones falladas se dividen en confirmatorias, revocatorias y modificatorias, e igual especificación traen las sentencias de segunda instancia.
e) La persistencia en la litigiosidad, por la expresión del número de apelaciones y de asuntos fallados en segunda instancia.
f) La litigiosidad aparente, según aparece de la cifra de asuntos iniciados en cada mes, según a la clase a que pertenezcan.

Nada se puede obtener sobre ciertas instituciones procedimentales, como la transacción, el desistimiento, la caducidad de la instancia o de la acción, pues en estos puntos la reglamentación vigente se apartó de las prácticas anteriores que, si bien no tuvieron nunca una vigencia general, eran indudablemente más completas.

Por la discriminación de los distintos juicios, se puede saber hasta cierto punto la materia de la litis; y decimos que hasta cierto punto solamente, porque todo el amplio campo del juicio ordinario quedó cobijado por una sola rúbrica, y es sabida la enorme variedad de acciones que se ejercitan por tal vía.

Si nuestra estadística puede bastar para dar una idea, siquiera sea imperfecta, de la actividad de los órganos judiciales, en cambio, poco puede decirnos sobre el funcionamiento de las instituciones procesales, y menos aún sobre la litigiosidad considerada como fenómeno sociológico. Para encontrar algo de eso, tenemos que acudir al registro especial de la casación civil, y a la estadística de los juzgados de tierras.

La casación civil.

Los registros que deben llenarse en la Corte Suprema de Justicia son dos. El primero es idéntico en esencia al

utilizado por la justicia civil ordinaria que acabamos de analizar. El segundo registra individualmente cada asunto decidido en casación, en el mes respectivo, y presenta por ello un mayor interés. Hay que lamentar que algo semejante no se haya establecido para los casos en que la Corte ejercita el control jurisdiccional de las leyes, decidiendo sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

El registro de los casos de casación, además de permitirnos juzgar sobre la actividad desplegada por la Corte en este ramo, nos ilustra sobre los puntos siguientes:

a) Sobre la materia litigiosa. Por la especificación de la acción o acciones intentadas en cada juicio. (Reivindicatoria, nulidad de contratos, etc.).

b) Sobre el acierto de las providencias dictadas en primera y en segunda instancia.

c) Sobre la duración del procedimiento en sus diversas etapas.

La estadística de los juzgados de tierras.

La estadística de los juzgados de tierras, presenta singular interés, no sólo porque está concebida de manera mucho más completa que la de los otros ramos de la justicia civil, sino porque en ella se pueden destacar claramente los dos órdenes distintos de estudios a que nos referimos atrás: la estadística de la justicia de tierras propiamente dicha y la estadística de litigiosidad.

El movimiento de asuntos ilustra sobre el número de los iniciados directamente cada mes (litigiosidad aparente); sobre los que llegan de otras oficinas, los que salen para otras y los que terminan. Los existentes al principio y al fin del mes, se dividen según se trate de asuntos en suspenso o en actividad. Por otra parte, se enumeran los trabajos ejecutados (autos, sentencias), los lanzamientos practicados, y las inspecciones oculares.

Todas estas especificaciones se encuentran relacionadas con las distintas clases de juicios, y las denominaciones de estas últimas permiten conocer muy bien la materia litigiosa.

Se estudian las causas de los juicios, específicas para esta clase de asuntos: inacción del derecho de propiedad,

pauperismo, ignorancia del origen de la propiedad, abusos. Y para medir la importancia social y económica que tengan, se discriminan según hayan versado sobre terrenos situados en centros productores, o en comarcas alejadas de los centros y sin importancia económica. Por último, se da el dato del número de personas que intervienen en los litigios.

Pero resulta todavía de mayor interés la ficha que debe llenarse para cada asunto, una vez que se dicta la sentencia. El terreno sobre que versa el litigio queda individualizado por su situación, su extensión en hectáreas, su titulación, las condiciones en que se encuentra explotado y la clase de cultivos a que se le dedica, el número de poseedores, de comuneros y de colonos, las circunstancias de posesión material, etc.

En nuestro entender, la organización de esta estadística constituye un ensayo afortunado para el estudio de la litigiosidad considerada en su aspecto sociológico. No es posible todavía formarnos una idea exacta sobre los resultados y el cumplimiento que se dé a las prescripciones de esta reglamentación, debido a los pocos meses que lleva de vigencia.

La estadística de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Dijimos al principio de este capítulo que también podían ser objeto de registro los recursos al control jurisdiccional para solicitar la declaratoria de invalidez de los actos del poder público en pugna con los derechos subjetivos de los particulares. Y lamentamos hace poco que no se hubiera prescrito un registro suficientemente completo de los casos en que la Corte Suprema actúa en el control de la constitucionalidad de las leyes. Vamos a examinar ahora los registros estadísticos establecidos para el movimiento de la justicia contencioso-administrativa, advirtiendo que ésta no sólo conoce entre nosotros de los juicios sobre anulación de decretos, ordenanzas y acuerdos, sino también de las apelaciones en los juicios de cuentas, de asuntos electorales y de otras muchas cosas.

El primero de los registros que prescribe nuestra regla-

mentación, se debe llevar por los Tribunales Seccionales de lo Contencioso-Administrativo. Contempla, por una parte, el movimiento de asuntos, y por otra, los trabajos ejecutados. Los asuntos se agrupan según su naturaleza. (Nulidad de actos de empleados departamentales, nulidad de acuerdos municipales, apelaciones en juicios de cuentas, asuntos municipales, expropiaciones, impuestos, negocios electorales, nulidad de ordenanzas, varios). Claro que esto no es suficiente para conocer la materia de la litis, y sólo mediante una cédula de registro para cada asunto podría llegarse a saber la materia misma sobre que versan los litigios, por ejemplo, los asuntos reglamentados en las ordenanzas, acuerdos o decretos que son objeto de impugnación, etc.

El segundo registro se lleva por el Consejo de Estado, y obedece, poco más o menos, a la misma orientación del anterior. Sólo que al través de él puede conocerse el acierto de las providencias dictadas en la primera instancia, ya que las sentencias de segunda se clasifican en confirmatorias, modificatorias y revocatorias. Igualmente se obtiene el dato de los casos en que se ha accedido a las peticiones de la demanda, y el de aquellos en que se han rechazado. Pero la disposición material del registro, por este aspecto, no es completa, porque no contempla la posibilidad de que se acceda a parte de lo demandado, y se niegue el resto. Como no se oculta a nadie la importancia que tiene el conocimiento de los casos en que el Consejo de Estado se vea obligado a anular por inconstitucionales o contrarios a la ley los actos del gobierno, teniendo en cuenta la materia sobre que versan esos actos, resultaría muy conveniente establecer una cédula individual para cada asunto, que se extienda en el momento del fallo y que contenga todos los detalles necesarios para un estudio de fondo.

Uno de los aspectos más sobresalientes de la evolución jurídica contemporánea, es el desarrollo del derecho administrativo y la importancia creciente de la jurisdicción contenciosa del mismo ramo. La estadística nacional debe apresurarse a ofrecer entre nosotros el material que haga posible el estudio inductivo de la materia, y que dé sólidas bases a las reformas que se proyecta adelantar.

La actividad del ministerio público.

Igual a como acontece en el ramo penal, nada tiene previsto nuestra reglamentación para registrar la actividad del ministerio público en el ramo civil y en el contencioso-administrativo. Nos limitamos a señalar ese vacío que debe procurarse llenar a la mayor brevedad posible.

La aplicación de los reglamentos de policía.
El estudio de la prostitución.

La reglamentación de la policía local está confiada en Colombia a las Asambleas Departamentales, que proveen a ello por medio de ordenanzas. De conformidad también con el artículo 3º de la Ley 8ª de 1909, corresponde a los departamentos arreglar todo lo relativo a la represión y castigo del fraude a sus rentas. Como el movimiento de las infracciones por este último concepto es muy considerable, varios departamentos del país llevan registros estadísticos sobre la actividad de los juzgados de rentas. La Contraloría Nacional no ha entrado, hasta ahora, a dictar una reglamentación general que uniforme los procedimientos en dicho sector.

En ejercicio de la mentada facultad reglamentaria en materia de policía, las asambleas han dictado normas especiales sobre prostitución. Las inspecciones de policía que conocen de este ramo, funcionan regularmente al lado de los dispensarios antivenéreos, y ante ellas quedan inscritas y bajo control, las prostitutas.

Claro que la prostitución clandestina es abundantísima; pero así y todo el número de mujeres inscritas es considerable, y suministra material abundante para un estudio de ese fenómeno de patología social. Por considerarlo así, la Contraloría General ha establecido un registro estadístico especial, cuyas características describimos a continuación:

Como los dispensarios tienen sus registros internos, de ellos deben tomar anualmente los datos que solicita la estadística, en un formulario uniforme para todo el país. Este formulario contempla los siguientes datos:

Número de mujeres públicas inscritas.

Clasificación de ellas, según sepan o nó leer y escribir.

Circunstancias individuales de legitimidad o ilegitimidad.
Influencia familiar. (Otros casos de prostitución en la familia).
Forma de vida. (Si viven o nó en lenocinios).
Clasificación por edades, estado civil y por hijos que hayan tenido y en qué épocas.
Clasificación por ocupación anterior, causas de prostitución y modos de vida anterior.

Además, la estadística de la lucha antivenérea contempla un estudio especial de la morbilidad venérea en las mujeres públicas.

La estadística de los actos y contratos generadores de obligaciones.—Los registros notariales.

El estudio inductivo de los fenómenos jurídicos no puede limitarse al de aquellos casos excepcionales en que el Estado interviene para ejercer la represión punitiva, o para dirimir los litigios. Por el contrario, debe buscarse la manera de registrar la actividad que se cumple dentro de las normas legales, en aquellos sectores en donde ello sea posible, y en la medida en que lo sea.

El derecho de asociarse en ciertas formas, por ejemplo, sólo puede ejercitarse con observancia de solemnidades externas que facilitan el registro de la totalidad de los casos. Se trata, entonces, de una actividad jurídica peculiar que puede ser objeto de apreciación estadística.

Esta clase de estudios tiene innegable importancia, por varios aspectos. En primer lugar, por el simplemente jurídico. No es indiferente, en manera alguna, conocer o nó el efecto que cumplen en la práctica las normas legales. Puede medirse, v. gr., si una determinada ley ha estimulado o restringido la asociación de capitales, o la fundación de instituciones de utilidad común. O si una disposición nueva ha fomentado los casos de ejercicio de un derecho antes inoperante. O las ampliaciones o restricciones que traigan en el uso del crédito a largo plazo, las normas sobre libre estipulación.

Pero además, de la estadística a que nos venimos refiriendo, se extraen utilísimos datos para el estudio de la situación económica, de sus variaciones y del sentido de su mo-

vimiento. Inútil es destacar la importancia que tiene, por ejemplo, el conocimiento del valor de las transacciones sobre la propiedad raíz.

El registro de la actividad jurídica cumplida normalmente, dentro de las reglas legales, se lleva a cabo de las más variadas maneras. Limitándonos a nuestro país, podríamos citar el registro que se hace de la constitución de sindicatos que obtienen personería jurídica, el de las patentes de invención que se conceden, el registro de las marcas de fábrica, y el que puede resultar de la supervigilancia que ejerce el Estado en todos los casos de fundaciones de utilidad común. Por razones de método, trataremos algunos de esos puntos en capítulos distintos de la presente obra. Por ahora, vamos a limitarnos a un registro que reviste tal vez la máxima importancia en esta materia: el registro notarial.

La solemnidad de la escritura pública está prevista en nuestras leyes para muchos actos o contratos. Es interesante destacar, sobre todo, entre los que a esa solemnidad están sujetos, las transacciones sobre la propiedad raíz, la constitución de sociedades, las adopciones, los poderes generales, etc. Además, deben protocolizarse en las notarías los juicios de sucesión, sector éste del mayor interés, como se comprende fácilmente.

En el Departamento de Antioquia se lleva desde hace varios años la estadística notarial, desgraciadamente sin la suficiente discriminación. A pesar de esto último, se han podido utilizar los datos para sacar interesantes conclusiones. Por ejemplo, la abundancia de ventas con pacto de retroventa, al ser señalada estadísticamente, ha venido a mostrar una forma nueva de simulación de los contratos de mutuo verdaderamente peligrosa e inmoral (1). Es de lamentar que en el movimiento notarial sólo se especifiquen separadamente las compraventas, permutas, hipotecas y cancelaciones, cobijando bajo la rúbrica de "Otras escrituras" los restantes instrumentos. No se puede así obtener datos claros sobre puntos tan importantes como la constitución, disolución y reforma de sociedades.

La reglamentación dictada por la Contraloría General para toda la República, no comprende tampoco todo el mo-

(1) **Boletín de Estadística de Antioquia. 1936.**

vimiento notarial. Se ha limitado la investigación, por ahora, a dos series de operaciones: las relacionadas con el movimiento de la propiedad raíz (compraventas, permutas, donaciones, hipotecas, cancelaciones de hipotecas, anticresis, remates, expropiaciones), y las relacionadas con la constitución, disolución y reforma de sociedades, distinguiéndose entre sociedades anónimas, en comandita y colectivas. El formulario respectivo exige en el primer caso la especificación del municipio donde está ubicada la finca, y para cada municipio el número de operaciones y el valor de ellas. Respecto de las sociedades, se deben especificar, por municipios de domicilio social, el número de operaciones, y el capital social; en el caso de reformas, sólo se toman en cuenta las relacionadas con la variación de dicho capital, especificando los aumentos o disminuciones pactados.

Es realmente de extrañar, que a pesar de la sencillez de este registro, se haya tropezado con innumerables dificultades para conseguir que los notarios lo diligencien siquiera regularmente.

CAPITULO VI

LA ESTADISTICA CULTURAL

Contenido y alcance de esta estadística.

Según la definición de Julien Luchaire, "la vida intelectual de un país comprende el conjunto de hechos que se refieren a la investigación científica y a la creación artística, lo mismo que a los conocimientis poseídos por los hombres, y al desarrollo de la facultad de comprender. Quedan por fuera de aquélla, los hechos concernientes a la actividad material, a los sentimientos, a las voluntades, es decir, la vida económica, la vida religiosa y moral, y la vida política propiamente dicha."

Hace notar Lucien March que, en este dominio, como en todos los fenómenos complejos cuyo valor se expresa más por cualidades que por cantidades, la expresión numérica se obtiene por medio de índices más o menos apropiados al objeto del estudio, pero cuyo valor es preciso no exagerar (1).

¿Cuáles deben ser esos índices?

El programa propuesto por la Comisión Mixta del Instituto de Cooperación Intelectual y del Instituto Internacional de Estadística, los reduce a las materias que clasifica en catorce grandes grupos, así:

I. Enseñanza.
II. Establecimientos científicos no anexos a las universidades.
III. Museos.
IV. Bibliotecas.
V. Archivos.
VI. Monumentos históricos y artísticos.
VII. Ediciones y Librería.

(1) **Rapport au nom de la Commission mixte de la Statistique Intellectuel. Par M. Lucien March. Bulletin de L'Institut International de Statistique. Tome XXIII. 1928.**

VIII. Teatros y espectáculos.
IX. Conciertos.
X. Cinematografía.
XI. Radiofonía.
XII. Subvenciones y premios.
XIII. Invenciones.
XIV. Censo de los titulares de profesiones liberales y de los jefes de empresa en las industrias del libro o poligráficas.

Sólo bastaría recordar que uno de los aspectos por los cuales se suele describir la población de un país, es el del grado de instrucción de los habitantes, para tener completa, o poco menos, la lista de los hechos externos susceptibles de representación numérica, al través de los cuales puede intentarse medir esa vida intelectual cuyo contenido parece que debiera escapar, por su misma naturaleza, a la precisión de las cifras.

La estadística de la enseñanza.

Nuestra estadística de la enseñanza tiende a abarcar todos los establecimientos educativos que funcionan en el país, tanto oficiales como privados. En los términos del artículo 2º del Decreto 489 de 1938, se consideran como establecimientos oficiales, aquellos cuyo origen se encuentra en leyes, ordenanzas, acuerdos o decretos de las entidades públicas, y aquellos cuyo personal directivo o docente sea nombrado por alguna autoridad oficial. Todos los demás son establecimientos privados, aun cuando reciban auxilios del tesoro público.

Según el mismo decreto, y la Resolución de la Contraloría número 16 de 1938, los establecimientos educativos se clasifican en cuatro grandes divisiones que comprenden los siguientes grupos de enseñanza:

II. **Primaria.**
a) Infantil.
b) Primaria propiamente dicha.
c) Complementaria.
d) Nocturna.
III. **Secundaria.**
e) Secundaria propiamente dicha.
f) Normalista.
g) Comercial.

III. **Superior.**
h) Facultades.
IV. **Especializada.**
i) Artes y oficios.
j) Agrícola.
k) Artística.
l) Militar y naval.
ll) Religiosa.
m) De enfermería.
n) Para anormales.
o) Otras enseñanzas.

Cuando en un mismo local funcionan varias enseñanzas, se considera que existen tantos planteles, cuantas distintas enseñanzas dicten.

La interpretación de la nomenclatura indicada requiere algunas explicaciones relacionadas con la edad de las personas que se benefician de los distintos ramos de la enseñanza, así como con el número de años de estudio que comprende cada uno de ellos.

La enseñanza infantil, sin número determinado de años de estudio, abarca tan sólo a los niños menores de siete años.

La primaria, propiamente dicha, que comienza a la edad anteriormente citada, tiene cuatro años de estudio.

La complementaria, destinada a orientar hacia algún oficio manual a los niños que han terminado su instrucción primaria, comprende dos años de estudio, y a ella se ingresa a la edad de 11 años.

La enseñanza nocturna, sin pénsum fijo, con materias propias de la primaria o complementaria, cuando es oficial, se refiere exclusivamente a los mayores de 15 años.

Los estudios de segunda enseñanza comienzan a la edad mínima de 11 años y su duración es de 6.

Los otros ramos de la enseñanza no tienen reglamentación especial sobre las edades de ingreso, con excepción de la enseñanza superior que exige una edad mínima de 17 años, y su duración es muy variada (1).

(1) V. La circular de instrucciones pasada por la Dirección Nacional de Estadística, en mayo 9 de 1938.

La clasificación de los planteles.

La unidad estadística fundamental es **el plantel**, establecimiento, o sección de un establecimiento, dedicado a un determinado ramo de la enseñanza, y distinto, por lo tanto, de la unidad **local** o de la unidad **institución**. La clasificación de **los planteles** dentro de cada ramo de la enseñanza, se verifica de conformidad con las siguientes normas:

a) Según el lugar donde funcionan. (Urbano o rural). Como tuvimos ocasión de expresarlo en otro capítulo, se suelen considerar urbanos todos los planteles que se encuentran situados en la cabecera del municipio respectivo, y rurales los demás. Creemos que se impone un criterio de distinción más técnico, inspirado en los principios que enunciamos en el capítulo III. Todo plantel destinado principalmente a servir a núcleos de población aglomerada de más de mil quinientos habitantes, deberá calificarse como urbano; como rural, el que deba servir principalmente a la población dispersa.

b) Según sea el plantel independiente, o funcione como anexo a otro destinado a distinto ramo de la enseñanza.

c) Según sea oficial o privado. Los oficiales se clasifican a su vez en nacionales, departamentales y municipales.

d) Según el sexo de los alumnos a quienes está dedicado. Se tendrán entonces planteles para varones, para mujeres y mixtos o alternados.

Estas clasificaciones deberán estar también en relación, como es natural, con las divisiones territoriales y administrativas del país. (Departamentos, municipios y territorios escolares).

Investigaciones propias de la estadística de la enseñanza.

Estas investigaciones son de muy variada índole. Procuraremos resumirlas a continuación, expresando lo que respecto de cada una de ellas prevé nuestra reglamentación vigente.

1º Investigaciones relacionadas con los locales donde funciona la enseñanza.

En una forma general, se contemplan las especificaciones relativas a la propiedad del local. Pero para la ense-

fianza primaria propiamente dicha, se amplía la investigación a otros datos. (Valor catastral del lote y de la edificación, área del lote, superficie edificada, número de pisos, si el edificio ha sido o nó construído especialmente para escuela, clase de construcción, número de aulas, servicios sanitarios, etc.).

2º Muebles y útiles de enseñanza.

Esta investigación se contempla entre nosotros únicamente para la enseñanza primaria. Salta a la vista, sin embargo, la conveniencia de extenderla a los otros ramos, principalmente para registrar los talleres en la enseñanza de artes y oficios, y los laboratorios y bibliotecas.

3º Preparación agrícola, en la enseñnza primaria.

Está prevista en este ramo la especificación de las escuelas que gozan de huerta escolar anexa.

4º Personal docente.

El personal de maestros se clasifica, en primer término, por edad, sexo, estado civil y nacionalidad. Su preparación trata de medirse, especificando si son o nó graduados y la categoría que ocupan en el escalafón, o si tienen título profesional y cuál, y también por el número de años de servicio en el magisterio.Para la enseñanza primaria, se toma además en cuenta el dato de si han asistido o nó a cursos de información pedagógica.

5º Personal de alumnos.

El personal se toma en cuenta para clasificarlo, en dos momentos diferentes:

a) En la matrícula. (Clasificación por sexos, edad, y año de estudio en que se matriculan).

b) En el examen. (Para los que lo presentan y para los que salen aprobados, clasificación por sexos y por años de estudio).

Además, en algunos ramos de la enseñanza se hacen clasificaciones adicionales. Por ejemplo, en la nocturna, los alumnos que terminaron el año se agrupan según los oficios que ejercen; en la de artes y oficios, los examinados y aprobados, por cada oficio; en la secundaria, los matriculados, por el carácter de internos, seminternos y externos; en la comercial, los graduados, por especialidades; en la universitaria, los matriculados, según el departamento del país de donde proceden; en la de anormales, se-

gún las anomalías de los alumnos y los oficios que están aprendiendo. Es claro, además, que en la enseñanza universitaria se agrupan separadamente las distintas facultades.

6º Funcionamiento de los planteles.

Esta investigación comprende dos aspectos:

a) El número de días hábiles en que funciona cada escuela.

b) La asistencia de los alumnos, pero sólo para la enseñanza primaria.

7º Servicios especiales.

Para los servicios médico y odontológico escolar, se registra el número de visitas, el de alumnos examinados, el de vacunados, y la duración de las visitas. Pero todo ello, sólo en el ramo de la enseñanza primaria propiamente dicha.

8º Inspección de las escuelas.

También sólo para la enseñanza primaria, por ahora, queda registrado el número de visitas de inspección escolar practicadas durante el año, y la duración de ellas.

9º Costo del servicio de enseñanza.

Esta investigación corresponde a la estadística fiscal, y abarca sólo las sumas desembolsadas por la nación, los departamentos y los municipios, en el ramo educativo. El desarrollo de ella y su estado actual, los examinaremos en otro capítulo de esta obra. Respecto de las rentas y gastos de los establecimientos privados, nada se averigua distinto al monto de los auxilios que les otorgan las entidades públicas.

10. Rendimiento en la enseñanza.

Hasta ahora nos hemos venido refiriendo al registro estadístico de los aspectos puramente externos de la enseñanza misma. Pero la investigación del rendimiento de ésta, es esencial. La necesidad y el alcance de ella los resume así el doctor Philip J. Idenburg, a quien se debe su implantación afortunada en el Reino de Holanda:

"Las estadísticas de la mayor parte de los países no están organizadas para calcular el rendimiento de la enseñanza. Esa insuficiencia radica en que, por regla general, nos hemos venido contentando con observaciones estadísticas, cuando es preciso exigir observaciones dinámi-

cas. La mayor parte de los datos consideran la enseñanza en un momento dado, como un todo estacionario, y no como un organismo que se encuentra en estado de movimiento constante. Y este es precisamente el caso para la masa de alumnos y de estudiantes. Una nueva generación de éstos es admitida cada año en los establecimientos educativos, y a partir de esa admisión se pone en movimiento. La cuestión es saber cómo se mueve.

Es preciso conocer los cambios sucesivos del grupo de alumnos admitido en el curso de un año determinado. Cuál es el número de los que después de un año pueden pasar a una clase superior, cuál el de los que deben repetir, lo mismo que el de los que abandonan definitivamente la escuela, pasan a otra del mismo género, o cambian de género de escuela. El organizador de la enseñanza, desearía saber más: quisiera estar al corriente de los motivos del cambio de escuela o de enseñanza, del estado de progreso de los alumnos y de la destinación de los que parten; quisiera poder controlar si existe una correlación entre esos detalles y el género de enseñanza precedente, o la edad de la admisión; y, además, poner esas cosas en correlación con el sexo, el medio social y el medio geográfico de los alumnos.

No es suficiente seguir una generación de alumnos en el curso de un solo año. Es indispensable saber lo que llega a ser de ella, en el curso de los años siguientes, mientras continúe en la enseñanza.... En cuanto al resultado de los estudios, no es posible contentarse con la observación del estado de cosas en una época determinada, sino que el carácter dinámico de los fenómenos debe encontrar su expresión en la estadística. Para los estudiantes de una generación determinada se conocerá el número de los que terminaron regularmente sus estudios, pasando los exámenes prescritos, los que desaparecieron en el intervalo, y los que pasaron a otras universidades o cambiaron de estudios. Todo puesto en relación con la edad, el sexo y la formación preparatoria de los estudiantes y con el medio social y geográfico (1).

(1) Philip J. Idenburg. **Le Calcul Statistique du Rendement dans l'enseignement. Revue de l'Institut International de Statistique. Abril, 1936.**

Las dificultades que existen para organizar una estadística que responda a esos fines, saltan a la vista, y serán además explicadas al tratar de la forma de nuestros registros. Por ahora, procuremos precisar hasta dónde ha contemplado nuestra reglamentación este último aspecto de las investigaciones relacionadas con la enseñanza.

Se obtiene cada año el dato global de los matriculados en cada clase, y de éstos, el número de los que llegaron a examen y el número de los que resultaron aprobados. Pero nada más. En la enseñanza primaria propiamente dicha, se consigna el número de matrículas canceladas, y las causas de cancelación.

Como se ve, se consideran datos globales sobre los cuales no es posible profundizar mucho. Al consignar la cifra de los que pasaron en los exámenes finales, no se distingue entre los que hicieron por primera vez el curso, y los que lo han repetido, y tampoco es posible saber cuántos abandonan la escuela sin pasar por todos los años de enseñanza, ya que las diferencias que se observen en el número de alumnos de los distintos cursos, al través de varios años, estarán influídas por el número de los que repiten curso, por las muertes, cambios de domicilio, etc.

Pero si no se puede llegar a un detalle preciso, que sólo resultaría de un sistema de registro como el implantado en Holanda y que examinaremos más adelante, eso no quiere decir que los datos que obtiene nuestra estadística carezcan de interés para la investigación que venimos comentando. Por ejemplo, en la enseñanza universitaria, las series comparativas de los que han iniciado estudios y de los graduados, lo mismo que la disminución del volumen de estudiantes a medida que se asciende en los cursos respectivos, pueden mostrar la proporción que corresponde a cada una de las profesiones liberales en el número global de los que por causas diversas interrumpen sus estudios. Además, la cifra representativa de los que terminan en cada ramo de la enseñanza, expresa muy bien el rendimiento plenamente logrado de los esfuerzos que se realicen en cada sector.

El mejoramiento de esta investigación tan llena de posibilidades y de consecuencias prácticas, tan seductora y tan apasionante, corresponde al programa del futuro desarrollo de la estadística intelectual en Colombia.

Tiempo y forma del registro estadístico de la enseñanza.

Nuestra estadística de la enseñanza se organizó en un principio, tan sólo por la distribución anual de formularios que los directores o jefes de establecimientos educativos estaban obligados a llenar, a la terminación de las tareas. Se partía, pues, de la base de que todos los establecimientos llevaban registros internos de los cuales era posible y fácil deducir los datos solicitados en los formularios estadísticos. La experiencia se encargó de mostrar que esa premisa era errada, y que debía comenzarse por organizar de manera eficiente la fuente misma de las informaciones.

Hasta ahora esa reforma sólo se ha iniciado en un ramo, el de la enseñanza primaria propiamente dicha. Verdad que era en él donde la necesidad del cambio de sistema se presentaba con caracteres más acentuados y urgentes. Los institutos secundarios y las universidades, por ejemplo, es natural que lleven registros internos más o menos completos y que los conserven más cuidadosamente.

A petición de la Contraloría, el Ministerio de Educación Nacional implantó, por medio del Decreto 489 de 1938, el Libro de Registro Escolar, cuya forma y contenido fueron también reglamentados por la Contraloría. Todos los datos relacionados con la enseñanza primaria, en las diversas investigaciones que quedaron indicadas atrás, se anotan oportunamente en el registro, el cual debe llevarse al día por el maestro y presentarse para su examen a los inspectores. Al principio del año, se desprende del libro un formulario resumen con destino a la estadística, y en la última semana del año lectivo el libro completo se remite para su aprovechamiento a la Contraloría General (1).

El sistema adoptado garantiza de la mejor manera la fidelidad de los datos y permite realizar estudios de singular interés. Por otra parte, el libro mismo presta una utilidad evidente a los funcionarios administrativos, que en cualquier momento pueden verificar sobre él la forma como funciona la escuela y se prestan los diversos servicios relacionados con la enseñanza.

(1) Resolución reglamentaria número 16 de 1938 (marzo 28).

Se ha estimado que todas las investigaciones que atrás indicamos deben presentarse anualmente. Nuestro país atraviesa un período de desarrollo que conviene ir conociendo en detalle, y que en ciertos sectores reviste una extraordinaria celeridad. Algunos datos que, como los relativos a locales escolares, ha considerado el Informe de la Comisión Mixta, que sólo es necesario presentar quinquenalmente, es indispensable conocerlos en Colombia con mucha mayor frecuencia, ya que el Estado, los departamentos y los municipios destinan fondos especiales para el fomento de las edificaciones, y los resultados de sus esfuerzos deben apreciarse con relación a lo invertido en cada vigencia fiscal.

Hicimos atrás alusión a la organización especial implantada en Holanda para algunos sectores de la enseñanza, y debemos volver, siquiera sea a la ligera, sobre ese tema. Para cada alumno de la enseñanza preparatoria, secundaria o superior, se llena, en ese país, una libreta por la administración de la escuela, libreta que se mantiene al día, y de la cual toma la oficina de estadística todos los datos que juzga necesarios. Este procedimiento es indudablemente el más perfecto, en lo referente a las investigaciones sobre el personal de alumnos, pero en el estado actual de nuestra organización educacional y estadística parece imposible implantarlo.

No terminaremos este aparte sin hacer alusión a algunas investigaciones de enorme interés que no se realizan entre nosotros y que en Holanda ha permitido llevar a cabo el sistema que dejamos descrito. Nos referimos a aquellas cuestiones relacionadas con el medio familiar y social del alumno, cuyo conocimiento parece ser cada vez más importante para una orientación inteligente y acertada de la enseñanza en general y muy especialmente de la que se encuentra confiada a la autoridad pública.

El conocimiento del analfabetismo.
Diversas fuentes de estudio.

Un dato esencial para poder juzgar de la eficacia de la labor educativa, es el de la difusión que tenga el conocimiento del alfabeto en la población de un país. Vincenzo Castrilli indica como fuentes de conocimiento de esa

difusión, el censo general, la estadística de la inscripción militar, y el registro de actos constitutivos del estado civil. La primera abarca todo el conjunto de la población; las otras dos sólo se refieren a una parte de ella, y a determinadas edades y sexos, y, de consiguiente, de éstas no pueden deducirse conclusiones generales sino con una extremada prudencia (1).

Ya hemos visto que el plan de nuestro censo tiende a clasificar la población según sepa o nó leer. De ese simple dato no se deduce información alguna sobre el grado de instrucción mismo.

No se ha prescrito todavía entre nosotros una estadística de la inscripción militar, y en los registros del estado civil tampoco se deja constancia de la instrucción de los comparecientes.

Los otros índices de la vida intelectual. Vacíos de nuestros reglamentos.

La estadística de los establecimientos científicos no anexos a las universidades, debe comprender los establecimientos dedicados a estudios de investigación, las asociaciones y academias, los congresos, y, finalmente, las misiones científicas, literarias o artísticas.

Respecto de tan importante sector, como también en lo concerniente a archivos, monumentos históricos y artísticos, invenciones y subvenciones y premios, nada tiene previsto nuestra reglamentación estadística. Sólo se inquiere, para determinados ramos de enseñanza, el número de estudiantes becados.

La estadística de las bibliotecas.

Castrilli (ob. cit.), estudia detenidamente el objetivo y los problemas de la estadística de las bibliotecas. Trataremos de resumir a la ligera las observaciones de ese autor, antes de describir el contenido de nuestra reglamentación estadística.

Por razones evidentes, no se puede pretender abarcar todas las bibliotecas existentes, sino tan sólo las públicas,

(1) Vincenzo Castrilli: **Statistica Intellettuale.** Milano, **1935.**

o las privadas cuando a ellas tiene acceso el público. Para las que comprenda la estadística, hay que establecer la distinción esencial entre bibliotecas científicas y populares, separando en las primeras, las de carácter general y las especializadas por cada categoría de estudios. Para todas, importa establecer el material contenido, las variaciones que éste sufre, y su utilización. También debe perseguirse el conocimiento de la organización misma, de la entidad y formación científica del personal que les está adjunto, y su situación financiera.

En la determinación del material bibliográfico surge, en primer término, la dificultad de saber qué debe entenderse por libro, por opúsculo y por periódico. Y en lo que concierne al libro mismo, hay que tener presente que él puede constar de uno o de más volúmenes, y que un solo volumen puede contener obras diferentes. Las cartas, manuscritos y documentos varios que contiene una biblioteca suelen considerarse de manera especial.

La información que presenta mayor interés para la estadística intelectual es la relativa a la utilización de la biblioteca, o sea al número de lectores y a las obras que se les han suministrado. Pero también son importantes los datos relacionados con los lectores mismos, como los referentes a su profesión, edad y condición social. Por su parte, los libros deben estar clasificados estadísticamente según las materias a que se refieren.

La Contraloría recoge en Colombia únicamente los datos de las bibliotecas públicas, y por conducto de la Biblioteca Nacional, mediante sistemas implantados de común acuerdo con esa entidad para evitar una duplicación inútil de trabajo. Las informaciones que se contemplan son las siguientes:

a) Número de volúmenes existentes en cada biblioteca, el día último de cada año, distribuídos por materias, así: trabajos generales, filosofía, religión, ciencias sociales, filología, ciencias puras, artes prácticas, bellas artes, literatura, historia.

b) Las variaciones en el material existente, sólo pueden establecerse por la comparación de los datos rendidos sobre existencia al final de los diferentes años.

c) Número de lectores en cada mes. No se establece

distinción alguna según las materias, ni según las características personales.

d) Obras compradas con los auxilios votados por los cabildos para las bibliotecas municipales, y valor de ellas.

Puede apreciarse sin dificultad la deficiencia de esta estadística como índice de la vida intelectual. Y a sus defectos evidentes de contenido, hay que agregar todavía los que resultan de la posible falta de registros internos que permitan llenar verídicamente los formularios estadísticos que sólo se envían al final del año. Por lo demás, no obstante la sencillez de la nomenclatura adoptada para la clasificación por materias, hay mucho que pensar sobre la manera como esa nomenclatura se utiliza en las bibliotecas municipales, y aun en otras de superior categoría y más ilustrada dirección.

Publicaciones.

También se recoge entre nosotros la estadística de este ramo, por conducto de la Biblioteca Nacional.

Como índice de desarrollo intelectual, esta estadística debe utilizarse con singulares precauciones. En ningún campo como en éste, hace notar Castrilli, la cualidad prevalece sobre la cantidad. De ahí la importancia que reviste una clasificación adecuada de las publicaciones hechas, según su naturaleza, las materias sobre que versen, etc.

La mejor fuente para esta estadística es, sin duda alguna, la constituída por la anotación de las publicaciones que recibe la Biblioteca Nacional. En efecto, de conformidad con disposiciones legales vigentes, se debe remitir a la Biblioteca un cierto número de ejemplares de toda publicación periódica u ocasional que se edite en la República. Nos parece que todos los esfuerzos deben orientarse a hacer cumplir fielmente esas disposiciones y a que la Biblioteca Nacional haga de las obras recibidas una clasificación clara y adecuada. Si eso se consiguiera, agregando la especificación de los ejemplares impresos, se podría formar en poco tiempo una estadística aceptable. La otra fuente de información contemplada en nuestros reglamentos, o sea la relación mensual que deben rendir los alcaldes sobre las publicaciones hechas en sus respectivos municipios, nos parece la menos indicada.

La estadística de espectáculos públicos.

La estadística de espectáculos públicos se recoge mensualmente en un boletín que deben llenar los alcaldes de cada municipio. Estos funcionarios tienen ocasión de conocer todos los detalles que se les solicitan, ya que la administración municipal debe constatarlos al recaudar el impuesto especial que grava los espectáculos entre nosotros.

La clasificación a que deben ajustarse las informaciones es la siguiente: conferencias culturales, conciertos musicales, cinematógrafo, teatro, separando el drama y la comedia del teatro lírico, deportes, carreras de caballos, circos, toros, otros.

Se solicita para cada clase el número de espectáculos, el de espectadores, y el valor total pagado por el público, incluyendo impuestos.

Las líneas escuetas de esta estadística hablan claro sobre su insuficiencia. Para no referirnos más que al caso de la cinematografía, anotaremos que no se contempla la indagación sobre el género de las películas proyectadas, lo que quita a los datos la mayor parte de su utilidad como índice de la vida intelectual. En general, puede afirmarse que nuestra estadística no responde a la orientación propia de la estadística cultural, ni permite medir hasta qué punto instrumentos tan preciosos como el cinematógrafo están respondiendo a la misión que les corresponde en la conquista y difusión de la cultura.

La radiofonía.

Llama la atención Castrilli sobre la importancia de la radiofonía, ya que este medio mecánico de difusión de la palabra hace en cierta manera partícipe a la población aun de las localidades más recónditas, del movimiento de ideas en los grandes centros, y de la actividad de todo el país. La radiofonía suministra además un nuevo y vital instrumento didáctico, y como tál puede prestar útiles servicios, especialmente en las escuelas aisladas y en los campos.

El informe de la comisión mixta que citamos atrás, recomienda sobre este particular las siguientes indagaciones: estaciones emisoras y su potencia eléctrica en kilo-

watios; la naturaleza de la emisión; las estaciones especializadas; número de horas de emisión, y número de estaciones gravadas con un impuesto, si existe éste, y su cuantía.

El último censo de los Estados Unidos incluye entre sus datos el referente a las familias que disponen de un aparato radio-receptor.

No se ha dictado todavía en Colombia una reglamentación estadística para este ramo.

Invenciones.

La Contraloría General se ocupa actualmente de organizar la estadística del registro de la propiedad industrial, materia, por otra parte, muy fácil, puesto que los datos respectivos se encuentran con detalle en los libros oficiales del Ministerio encargado por la ley de la expedición de las patentes. Pero será preciso distinguir con cuidado los inventos puramente nacionales de los efectuados en el extranjero y que se registran en el país, la diversa naturaleza de las patentes expedidas y los casos de renovación de patentes antiguas.

El censo de los titulares de profesiones liberales.

El informe de la Comisión Mixta, pide sobre este particular las siguientes especificaciones: clasificación por naturaleza de la profesión, y en cada profesión, distinguir los titulares según sexo, edad (menos de 25 años, 25 a 39, 40 a 59, 60 y más), y nacionalidad. Las cifras respectivas deben presentarse por circunscripciones territoriales.

Para esta investigación no es posible conceder mucha fe a los datos del censo civil, toda vez que ellos no están sujetos a control y existe entre los particulares la tendencia evidente a arrogarse títulos y denominaciones de que carecen. Debe, pues, recurrirse a otras fuentes más fidedignas y exactas.

Nada ha dispuesto todavía la estadística nacional sobre este ramo, con ser los datos respectivos tan importantes, no sólo desde el punto de vista del conocimiento del estado cultural del país, sino también por otros aspectos de inmediata utilización práctica. El desarrollo de las campañas de saneamiento y de obras públicas, por ejemplo.

está sujeto a las disponibilidades de personal humano en las profesiones de la medicina y la ingeniería, y el no tener en cuenta ese factor, ha ocasionado en no pocas veces extraordinarias dificultades y tropiezos.

Algunas investigaciones, no provenientes de los organismos estadísticos, se han llevado a cabo para la medicina, sobre la base de los datos de que dispone la Junta Central de Títulos Médicos, que no pueden considerarse como absolutamente completos. Ya en otra ocasión hicimos referencia al estudio que sobre los resultados obtenidos publicó el actual jefe del grupo de Estadística Sanitaria, doctor Roberto Concha. Corre también impreso un censo de ingenieros, que ya se está haciendo antiguo, y el doctor Alvaro Delgado Morales publicó, si no recordamos mal, una lista de odontólogos diplomados. Todas estas han sido iniciativas aisladas, sin periodicidad fija, y debe pensarse seriamente en acometer la formación de censos quinquenales, debidamente reglamentados, y rodeados de las necesarias precauciones.

CAPITULO VII

LA ESTADISTICA POLITICA Y LA DE CULTOS

Fines esenciales de la estadística política.

Se ha definido la libertad política, como la participación de los ciudadanos o de la nación en el gobierno del estado. El Gobierno, dentro de un régimen constitucional como el nuestro, es representativo, y la actividad política esencial consiste en la intervención de los ciudadanos para la formación de las instituciones representativas (1).

Lo expuesto nos indica cuáles son las investigaciones estadísticas que tenemos que estudiar en la primera parte del presente capítulo: aquellas que constituyen la expresión numérica de la manera como se ejerce la libertad política y como se forman las instituciones representativas. La gestión gubernamental en los diversos campos, los desembolsos que ella implica y los resultados que obtiene, serán objeto de las estadísticas administrativas y fiscales.

Por medio del sufragio, intervienen los ciudadanos en el gobierno del estado. Pero no todos los individuos que habitan en un país pueden ejercer esa función, que está reservada al cuerpo electoral. Es dicho cuerpo, pues, el que constituye, en primer término, el objeto de un registro estadístico, que permite relacionarlo con el volumen general de los habitantes. Luego viene lógicamente el estudio de la forma como el cuerpo electoral actúa, es decir, la estadística de las elecciones. El último término corresponde a la estadística que nos muestra la composición de las instituciones representativas y las características de los miembros que las integran.

---

(1) Maurice Hauriou: Précis de Droit Constitutionnel.

El cuerpo electoral.

Como el sufragio no se puede ejercer entre nosotros sin el requisito consistente en estar provisto de una cédula especial, puede considerarse, en realidad, que el cuerpo electoral está compuesto por el conjunto de los ciudadanos que habiendo obtenido ese documento lo conservan, por no haber ocurrido respecto de ellos ninguna de las causas de cancelación previstas en la ley. Acorde con esa idea, nuestra reglamentación prevé al conocimiento del cuerpo electoral, por medio de la estadística de cedulación.

Los jurados electorales de cada distrito deben rendir mensualmente a las oficinas de estadística, una información que comprende:

a) Total de electores hábiles existentes al principio del mes.
b) Aumentos ocasionados por expedición de nuevas cédulas y por revalidación.
c) Bajas producidas por la cancelación de cédulas.

Las causas de cancelación son, a su vez: muerte del elector, suspensión o pérdida de los derechos políticos, cedulación múltiple, falta de la edad legal. En los casos de cambio de domicilio, para poder votar en el nuevo, se revalida en él la cédula, pero esta operación no puede llevarse a cabo sino por lo menos con un mes de anterioridad al día de la elección. Como es lógico, la revalidación ante un nuevo municipio implica borrar el nombre del respectivo ciudadano de los registros electorales del distrito donde estaba inscrito anteriormente. En otras palabras, el cuerpo electoral está organizado sobre una base territorial, el municipio, y los ciudadanos que lo componen están repartidos entre los censos electorales de los distritos, sin que puedan hallarse válidamente inscritos en más de uno de esos censos.

La estadística del cuerpo electoral, formada como queda dicho, se afecta por la falta de información oportuna de los jurados electorales. Pero es éste un defecto que se ha ido remediando mediante la aplicación de sanciones y que, en realidad, puede llegarse a eliminar por completo. Más difícil parece, en cambio, poder llegar a corregir del todo algunos defectos internos del sistema. El movimiento anormal de revalidaciones en la proximidad

de elecciones de concejeros municipales, parece ser uno de ellos, ya que varía temporalmente el volumen de los censos electorales de los distritos, sin que se controle suficientemente la circunstancia de haberse adquirido domicilio en el sitio donde se hace la revalidación. Además, no se cumplen estrictamente las disposiciones dictadas para garantizar la cancelación de las cédulas de los ciudadanos que han fallecido, lo que viene a inflar por encima de la realidad el volumen del cuerpo electoral. Por otra parte, la no remisión oportuna de los documentos que prescribe la ley, a la Oficina Nacional de Identificación Electoral, impide que ésta ejerza sobre el movimiento de cedulación el control completo que sería de desear (1).

El censo civil próximo va a permitir realizar interesantes comparaciones entre el número de individuos capaces en principio de ejercer el sufragio, y el de aquellos que por haber obtenido su cédula forman realmente parte del cuerpo electoral.

La estadística del sufragio.

Como dijimos atrás, los miembros del cuerpo electoral intervienen en el gobierno del estado por medio del ejercicio del sufragio. ¿En qué proporción lo hacen, a favor de qué corrientes políticas y con qué resultados? Son todas preguntas a que debe responder la estadística de las elecciones.

Se obtiene ésta, por medio de la información que deben rendir las corporaciones electorales encargadas de los escrutinios. A través de ella se puede conocer el número de listas inscritas, con su respectiva denominación según la tendencia política que cada una representa; el número de votos emitidos por cada lista, y el de individuos de cada lista que resultaron electos. De esta manera, aparecen claros los resultados políticos del ejercicio del sufragio.

Cosa semejante acontece con las elecciones populares para presidente de la república.

La estadística de las corporaciones representativas.

La reglamentación respectiva cobija a los cabildos, las asambleas, la Cámara de Representantes y el Senado de

(1) Hernán Montoya: **La cédula y el sufragio. Bogotá, 1938.**

la República. La estadística debe mostrar el número de miembros de cada entidad, la proporción en que se encuentran representadas las distintas tendencias políticas, el número de miembros que asisten como principales y el de quienes concurren con el carácter de suplentes, y, por último, las especificaciones sobre edad, lugar de nacimiento y profesión de los concurrentes. Para los representantes, senadores y diputados, se anota además el dato sobre las legislaturas anteriores en que han tomado parte.

No se ocultará a nadie, la importancia que sin duda reviste un estudio pormenorizado de las características propias de las personas a quienes el cuerpo electoral confía su representación. Y quizá sería conveniente ampliar las indagaciones que hoy se realizan, para cobijar otra clase de hechos, como las causas de no asistencia de los principales electos, eliminando además algunos defectos del sistema, precisando el tiempo de concurrencia de cada individuo, la proporción en que se renuevan las corporaciones, el número de sesiones que celebran y el promedio de asistencia a ellas. Todo lo que tienda a arrojar luz sobre el funcionamiento, los defectos y la actividad propia de los organismos legislativos, eje de nuestros sistemas democráticos, tiene trascendencia innegable. Y yendo todavía más adelante, cuánta utilidad prestaría, por ejemplo, la agrupación por materias de los proyectos en que se manifiesta la iniciativa parlamentaria o la gubernamental, la cuantía de los créditos votados, según tengan su origen en el gobierno o en las cámaras, la naturaleza de las leyes, ordenanzas o acuerdos expedidos, etc. No siendo, por lo demás, estas investigaciones, demasiado difíciles ni excesivamente laboriosas, la Contraloría General podría avocarlas, y debe hacerlo sin retardo.

La estadística de cultos.

Esta estadística sólo cobija, en la práctica, al culto católico. Se limita a presentar, agrupadas por Arquidiócesis, Diócesis, Vicariatos o Prefecturas Apostólicas, las parroquias; y para cada una de éstas, el número de templos, de oratorios públicos o semipúblicos, el de sacerdotes seculares o regulares que los dirigen, el de laicos al servicio de ellos, el de comunidades religiosas de hombres y mujeres y el de cementerios.

CAPITULO VIII

LAS ESTADISTICAS ECONOMICAS. RIQUEZA Y RENTA NACIONALES

Economía y estadística.

Sabida es la importancia, cada día mayor, que se concede a la estadística en los estudios económicos. "Como toda ciencia, la economía política no podría progresar, sino pasando, según ha escrito M. Painlevé, del estado cualitativo al estado cuantitativo y causal." (1).

En el estudio práctico de los fenómenos es donde se hace sentir más esa tendencia, que, sin embargo, no puede llegar a ser exclusiva. Como ha recordado Aftalion, hay en lo económico algo más que lo cuantitativo, y, de consiguiente, no puede prescindirse en su análisis de los métodos de observación que se ejercitan sobre datos no numéricos, ni de los psicológicos y matemáticos (2).

La primera función que debe cumplir el método estadístico aplicado a los fenómenos económicos, es la de recoger los datos, expresión numérica de los hechos. Los principios según los cuales se recogen esos datos, la especificación de los fenómenos que se trata de investigar al través de ellos, constituirán el objeto de éste y de algunos de los capítulos siguientes. Pero también nos ocuparemos más adelante de la manera como la Contraloría se ha organizado para estudiar metódicamente, sobre esa materia bruta, las regularidades o leyes estadísticas en lo económico, y para tratar de establecer previsiones, especialmente en materia de movimientos cíclicos.

---

(1) Maurice Olivier: **Les Nombres Indices de la Variation des Prix.**

(2) Albert Aftalion: **Cours de Statistique.**

Clasificación de los datos estadísticos específicamente económicos.

La variedad misma de los fenómenos económicos dificulta, cuando se trata de presentarlos numéricamente, una clasificación adecuada. Se ha solido agruparlos en los cuatro viejos cuadros clásicos: producción, circulación, reparto y consumo. Pero, si bien es teóricamente posible referir cualquier dato estadístico a uno de tales cuadros, no siempre resulta eso lo más cómodo ni lo que mejor responde a la lógica de las indagaciones. Así, pues, sin perder de vista totalmente esa clasificación fundamental, nos apartaremos de ella en el curso de esta obra, buscando una nomenclatura más ajustada a las peculiaridades propias de la investigación estadística. Los grandes renglones de esa nomenclatura serán los siguientes:

A.—Riqueza y renta privadas.
B.—Riqueza y renta públicas. Finanzas públicas.
C.—Producción, trabajo y salarios.
D.—Precios, costo de la vida, stocks y consumos.
E.—Moneda, crédito, banca, seguros.
F.—Comercio.
G.—Transportes y comunicaciones.

La riqueza nacional.

La riqueza nacional de un país es la suma de la riqueza pública y de la privada. La primera se encuentra compuesta por el patrimonio del estado y de las otras entidades de derecho público; la segunda por el perteneciente a las personas jurídicas o físicas de derecho privado. Según el concepto de Gini, la riqueza avaluable de una colectividad debe abrazar los bienes materiales en cantidad no superior a las necesidades, o sea aquellos que tienen un valor de cambio. Valorar el conjunto de los bienes no significa, pues, otra cosa que buscar su valor comercial, el cual servirá para dar la medida de la utilidad económica que esos bienes tienen para quienes los poseen (1).

En el cómputo de la riqueza privada deberán entrar

(1) Gaetano Pietra y Giovanni Ferrari: **Ricchezza e Reddito delle Nazioni.** Milano, 1935.

todos los elementos activos y pasivos de que consta el patrimonio de las personas. Los créditos y las deudas tienden a compensarse, salvo la existencia de acreencias u obligaciones con el exterior, y salvo también la posibilidad de que no haya compensación entre el estado y los particulares respecto de las acreencias y deudas de estos últimos para con el primero.

La avaluación de la riqueza privada.

La avaluación de la riqueza privada, y, en general, de la riqueza nacional, es una operación de las más interesantes de la estadística económica; pero también de las más difíciles y complejas. No sabemos nosotros que hasta ahora se haya hecho en Colombia ningún intento afortunado para realizarla, a lo menos por los organismos oficiales de la estadística. Sin embargo, quedaría un gran vacío en esta obra si no enunciáramos, siquiera brevemente, los principios fundamentales que presiden tan interesante investigación, y si no procuráramos precisar, hasta dónde puede ser posible llevarla a efecto en nuestro país.

Sir Josiah Stamp (1) distingue cinco métodos principales que se encuentran hoy en uso para computar la riqueza privada:

a) El basado en el impuesto sobre el capital.
b) El que se funda en los datos del impuesto sobre la renta.
c) El que se deriva del impuesto de sucesiones y donaciones.
d) El de inventario, que consiste en la suma de datos sobre la riqueza, obtenidos por diferentes fuentes, y
e) El censo.

Para la avaluación, hay que distinguir además, el procedimiento objetivo o real, y el procedimiento subjetivo o personal. El primero, busca y avalúa directamente los elementos del patrimonio, prescindiendo de la persona; el segundo, toma como objeto el conjunto patrimonial de la persona, sea física o jurídica.

Estudiemos separadamente cada uno de los métodos que enumera Stamp, y las posibilidades de aplicarlos en nuestro país.

(1) **Wealth and Taxable Capacity.** London, 1930.

a) A partir de la Ley 78 de 1935 existe en Colombia un impuesto calculado sobre el valor del patrimonio. Para los efectos consiguientes, deben denunciar sus bienes las personas naturales o jurídicas, cada año, y con las formalidades que la misma ley establece.

Esta fuente no puede ser correctamente utilizable para el cálculo de la riqueza privada, por las siguientes razones:

1ª Porque el impuesto no cobija a los patrimonios inferiores a $ 10.000 que forman una gran parte de la fortuna nacional.

2ª Porque provisionalmente gozan también de exención los capitales invertidos en minas de oro, plata y platino, y en predios, plantaciones, edificios y maquinarias destinados actual y principalmente a las industrias del café y del banano.

3ª Porque el valor de las propiedades raíces se fija tomando en cuenta los avalúos catastrales municipales, que son extraordinariamente imperfectos, según explicaremos más adelante.

Aparte de estos inconvenientes, que se derivan de las peculiaridades de nuestra legislación, existe uno común a todos los procedimientos que se fundan en avalúos hechos con fines fiscales, consistente en que éstos siempre son inferiores a la realidad, ya por dificultades de orden práctico, ya por la fuerte evasión que normalmente existe respecto del impuesto (1).

b) Tampoco creemos utilizable nuestra estadística del impuesto sobre la renta para el avalúo de la riqueza privada. En efecto, dadas las exenciones iniciales consagradas por la ley, y la evasión fiscal que es todavía enorme, el número de contribuyentes inscritos en los registros resulta verdaderamente insignificante dentro del conjunto de la población. Para juzgar de ello basta tener en cuenta que en el año de 1936, el número de contribuyentes fue sólo de 34.469, mientras el número de fincas inscritas en el catastro de la propiedad raíz era de 861.508. No parece fácil además resolver con acierto la cuestión relativa a la escogencia del tipo de capitalización.

(1) Pietra y Ferrari: (ob. cit.).

c) Alrededor de los datos sobre bienes conocidos a propósito del impuesto a las transmisiones gratuitas, se han utilizado varios métodos especialmente ingeniosos. El primero, consiste en avaluar el patrimonio transmitido por sucesión en un determinado período, y en multiplicar luégo su monto por el cuociente resultante de dividir el número de habitantes por el de muertos. Se parte de la base de que la riqueza transmitida es a la riqueza total, como el número de muertos al de expuestos a morir.

El segundo método, es el denominado de Foville. Toma en cuenta el monto del patrimonio transmitido por causa de muerte (anualidad sucesoria) y además las donaciones entre vivos. Con la suma de las dos cantidades se tiene la llamada "anualidad devolutiva." El intervalo devolutivo lo constituye el tiempo que transcurre entre dos transmisiones de la naturaleza ya indicada. El cálculo del intervalo devolutivo ha sido objeto de largas discusiones, y se han aplicado sobre el particular criterios muy diversos. Parece afirmarse la idea de que ese intervalo debe ser el de una generación, tomando por ésta el tiempo medio que corre entre el momento en el cual un heredero entra en posesión de una herencia de familia, y aquel en el cual deja el puesto a su sucesor (1). Foville había calculado la duración del intervalo en 36 años, para Francia; Gini ha reducido esa cifra a 32; Harris y Lake, indicaron el coeficiente 29. Para calcular el monto de la riqueza privada, se multiplica la anualidad devolutiva por el coeficiente que expresa el intervalo devolutivo.

La aplicación de estos sistemas tropieza también entre nosotros, no obstante su aparente sencillez, con enormes dificultades. Sin parar mientes en las que se originan en problemas como el del cálculo del intervalo devolutivo, debemos recordar que sólo ahora se ha comenzado a organizar la estadística del impuesto de sucesiones y donaciones en forma que permita saber el valor de los bienes transmitidos. Pero el obstáculo más grave radica en la evasión fiscal, común a todos los países, y que ha sido

(1) Francesco Coletti: **La Determinazione della Durata della Generazione e il Calcolo della ricchezza privata di un paese.** 1907.

señalada como un defecto fundamental del sistema, pero que entre nosotros reviste proporciones muy grandes, en su doble forma de sustracción de los bienes hereditarios al impuesto y de atenuación de su valor.

La plena prueba de la insuficiencia de los registros del impuesto para conseguir los fines a que nos venimos refiriendo, se puede encontrar en los estudios practicados a propósito de la implantación de la reforma tributaria de 1935. Se observaba entonces, que la baja productividad del impuesto tenía por causas, aparte del fraude preparado por el causante de la mortuoria, la ocultación del activo de la sucesión, la simulación del pasivo hereditario, el desacierto en el avalúo de los bienes y la omisión y demora en la apertura y prosecución del juicio mortuorio (1). Por avalúo de mortuoria se ha entendido siempre una valoración de los bienes relictos siempre inferior a la realidad. Y en los campos, sobre todo, suelen turnarse a veces varias generaciones en la posesión de los inmuebles sin cuidarse de perfeccionar la titulación respectiva por la adjudicación que se haga en el juicio. A pesar de la reforma legal implantada, pasará mucho tiempo antes de que se modifique sensiblemente ese estado de cosas.

d) El método de inventario, al cual se asocia en la práctica el de la capitalización de los réditos, resulta de aplicación más o menos fácil o complicada, según las distintas categorías de bienes. Se aprovecha de hecho el recuento que de algunos de ellos se encuentra ya realizado con fines distintos, por ejemplo, el catastro de la propiedad raíz, los censos ganaderos y agrícolas, etc. Cuando no se puede hacer un avalúo objetivo, se recurre al método de capitalización de las rentas, calculando el monto del capital por el rendimiento anual, a una tasa determinada por investigaciones preliminares.

La Contraloría General ha previsto la recolección anual de los datos catastrales. Los formularios respectivos investigan el número de fincas urbanas y rurales, clasificadas por escalas de valores; el número de propietarios; y el número de fincas no gravadas por el impuesto predial, según la entidad a que pertenezcan. Pero los datos res-

(1) Carlos Lleras Restrepo: **La Reforma Tributaria ante la Cámara de Representantes. Bogotá, 1936.**

pectivos se recogen de las listas de las tesorerías municipales, y están viciados, de consiguiente, por los defectos que tienen esas listas (1).

Ahora bien: la experiencia demuestra la enorme imperfección de nuestro catastro. En un estudio realizado sobre casos concretos por el Jefe de la Oficina Nacional de Catastro del Ministerio de Hacienda, se pudo comprobar que el avalúo catastral es siempre inferior al precio comercial de las fincas en cantidades de mucha consideración (2).

La forma misma como se llevan a cabo los avalúos en la mayor parte de los departamentos, mediante una apreciación general, sin que medie la mensura de los terrenos, y obedeciendo con frecuencia a influencias extrañas, bastaría para desechar la exactitud de los datos que arrojan los registros municipales. Por otra parte, como también se ha podido comprobar, un número apreciable de fincas ha escapado a la inscripción en los registros. El valor total de la propiedad raíz, para 733 municipios que enviaron información en 1936, es de $ 1.666.585.744.

Se ha previsto la formación de un catastro científico nacional, en la Ley 78 de 1935; pero hasta el momento, muy poco se ha avanzado en los trabajos preliminares de esa gigantesca labor.

Es, pues, bastante imperfecta la principal fuente a que podría apelarse para la valoración del capital inmueble.

En cuanto a las minas, estando controlado en la mayor parte de los casos el producto, ya por una intervención directa del Estado, como ocurre con los petróleos, ya porque exista la obligación de enajenar a determinada entidad toda la materia extraída, como es el caso del oro, podría pensarse en una valoración indirecta. Pero en este camino se tropieza con la dificultad de que los productos sólo tienen un carácter temporal y no periódico, de manera que a un mayor rendimiento suele corresponder una disminución efectiva del capital.

No se ha hecho entre nosotros un censo ganadero que merezca verdaderamente tal nombre, aunque sí existen algunos cálculos indirectos realizados con base en el nú-

---

(1) Resolución número 537 de 1936.

(2) Patricio Wills: **Memorándum sobre la organización del catastro.** Inédito.

mero de cabezas sacrificadas cada año. Nuestras estadísticas industriales y agrícolas, como veremos más adelante, tampoco pueden servir de base cierta para el avalúo general de la riqueza privada.

Ciertos bienes muebles son, por el contrario, avaluables directamente, sin dificultad. Tal es el caso de los depósitos de ahorro, de los títulos de deuda pública, etc. Otros, como las joyas, los muebles y objetos preciosos, etc., escapan prácticamente a toda avaluación. No hay que olvidar, al tomar en cuenta el valor que representan las acciones de las sociedades anónimas, que su computación excluye la de los bienes raíces y muebles que son propiedad de las mismas sociedades.

Este breve recuento de las dificultades con que tropezaría forzosamente la aplicación del método objetivo de avaluación en Colombia, no se ha hecho para excluír la posibilidad de intentar esa aplicación, con todas las precauciones del caso. Tratándose de una investigación estadística de tan singular interés, los resultados que puedan obtenerse, por imperfectos que resulten, sin duda servirían de útil orientación. Por lo demás, en el estado actual de las cosas, este método parece ser el único en el cual pueda pensarse entre nosotros.

e) El método del censo periódico de la riqueza, es practicado principalmente en Australia, e implica una apreciación objetiva de las distintas categorías de bienes, sobre cuya dificultad en un país como el nuestro, resulta casi inútil insistir.

Aparte de los métodos que hemos mencionado, existe otro que se basa en la proporción entre el patrimonio vendido y el patrimonio total, y el intervalo medio entre dos transmisiones a título oneroso. Pero este sistema puede tan sólo usarse para la estimación de la propiedad inmueble, y en ninguna manera para los bienes muebles, de cuyas transmisiones no quede registro alguno.

Por último, precisa no olvidar, en tratándose de esta investigación, la influencia que tienen en los resultados, las variaciones en el valor mismo de la moneda que sirve de común unidad de cuenta. La corrección del error que se origina en dicha causa, sólo puede hacerse utilizando los números índices de precios.

La avaluación de la renta privada. Su importancia.

Anotan Pietra y Ferrari (ob. cit), que mientras el cálculo del patrimonio da una visión estática de la masa de los bienes de que puede disponerse como fuente productiva, el cálculo de la renta muestra el resultado del disfrute de dichos bienes, y, además, el del ejercicio de la fuerza de trabajo y de las cualidades intelectuales, lo que arroja una luz muy viva sobre la actividad económica y el grado de intensidad con que ésta se ejercita.

Estas circunstancias dan a la avaluación de la renta una importancia particular, y la hacen especialmente utilizable en todos los casos en que se persiga medir los bienes y servicios, sobre los cuales puedan contar los habitantes de un país para la satisfacción de sus necesidades, lo mismo que cuando se quiera conocer los medios que el Estado puede tener a su disposición para los fines propios de las finanzas públicas.

Y es precisamente en el campo de la política tributaria, en el que el conocimiento del monto de la renta tiene mayor importancia, como tendremos ocasión de examinarlo más adelante.

Según los mismos autores ya citados, a cuyo interesante estudio hemos apelado de continuo en esta parte de nuestra obra, por renta de un individuo o de una colectividad se entiende el conjunto de aquellos bienes que el individuo, o el total de los individuos adquieren normalmente, en una cierta unidad de tiempo, y que están disponibles para la satisfacción de sus necesidades o para la renovación de los bienes consumidos en dicha satisfacción. Con esta definición, se distinguen las rentas de las entradas, porque hay algunas de éstas, como, por ejemplo, las herencias, donaciones, loterías y hallazgos, que no tienen los caracteres de continuidad y de normalidad en la adquisición que singularizan a la renta propiamente dicha.

El sistema de considerar en esa forma la renta privada, da indudablemente lugar a un doble cómputo de lo que reciben los productores de servicios. Para los fines prácticos, y principalmente tributarios y financieros, no se puede seguir más que este criterio que es el que está de acuerdo con el concepto de renta acogido tradicionalmente.

por la legislación fiscal. Pero los procedimientos que no toman doblemente ciertas entradas pueden ser utilizados para otra clase de investigaciones, por ejemplo, para establecer el valor anual de la producción nacional.

Métodos de avaluación de la renta.
La posibilidad de aplicarlos en Colombia.

Se puede emplear un procedimiento objetivo de avaluación, tomando en cuenta, por ejemplo, el producto bruto de la agricultura, disminuído con los gastos del cultivo. Esto supone la existencia de buenas estadísticas de producción, y desde luégo no es aplicable al cálculo de las rentas personales. Existe también un procedimiento subjetivo, que se dirige a sumar las rentas de todas las personas en particular, procedimiento que tiene su expresión más clara en el aprovechamiento de los registros fiscales; y, por último, se puede emplear un método mixto, que utiliza los dos anteriormente citados.

El método objetivo resulta de muy difícil aplicación para la mayor parte de las rentas en nuestro país. En efecto, las estadísticas de producción son todavía bastante imperfectas, como tendremos ocasión de verlo detalladamente. El procedimiento subjetivo, puede emplearse con base en el impuesto sobre la renta; pero ya vimos la pequeña proporción en que se encuentran los contribuyentes con relación al total de los habitantes, y señalamos los efectos perjudiciales que en cómputos de esta naturaleza vienen a engendrar conjuntamente la evasión fiscal y las exenciones que la misma ley establece. Sin embargo, el dato que arroja la estadística fiscal es bastante completo para cierta clase de rentas. Por eso, la clasificación que han previsto nuestros reglamentos, de los contribuyentes, según el ramo de la actividad económica que ha generado su renta, presenta una innegable utilidad. Por ejemplo, puede prestarse bastante fe al monto de la renta que muestran los registros para las industrias del petróleo, del cemento y bancaria, entre otras, porque además de que, prácticamente, todos los productores o todos los bancos están cobijados por el impuesto, se trata en la mayor parte de los casos de sociedades debidamente organizadas, cuyos libros pueden ser revisados por los agentes del Estado, y que publican regularmente sus balances.

En cambio, para la industria agrícola no podrían tenerse en cuenta tales datos, lo cual es doblemente de lamentar, si se considera que para ella, más que para otras, resulta extremadamente difícil la avaluación objetiva.

En nuestra estadística de producción industrial se ha querido prestar preferente atención a los datos concernientes a las sumas pagadas por sueldos y jornales en cada rama de la industria. Pero, como se comprende muy bien, esto no ilustra sino sobre una parte mínima de la renta nacional.

La investigación de que venimos hablando debe, no obstante, intentarse, como lo recomendamos para la de la riqueza, utilizando métodos mixtos, y teniendo en cuenta que, por imprecisos que sean los resultados que puedan obtenerse, ellos serán en todo caso preferibles a la carencia absoluta de cálculos de que hoy adolecemos. Por lo menos, servirán para mostrar claramente cuáles son los sectores respecto de los cuales no se puede obtener información adecuada, y para provocar el estudio de sistemas que permitan conseguirla. Por el momento, nos parece que la implantación, en la estadística fiscal, de los procedimientos que discriminan la renta según la rama de la actividad industrial que la engendra, constituye ya un valioso aporte que debe perfeccionarse en todo lo que sea posible.

La *concentración de la riqueza* y de la renta.

Mario de Vergottini (1) ha expuesto en detalle, en una monografía que forma parte del Curso de Estadística que se publica en Italia bajo la dirección ilustre de Corrado Gini, la importancia que tienen las investigaciones relativas a la concentración de la riqueza y de la renta, por distintos aspectos, de los cuales son los más importantes el del consumo, el tributario, el concerniente al desarrollo industrial, y el propio de los problemas sociales. El mismo autor hace un interesante recuento de los procedimientos empleados para la descripción de la distribución

(1) **Concentrazione Individuale e Distribuzione territoriale del reddito e della ricchezza.** Trattato Elementale di Statistica. Vol. IV. Milano, 1935.

de la renta, y de la variabilidad de la distribución, estudiando especialmente los índices de Pareto y de Gini.

Por nuestra parte, debemos limitarnos ahora a recordar brevemente los materiales de que puede disponerse entre nosotros para investigaciones de esa naturaleza, no sin orientarnos por las grandes líneas de la exposición del profesor italiano.

Sólo una fuente puede utilizarse en Colombia para el estudio de la distribución de las rentas, y es la estadística de los impuestos directos. Ella da a conocer, tanto el número de rentados comprendidos en cada grupo o escala de la tarifa, como la cifra representativa de sus rentas, lo cual es de la mayor importancia.

La magnitud de los intervalos no es igual, aumentando a medida que crece la cuantía de las rentas que toma en cuenta la tarifa, siendo ésta una circunstancia que puede inducir a error en la apreciación de las frecuencias.

Creemos necesario advertir que en todo estudio sobre la concentración de las rentas, se deben considerar por separado las personas naturales y las sociedades. Efectivamente, la concentración es bastante distinta para los dos órdenes de contribuyentes tomados aisladamente, y para el conjunto de ellos.

Para apreciar la variabilidad en la distribución de las rentas, el índice de Gini pone en relación la frecuencia relativa de las varias clases de rentados, por encima de una determinada renta límite, con la relación entre el monto de las rentas de esa clase y el de toda la distribución. Este estudio tiene singular importancia entre nosotros donde es notoria la concentración de las rentas en unas pocas sociedades, por encima del límite mínimo.

Suelen distinguirse las rentas, según su origen, en rentas del trabajo y rentas del capital. Unas y otras presentan en su distribución cararterísticas diferentes. El porcentaje que corresponde a las del trabajo en las rentas globales, varía, como es natural, según la estructura económica de los países.

De Vergottini, establece, como consecuencia de numerosas indagaciones, las conclusiones siguientes:

a) Las rentas del capital tienen una mayor concentración que las del trabajo.

b) Las rentas del trabajo tienen una menor concentración que las rentas globales.
c) Entre las rentas del trabajo, la concentración es menor para aquellas que no exigen el concurso del capital.
d) La concentración es particularmente baja para los estipendios de los empleados públicos, y sobre todo para los de las empresas privadas.

El estudio de todos esos puntos implica entre nosotros el perfeccionamiento de nuestras estadísticas, por el aspecto de la separación de las rentas según el ramo de la actividad económica que las engendra. Hoy, esa separación sólo se hace en las rentas de las sociedades, donde no es demasiado laboriosa. La extensión del procedimiento a todos los contribuyentes, implica un recargo extraordinario que tendría fines exclusivamente estadísticos, ya que nuestro impuesto es global, y, de consiguiente, los registros no separan las rentas según su origen, como sí se hace en los sistemas cedulares.

Es verdad que, en nuestro régimen, existe un elemento de diferenciación constituído por el impuesto adicional que se calcula sobre el valor del patrimonio. Pero como las estadísticas no especifican separadamente el monto de la renta que, para cada renglón de la tarifa, corresponde a los que no sufren el gravamen adicional, y además la ley grava el patrimonio independientemente de la renta que produzca, ese elemento de diferenciación no puede ser utilizado legítimamente para sacar conclusión alguna en el particular que venimos examinando.

La renta de las sociedades puede considerarse, en general, como renta de capital, y por lo tanto, el estudio separado de las estadísticas que a ellas conciernen, según lo recomendamos atrás, presenta un considerable interés. Un examen rápido de los datos de que disponemos, confirma la conclusión, ya enunciada por Gini, de que la concentración es mayor para las series en que están incluídas las personas jurídicas, que para aquellas de las que se han excluído.

Es muy importante también que las estadísticas presenten a los contribuyentes, por escalas de renta, según las distintas ciudades. Ello permite apreciar algunos de los

aspectos que para Italia han estudiado Gini y Bresciani Turreni, y que Vergottini resume así:

a) La concentración de la renta global en la ciudad, aumenta con el crecimiento de la población de la misma ciudad.
b) La concentración de la renta del trabajo y del capital, es mayor en la ciudad que en el campo.
c) La concentración de la renta global es mayor en las regiones industriales que en las agrícolas.
d) La concentración es, por regla general, mayor en los estados en los cuales la renta media es mayor, y viceversa.

Pero también para esta clase de investigaciones, tropezamos en Colombia con el inconveniente de que muchas sociedades no figuran en los registros del impuesto del lugar donde ejercen su actividad, sino en la capital de la República, donde a veces ni siquiera tienen sus oficinas centrales. No es tampoco raro el caso de que, sin causa alguna justificativa, una misma entidad figure un año en el registro de un departamento, y al año siguiente en el de uno distinto. Como la concentración varía fuertemente de una región a otra, lo ideal es estudiar separadamente cada una, pero esas variaciones en el lugar del registro introducen un elemento de confusión no siempre fácil de eliminar.

Para estudiar las concentraciones al través del tiempo, precisa mantener una estadística elaborada siempre sobre las mismas bases, y examinar además largos períodos. Nuestra estadística de impuestos directos es de reciente creación, pero esta circunstancia se ha remediado en parte, elaborando también, mediante un laborioso proceso, los datos de los años anteriores. El análisis de las series cronológicas puede llevar a muy interesantes conclusiones. Así, por ejemplo, se ha observado en otros países que el aumento en la concentración de la renta acompaña generalmente a un aumento de la renta media. Para que ese análisis sea, por otra parte, suficientemente ilustrativo sobre la naturaleza misma de la concentración, conviene realizarlo separando los distintos grupos, v. gr., estudiando en particular cada una de las ramas de la industria.

Nada han previsto nuestras estadísticas fiscales para estudiar la concentración con relación a la edad y al sexo.

Un elemento complementario de información puede hallarse en las estadísticas administrativas, por cuanto éstas clasifican a los empleados en escalas de sueldos, anotando el costo total de los comprendidos en cada escala. Además, aquí sí se toma en cuenta el sexo de los individuos, aparte del sector administrativo al cual se hallan adscritos. Los datos de 1936, muestran el máximum de la frecuencia en el grupo de empleados con sueldo menor a $ 50, y una concentración bastante débil.

Para estudiar la concentración del patrimonio, disponemos, en primer término, de la estadística de los impuestos directos, pero sólo a partir de 1935, en que comenzó a regir el gravamen adicional de que ya hablamos. Debe recordarse al respecto lo que ya tuvimos ocasión de exponer en relación con la crecida parte de la riqueza privada que no cobija esa estadística. (Plantaciones de café y banano, minas de oro).

Respecto de la propiedad inmueble, es tamién aprovechable parcialmente la estadística del catastro, pero siempre que se corrija, para mostrar no sólo el número de propietarios, y el de propiedades y su valor, sino también el valor de las propiedades que pertenecen a un solo dueño.

La concentración se suele estudiar también al través del patrimonio heredado, pero debe tenerse en cuenta que, siendo la mortalidad de los ricos inferior a la de los pobres, los grandes patrimonios representan una cuota menor en las herencias que en el conjunto del patrimonio total. Además, precisa no olvidar que la mortalidad es siempre mayor en la vejez que en la juventud y en la edad madura, y que la riqueza media aumenta con el crecer de la edad, por lo cual debe haber también un mayor porcentaje de grandes patrimonios en las fortunas heredadas que en las fortunas totales.

Nuestra estadística del impuesto de sucesiones y donaciones, que apenas comienza a entrar en vigencia, permitirá intentar, por primera vez en Colombia, el estudio de la concentración sobre los patrimonios heredados.

Una estadística que guarda relación con las que nos hallamos estudiando, es la implantada recientemente para registrar la labor de parcelación agrícola que realizan en pequeña escala el Estado y algunos departamentos, y en

proporción mucho mayor, el Banco Agrícola Hipotecario. Los datos recogidos se refieren a las extensiones parceladas y al número de fincas, lo mismo que a las nuevas parcelas, clasificadas según su cabida, y con especificación de los precios de venta. Es claro que los resultados de esa labor de fraccionamiento se reflejan a su vez en las estadísticas catastrales.

La distribución territorial de la riqueza y de la renta.

Para el estudio de la distribución territorial de la riqueza y de la renta, se puede tomar en consideración, ya la riqueza o la renta media por habitante, ya por kilómetro cuadrado. Estas investigaciones revisten también enorme trascendencia, como que, según hace notar Vergottini, la importancia económica es distinta de la demográfica y territorial. El hecho de que una gran parte del patrimonio y de la renta, se concentran en una pequeña fracción del territorio, es de grandes consecuencias para toda la vida política y económica de un estado.

Sobra decir, que esta investigación también puede llevarse a cabo comparativamente para varias épocas, con lo cual se obtiene un interesante conocimiento de las variaciones sufridas, y de la influencia de ciertas medidas económicas, políticas y administrativas.

Las fuentes utilizables son las mismas que ya hemos examinado en este capítnlo, y que sólo pueden emplearse con las salvedades y precauciones que tuvimos ocasión de indicar.

Puede apreciarse a primera vista, que hay una gran variedad en la distribución de la riqueza y de la renta en Colombia. Si, por ejemplo, con base en el catastro de la propiedad raíz, comparamos los departamentos del Atlántico y Boyacá, observaremos que el valor de dicha propiedad es de $ 20.613 por kilómetro cuadrado en el primero, contra $ 2.218 en el segundo. Por habitante, ese mismo valor es de $ 260 y $ 163, respectivamente. La menor diferencia proporcional se justifica por la distinta densidad de población, ya que ésta es de 79 habitantes por kilómetro cuadrado en el Atlántico, y de 13,5 en Boyacá.

Si hacemos una comparación semejante sobre los registros de los impuestos directos, y esta vez para la renta,

tendremos en el Atlántico una renta de $ 31 por habitante, y en Boyacá, de $ 1,10. El fenómeno se explica parcialmente por la abundancia en Boyacá de pequeñas rentas inferiores a $ 2.000, y que, por consiguiente, no están cobijadas por los impuestos; pero así y todo, este ejemplo demuestra muy a las claras las enormes veriaciones que existen en la distribución territorial de la riqueza y de la renta en Colombia.

CAPITULO IX

LAS ESTADISTICAS FISCALES

La avaluación de la riqueza pública.

Dijimos en el capítulo anterior que la riqueza pública es la que compone el patrimonio del Estado y el de las otras entidades de derecho público. Su avaluación tiene ur interés que resulta innecesario ponderar. Pero las dificultades con que se tropieza para realizarla, sobre todo en Colombia, son mucho más considerables de lo que a primera vista pudiera suponerse.

Estudiemos en primer lugar el caso de las riquezas de propiedad nacional.

El artículo 674 de nuestro Código Civil, estableció la división entre bienes de uso público y bienes fiscales. Los primeros son aquellos cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como las calles, plazas, puentes y caminos. Los bienes fiscales del Estado se encuentran enumerados en los artículos 203 de la Constitución de 1886, 4º del Código Fiscal y 675 del Código Civil.

El primer problema que puede plantearse al tratar de la avaluación de la riqueza pública nacional, es el de si deben quedar o nó comprendidos en ella los bienes de uso público. Que esos bienes constituyen una riqueza, no cabe duda alguna; es cierto que no dan directamente una renta al tesoro, pero sirven, como el resto del patrimonio nacional, a la satisfacción de las necesidades comunes.

Hay que convenir, sin embargo, en que una avaluación total de esos bienes es imposible. No siendo, por definición, objeto regular de comercio, no se sabría qué base escoger para la fijación del precio. Se ha propuesto tomar en cuenta el monto de las cantidades invertidas en su construcción, lo cual, aparte de ser muy difícil para las obras existentes de antiguo, resulta en muchos casos en contradicción con la efectiva utilidad económica que tales bienes rinden a la comunidad.

Semejantes obstáculos de orden práctico, obligan a no tomar en cuenta esa parte realmente enorme de la riqueza pública. Lo cual no debe significar, en forma alguna, la prescindencia de aquellas estadísticas encargadas de mostrar lo que el Estado invierte cada año en bienes de usos público, ya que esos datos tienen un interés muy considerable por otros aspectos. Efectivamente, las inversiones que en los objetos indicados se hacen regularmente por el patrimonio nacional, vienen a aumentar la riqueza privada del país y la renta de los particulares. Sus variaciones al través del tiempo son muy ilustrativas acerca de la mayor o menor intensidad de la acción de fomento económico encomendada al Estado. Pero tales fines, y otros de no menor importancia, pertenecen a un género de investigaciones diferente, que volveremos a encontrar cuando estudiemos la estadística de los gastos públicos.

Las dificultades de avaluación existen también en el campo de los bienes fiscales. En efecto, dentro de ellos figuran, por ejemplo, las tierras baldías, las minas de metales preciosos susceptibles de anjudicación a los particulares, etc. Como se puede ver, hay cierta parte de esa riqueza que ni siquiera es conocida, y que sólo viene a serlo cuando un particular la denuncia para tener el derecho exclusivo a explotarla. Los baldíos, que también adjudica el Estado a los que llenen ciertos requisitos, no tienen en algunos territorios valor comercial, por existir en cantidades superiores a las necesidades. En esas condiciones, no parece razonable pensar en la posibilidad de señalar un precio a tales bienes, y hay que prescindir de incluírlos en una avaluación de la riqueza pública.

No se debe a esa clase de dificultades, sino a un tradicional abandono y a una sorprendente incuria, el que no se conozcan bien todas las propiedades del Estado que sí tienen un valor venal. Por otra parte, aquellas que se conocen están avaluadas de manera caprichosa en muchos casos. Las cifras con que se encuentra contabilizada esa parte del patrimonio público son muy poco dignas de fé. Afortunadamente, de pocos meses a esta parte, una comisión especial del Ministerio de Obras Públicas, designada de acuerdo con la Contraloría, trata de complementar el inventario de bienes y de señalarles un avalúo comercial, y la reforma introducida en la contabilidad oficial, para

llevar la cuenta de todas las maquinarias, herramientas, útiles y materiales, significa un progreso evidente. Con todo, pasará mucho tiempo antes de que podamos considerar como medianamente acertada la avaluación de la riqueza pública tal como resulta de nuestros balances de hacienda.

La actividad fiscal del Estado.

La actividad fiscal del Estado es la que se relaciona con la constitución, administración e inversión de los recursos destinados a satisfacer las necesidades públicas. Esa actividad se desarrolla dentro de períodos regulares, denominados vigencias fiscales, cada uno de los cuales queda cobijado por una autorización parlamentaria para recaudar ciertas entradas y verificar gastos, otorgada al ejecutivo por medio de una ley especial, el presupuesto.

El movimiento propio de cada vigencia introduce modificaciones en el conjunto patrimonial del Estado, de tal manera que las cifras representativas de los activos y pasivos nacionales son susceptibles de ser presentadas en series cronológicas, como las expresivas del movimiento de recaudos y gastos. Eso, define el campo que corresponde a la estadística en los estudios fiscales. Pero antes de insistir sobre las diferentes clases de investigaciones que es posible realizar por ese método, debemos exponer algunas nociones preliminares acerca del presupuesto y de la contabilidad oficial, que son absolutamente indispensables para el buen entendimiento de la materia.

Los balances del tesoro y la hacienda.
El movimiento del presupuesto.
Gastos y reservas.

Nuestra contabilidad oficial clasifica los activos según sean o nó disponibles, y también los pasivos con referencia a su exigibilidad. Los activos disponibles y los pasivos exigibles expresan el movimiento del tesoro; los otros, junto con el saldo que arrojan anualmente los primeros, el movimiento de la hacienda. Para aquéllos se produce el balance del tesoro, por medio del cual puede conocerse el déficit o superávit fiscal en cada vigencia; por su parte, el balance de la hacienda, que incluye en su activo o su

pasivo el saldo de disponibilidades o exigibilidades que arroja la situación de tesorería, da a conocer anualmente el capital de la hacienda pública.

Las grandes divisiones de nuestro balance del tesoro, tal como aparecen en el que corresponde al 31 de diciembre de 1936, son las siguientes:

Activo.
Fondos ordinarios.
Fondos y recursos con destinaciones especiales.
Obligaciones, documentos de deuda pública, y
Cuentas por cobrar.

Pasivo.
Obligaciones y giros por pagar.
Depósitos especiales.
Empréstitos a corto plazo.
Reservas corrientes para gastos por pagar.
Reservas especiales.
Reservas eventuales.
Tesoro Nacional. (Superávit en 31 de diciembre).

Por su parte, el balance de la hacienda nacional, tiene la siguiente composición:

Activo.
Superávit fiscal.
Fondos y recursos para el servicio de la deuda pública. (Sumas ya cargadas a gastos pero todavía no invertidas en la amortización, y documentos de deuda pública de propiedad del Estado aplicables a la amortización).
Inversiones en ferrocarriles, cables aéreos y muelles.
Bienes inmuebles.
Acciones bancarias y de otras empresas.
Materiales, maquinarias y equipos.
Activos diferidos.
Compensación de la deuda perpetua.
Fondos rotativos y con destinación especial.
Fondos de cajas especiales.
Valores compensados.

Pasivo.
Deuda pública interna consolidada.
Deuda pública externa consolidada.

Deudas bancarias y a otras entidades nacionales.
Deudas bancarias y a otras entidades extranjeras.
Deudas a los departamentos.
Otras deudas diferidas.
Reservas para fondos de cajas especiales.
Deuda perpetua consolidada irredimible.
Valores compensados.
Hacienda Nacional. (Capital en 31 de diciembre).

Debemos explicar que la situación de tesorería está influida no sólo por el movimiento presupuestal, sino también por otros factores diferentes. (Cancelación de reservas, traslados de activos corrientes al diferido, o de pasivos diferidos al corriente, cancelaciones resultantes de los análisis de saldos, etc.).

Fácilmente se comprende la importancia que tiene el conocimiento de los distintos renglones de los dos balances, y de su variación al través del tiempo.

Respecto de las normas que rigen el presupuesto nacional, debemos explicar brevemente los siguientes puntos:

La ley prevé la existencia del presupuesto ordinario y de presupuestos extraordinarios. Dentro de estos últimos se mueven los fondos que tienen destinación especial. Al terminar cada vigencia, en 31 de diciembre, ya no se pueden hacer gastos ordinarios con imputación a las apropiaciones del presupuesto expirado, excepto cuando para tal fin se han constituído reservas. Pero éstas sólo pueden establecerse:

a) Para los gastos ya autorizados y que no se alcanzaron a cubrir.
b) Para los contratos y pedidos certificados por el Contralor General.
c) Para los saldos de apropiaciones destinados al pago de la deuda pública.

Las dos primeras clases de reservas, sólo tienen vigencia durante un año. En cambio, todos los saldos de las apropiaciones en los presupuestos extraordinarios se reservan indefinidamente, hasta que sean aplicados a su objeto o se varíe por las vías legales su especial destinación.

Hay que recordar, además, que en el movimiento presupuestal se toman como entradas no sólo los productos de las rentas y bienes del Estado, sino también el monto de aquellas reservas de años anteriores que por no haber sido utilizadas se cancelan, cuando con su cuantía se adiciona el presupuesto. Sobre el superávit fiscal que se liquida en cada vigencia, se suelen abrir también créditos adicionales al presupuesto, y, de consiguiente, ese superávit viene a equivaler a una entrada efectiva en el período correspondiente.

De las explicaciones dadas, resulta clara la necesidad de que las estadísticas fiscales reflejen todas esas modalidades especiales, sin cuyo conocimiento se llegaría a conclusiones forzosamente erradas en la apreciación de la actividad fiscal de un país.

Clasificación de las estadísticas fiscales.

a) Las estadísticas fiscales pueden referirse en primer término al conocimiento de la situación patrimonial del Estado. Dada nuestra organización contable, se impone la necesidad de dos series distintas: las relacionadas con el tesoro, y las concernientes a la hacienda nacional. Las primeras influyen sobre las otras, por el monto del superávit o déficit fiscal que se traslada al balance de la hacienda.

b) En lo que respecta al presupuesto mismo, ocurre la conveniencia de disponer de lo siguiente:

1º Series cronológicas con el monto de los presupuestos votados inicialmente para cada año.

2º Valor de los créditos suplementales y extraordinarios que vienen a aumentar la cuantía de los presupuestos iniciales, y según hayan sido abiertos por el Congreso, o tengan carácter administrativo.

3º Entradas efectivas en cada vigencia, según su naturaleza, sin dejar de tomar en cuenta el monto de los superávits fiscales apropiados y el de las reservas canceladas que se incorporan por medio de créditos al presupuesto. En lo relativo a este punto, se presentan investigaciones muy interesantes, que explicaremos más adelante.

4º Gastos públicos en cada vigencia. A su vez, los gastos admiten infinidad de discriminaciones, algunas de las

cuales tendremos ocasión de analizar cuando estudiemos el contenido de nuestra reglamentación estadística.

5º Comparación entre las rentas previstas y los recaudos efectivos, y entre los gastos presupuestos y los realmente causados. Déficits y superávits presupuestales.

6º El movimiento de la deuda pública. Aunque las variaciones que ésta sufre, se reflejan en el balance de la hacienda, dada la importancia que este renglón reviste, se suelen presentar para él estadísticas separadas.

7º Como una buena parte de los gastos públicos corresponde al pago del personal de la administración, resulta interesante conocer la composición de dicho personal, su distribución en los diversos ramos, su agrupación por escalas de sueldos, etc. Estos tópicos pertenecen a las estadísticas administrativas, pero tienen un aspecto esencialmente fiscal por el cual se les puede considerar aquí.

8º Por último, los ingresos públicos significan la apropiación por el Estado de una parte de las rentas de los particulares. El conocimiento de la proporción en que tal cosa tiene lugar, reviste, pues, la mayor importancia y da lugar a investigaciones sobre lo que se denomina **presión financiera** y **presión fiscal.**

La situación patrimonial del Estado.

La situación patrimonial del Estado se conoce, como ya quedó dicho, por los balances del tesoro y la hacienda que produce la contabilidad pública, mes por mes. Pero la publicación de esos balances sólo se verifica anualmente, al terminar la vigencia. Para llenar las necesidades inmediatas de información, produce además la Contraloría una situación mensual aproximada, que toma por base las comunicaciones telegráficas sobre el producto de las rentas, y las sumas autorizadas por los acuerdos de gastos del Consejo de Ministros. En cambio, los balances definitivos salen de la contabilización del movimiento consignado en las cuentas rendidas por los responsables del manejo de fondos o bienes públicos. Dichos balances definitivos se publican con retardo de cinco meses sobre el final de cada vigencia.

Los datos sobre la situación patrimonial del Estado no deben omitirse, por motivo alguno, en las publicaciones de estadística fiscal,

Monto de los presupuestos y de los créditos.

El monto del presupuesto y de los créditos se conoce mensualmente por los informes de la Contraloría General. (Sección de Contabilidad). Además, el dato queda consignado en el **Informe Financiero,** rendido anualmente al Presidente de la República. Pero debe tenerse buen cuidado de separar, como recomendamos, los créditos administrativos de los votados por el Congreso.

Nuestra reglamentación estadística.

La Resolución número 219 de 1937, prevé la adopción, en el mes de noviembre de cada año, de un plan sobre trabajos de estadística fiscal para el año siguiente. Se ha dejado abierto así el camino a la ampliación gradual de las investigaciones. Pero es lógico pensar que no deben variarse, en cuanto ello sea posible, las normas que presiden la elaboración de los datos, para no perder la comparabilidad de ellos al través de los tiempos.

Nada han previsto nuestros reglamentos con respecto a las estadísticas referentes a la situación patrimonial del Estado y al monto de los presupuestos y créditos. Quizá se creyó ello innecesario, por ser la misma Contraloría General la que produce los balances e informaciones atañederos a estos puntos. Pero, no obstante esta consideración, creemos que sería conveniente reglamentar esas materias desde el punto de vista estadístico.

Debe buscarse también una mayor claridad en los reglamentos respecto de algunas de las cuestiones que enumeramos al tratar de las características especiales de nuestros sistemas presupuestales y contables. Por ejemplo, el aprovechamiento eventual de reservas canceladas no se encuentra previsto expresamente, ni tampoco el caso de que se adicione el presupuesto con el monto del superávit fiscal.

Igual cosa puede decirse sobre las materias enumeradas en los puntos 5º y 6º de la clasificación de las estadísticas fiscales que consignamos arriba. Aunque de hecho los datos se han venido presentando, ya que ellos son producidos también por la contabilidad oficial, no estaría de más reglamentar expresamente esas importantes cuestiones.

Las entradas del tesoro y los gastos públicos han sido, por el contrario, objeto de una minuciosa reglamentación

que examinaremos detalladamente en este capítulo. Sobre el particular, están vigentes las circulares de contabilidad números 2 y 5 de 1937, y la Resolución número 220 del mismo año dedicada especialmente a los impuestos directos.

Procedimientos para la recolección de los datos.

En la recolección de los datos relacionados con las entradas y gastos públicos pueden ocurrir tres situaciones diferentes. O la contabilidad misma arroja directamente el dato, en la forma prevista por la reglamentación estadística; o bien el dato de la contabilidad no es suficiente y hay que ir a buscar su detalle sobre las cuentas mismas rendidas por los responsables; o, por último, ni siquiera estas cuentas dan las informaciones requeridas, y se hace necesario buscarlas por medio de boletines de finalidad exclusivamente estadística, y que deben llenar los funcionarios encargados del manejo de los fondos o bienes.

Nuestra contabilidad pública, orientada, hasta hace poco tiempo, hacia el control y contabilización ceñidos a las líneas generales del presupuesto, no puede bastar para producir una estadística fiscal completamente satisfactoria. Para poderle demandar muchas de las discriminaciones que se ocurre exigir, habría que combinar con la contabilidad presupuestal otra de carácter estadístico. Eso es lo deseable, lo más práctico, aunque no siempre lo más fácil. De todas maneras, esa evolución requiere un largo tiempo para cumplirse enteramente, y mientras tal cosa ocurre hay que recurrir, como de hecho se ha recurrido, a sistemas distintos.

Desde mediados del pasado año se puso en práctica la reforma contable en el ramo de obras públicas nacionales, y actualmente se está implantando en la marina de guerra. Uno de los objetivos de la reforma es precisamente el de conseguir la producción directa del dato estadístico, con toda la discriminación contemplada en los reglamentos que vamos a examinar más adelante. Sobra ponderar las dificultades de semejante empresa que, sin embargo, se ha llevado a la práctica con éxito indiscutible. Algunas modificaciones se hacen necesarias para combinar mejor la nomenclatura de cuentas con la de la estadística, eli-

minando así los tropiezos inevitables en esta primera época de ensayo.

Donde la contabilidad no arroja directamente el dato estadístico, éste se obtiene por medio de la elaboración de fichas sobre los comprobantes de las cuentas rendidas por los responsables, todo de acuerdo con las nomenclaturas de una cartilla especial de instrucciones. Esos datos pasan luégo al grupo de estadística fiscal para su escrutinio y presentación definitiva.

Respecto de los impuestos directos, para los cuales no se podrían obtener todos los datos de las cuentas, en la forma en que solían rendirlas los recaudadores, se prescribieron registros especiales que deben elaborar los administradores de hacienda nacional, con determinadas especificaciones. De esos registros y de otros adicionales obtenidos de las cuentas, sale la estadística anual de tan importantes renglones de ingresos.

La estadística de los ingresos públicos.

Los ingresos públicos se consideran y clasifican por cuatro aspectos diferentes:

a) Según el lugar o la región donde se verifica el recaudo.
b) Según el carácter ordinario o extraordinario que revista.
c) Según las distintas clases de oficinas recaudadoras.
d) Según la naturaleza del ingreso mismo.

El primer aspecto persigue el conocimiento adecuado de la proporción que corresponde en la carga fiscal a cada una de las regiones del país; pero ese objeto no puede cumplirse, como es natural, completamente, porque ciertos ingresos, como el de aduanas, se recaudan forzosamente en unos pocos sitios determinados que no corresponden a las regiones que en definitiva sufragan el impuesto. Los datos respectivos sólo son, pues, aprovechables respecto de ciertas rentas y con muchas precauciones.

La segunda clasificación tiene que ceñirse al carácter que el respectivo acto legislativo o gubernamental le dé al ingreso. Vimos atrás que lo que le otorga el carácter de extraordinario a una entrada, dentro de nuestros sistemas, es la destinación especial que se le dé. De hecho, todo empréstito tiene el carácter de extraordinario, porque

no puede invertirse sino en los fines previstos por la ley que lo autorizó; ciertas rentas destinadas exclusivamente a la amortización de parte de la deuda pública, tienen también ese carácter. Como es fácil apreciar, no se toma en cuenta para hacer la distinción, la regularidad más o menos grande con que se recaude el ingreso, sino simplemente el hecho de que la suma éntre a formar parte de los fondos comunes aplicables en conjunto al pago de los gastos públicos, o, por el contrario, haya necesidad de llevársele cuenta especial por separado.

La tercera clasificación tiene una gran importancia desde el punto de vista administrativo, porque suministra las bases para estudiar el personal que requiere cada oficina recaudadora en su normal funcionamiento, la cuantía de los fondos que ese personal maneja y la forma peculiar del recaudo de rentas en el país.

La cuarta clasificación, destinada a ilustrar sobre la naturaleza del ingreso, es la más importante de todas, porque revela las características del sistema fiscal y tributario del país, la parte proporcional que a cada renglón corresponde en las entradas totales, las variaciones engendradas por las reformas legislativas o de organización, etc., y da fundamento a los cálculos que hayan de hacerse sobre el producto probable con destino a los presupuestos futuros.

Las fuentes que originan el ingreso, se clasifican así:

Bienes nacionales.
Impuestos directos.
Impuestos indirectos.
Ingresos varios.

Esta nomenclatura es la misma usada por nuestros presupuestos, pero es claro que el producto de las operaciones de crédito público requiere ser llevado separadamente a un renglón especial.

Dentro de cada una de esas grandes rúbricas, nuestra estadística no se contenta con presentar los datos, según los renglones del presupuesto de rentas, sino que ha buscado una discriminación más completa con el objeto de establecer, o bien el producto propio de ciertas fuentes de ingresos distintas en el fondo pero que nuestro presupuesto cobija bajo una denominación global, o bien, como es el caso para los impuestos directos, el año fiscal al cual

corresponde el pago que se realiza en una determinada vigencia.

No es, por ejemplo, indiferente, saber o nó cuánto corresponde en el producto de las aduanas a los renglones de derechos, multas, bodegajes, remates e intereses; o en el de los correos a las especies postales, a los apartados, a los canjes del servicio internacional, a los cupones del mismo, a la participación en los correos aéreos, etc. Y tiene también interés fácilmente estimable, el discriminar en el impuesto de sucesiones y donaciones, los productos recaudados de acuerdo con la nueva ley que elevó la tarifa y los que todavía se cubren de conformidad con el arancel anterior. Son todas esas, materias cuyo conocimiento pormenorizado representa una ventaja preciosa para la gestión administrativa y para la política tributaria.

Los impuestos directos.

Ya tuvimos ocasión de ver, en el capítulo anterior, algunas de las investigaciones para las cuales puede aprovecharse la estadística de los impuestos directos. Procuremos describir ahora, las especificaciones prescritas para los registros, y las estadísticas que dichas especificaciones permiten formar.

La investigación respecto del impuesto sobre la renta, comprende los siguientes puntos:

a) Declaración, aforo y liquidación.
b) Modificaciones posteriores a la liquidación.
c) Recaudos efectivos.
d) Devoluciones.

Los registros que sintetizan las declaraciones, aforos y liquidaciones del impuesto, dan para cada contribuyente los datos que a continuación se expresan:

1º Renta bruta declarada o aforada.
2º Deducciones.
3º Exenciones.
4º Renta líquida gravada.
5º Impuesto liquidado, recargos y total del impuesto.
6º Profesión, ocupación u oficio del contribuyente, cuando se trata de una persona natural, o clase de negocio o industria, cuando se trata de una sociedad o empresa.

Para los impuestos adicionales sobre el patrimonio y exceso de utilidades se piden especificaciones, que, salvas las peculiaridades propias de la clase del gravamen, son idénticas en esencia. Para cada contribuyente se da el total del impuesto con que se le grava, esto es, la suma de lo que le corresponde por los dos conceptos, el del impuesto y el de los adicionales.

Al contenido de este registro sólo podría hacérsele una objeción importante: la profesión, ocupación u oficio del declarante, cuando se trata de una persona natural, no sirve para arrojar luz sobre la rama o ramas de la actividad económica de que deriva su renta. Y es esto último, precisamente, lo que se necesita conocer, como pudimos verlo en el capítulo anterior. Lo lógico sería que la estadística reflejara la renta que tuvo una persona, repartida según las distintas fuentes de ingreso. Pero para ello se tropieza con grandes dificultades, dentro de un régimen de impuesto global como el nuestro. En efecto, como algunas de las deducciones (pago de intereses sobre las sumas debidas, v. gr.), no se pueden referir a determinada rama de la renta, sino a toda ella globalmente, la discriminación no podría hacerse con acierto sino para la renta bruta, y el dato de esta renta no es el que sirve para la mayor parte de las investigaciones en que se utiliza esta estadística, las cuales toman de base, como es natural, la renta líquida de los contribuyentes. Aparte de ese inconveniente, que es fundamental, el recargo que impondría a los recaudadores de hacienda una discriminación tan laboriosa, dificultaría mucho la recolección de los datos. Pero no obstante todo eso, creemos que debe pensarse en buscar la manera de perfeccionar esta estadística por el aspecto que venimos comentando, dado el enorme interés que ello revestiría.

El defecto anotado es, desde luégo, mucho menos grave, en tratándose de sociedades. Al anotar la clase de negocio o industria que ejercen, se engloba hoy, es verdad, como engendrada por esa actividad principal, alguna renta que tuvo su origen en una actividad secundaria distinta. Pero puede hallarse un remedio, anotando separadamente las rentas que corresponden a cada una de esas actividades, ya que las empresas gozan de una organización que les permite hacerlo, y cargando a cada actividad distinta,

una parte proporcionada de los gastos generales. Como hasta el momento no se ha procedido así, nuestra estadística referente a la agrupación de las sociedades contribuyentes y de la renta líquida de ellas por actividades económicas, tiene que examinarse teniendo en cuenta tal circunstancia.

Las administraciones de hacienda envían, además, relaciones mensuales de recaudos, y en ellas se deja constancia, no sólo de las especificaciones anotadas en los registros de liquidación, sino también del año al cual se refiere la renta por la cual se paga.

Dentro de los primeros diez días de cada mes se deben extender asimismo relaciones de las modificaciones hechas al registro inicial, y de las providencias que afecten los registros, aumentando el gravamen o decretando devoluciones. Todos esos factores se toman en cuenta al elaborar las estadísticas definitivas.

Sobre la base de tales registros, comparados con los datos que arroja la contabilidad, se presentan los siguiencuadros, separadamente para las personas naturales y para las sociedades:

1º Clasificación de los contribuyentes por departamentos, intendencias y comisarías, indicando por separado los que corresponden a municipios de más de veinte mil habitantes, y especificando la renta bruta, la líquida, las exenciones y deducciones, los impuestos liquidados y los recargos.

2º Con las mismas especificaciones, e igualmente para cada departamento, intendencia o comisaría, se clasifican los contribuyentes y sus rentas por escalas de la tarifa progresiva.

3º También se hace la clasificación, según las ramas de la actividad industrial de los contribuyentes.

4º Se enfrentan igualmente los datos concernientes al impuesto pagado y al impuesto recaudado en el año, tomando en cuenta las divisiones territoriales.

5º Los recaudos de cada año se clasifican según el año a cuya renta corresponde el impuesto que se paga, distinguendo las sumas que se consignan por impuesto, de las que se refieren a recargos o intereses.

Los dos últimos cuadros sirven para medir muy bien la intensidad del recaudo y la mora de los contribuyentes.

La utilidad de los demás ya fue comentada en el capítulo anterior, y volveremos a hablar de ella al tratar de los problemas referentes a la presión fiscal.

El impuesto sobre herencias, asignaciones y donaciones reclama, más que cualquier otro, estadísticas que permitan estudiarlo a fondo. Lo escaso de su producto ha sido objeto siempre de comentarios alarmados que, desgraciadamente, no pudieron disponer nunca de datos numéricos suficientes para profundizar en las entrañas del problema. Con el establecimiento del impuesto sobre la masa global hereditaria, y con la reforma del que gravaba a las asignaciones y donaciones, se ha hecho todavía más urgente la implantación de una buena estadística al través de la cual podamos ir midiendo con acierto los resultados de esas trascendentales medidas. La Contraloría General proveyó a ello, por medio de la Resolución 220 de 1937, ya citada.

También para este impuesto, deben rendir los administradores de hacienda dos clases de informaciones, en registros diferentes. El primero se refiere a las liquidaciones practicadas en cada mes; el segundo a los recaudos efectivos realizados.

Para el impuesto sobre la masa global hereditaria, se solicitan las siguientes especificaciones:

a) Municipio donde se adelanta la sucesión.
b) Activo y pasivo sucesorales.
c) Gananciales del cónyuge sobreviviente, en su caso.
d) Masa global gravada.
e) Impuesto liquidado.
f) Recargos y multas.
g) Valor total del impuesto.

Con respecto a las asignaciones se exige, además, para cada grupo de asignatarios (hijos legítimos, ascendientes, etc.), el número de asignatarios, el valor de las asignaciones y el impuesto liquidado.

Los registros relativos al recaudo, complementados con los datos de la contabilidad, separan las sucesiones según el año en que murió el causante, ya que es esa fecha la que determina la tarifa aplicable.

Análogas informaciones se solicitan para el impuesto que se cobra sobre las donaciones entre vivos.

Además, se determina todo lo que concierne al impuesto de sucesiones en cuanto grava los seguros.

Las estadísticas presentan los datos anteriores con referencia a las distintas secciones territoriales, y tomando además en cuenta las escalas de la tarifa progresiva.

Puede apreciarse que los datos así producidos son bastante completos, y sobre su aplicación práctica tratamos ya también en el capítulo anterior. La comparación de las liquidaciones y recaudos ilustra aquí, igualmente, sobre la efectividad de la labor recaudadora y sobre la mora de los contribuyentes.

Esta estadística apenas comienza a iniciarse y sus resultados completos se demorarán por algún tiempo, habiéndose tropezado con una inexplicable falta de cumplimiento de la reglamentación, por parte de los funcionarios de hacienda.

Un vacío que es urgente llenar.

Falta en nuestra estadística de ingresos una investigación que aparece cada día como más indispensable: nos referimos a aquella que muestre el producto de la renta de aduanas, discriminado según los distintos artículos que soportan el gravamen. Hoy no es posible saber lo que cada especie de mercancía ha pagado por concepto de derechos, sino mediante un cálculo realizado sobre las estadísticas de comercio exterior. Esa operación resulta demasiado laboriosa cuando se quiere extenderla a un número crecido de artículos y no da, además, suficientes garantías de exactitud. La causa de esto último reside en las variaciones que en el curso de un mismo año puede sufrir la tarifa; pero, sobre todo, en que la clasificación estadística de las importaciones obedece a una nomenclatura distinta de la del arancel aduanero.

La necesidad de poder medir con exactitud las incidencias fiscales de las medidas de proteccionismo industrial y de control de cambios, lo mismo que la conveniencia evidente de examinar, a la luz de la equidad tributaria, el monto con que los distintos productos contribuyen en la renta total, impone la implantación de esta investigación nueva. Puede realizarse el trabajo por el grupo encargado de la estadística de comercio exterior, al tiempo con las investigaciones peculiares de este ramo, y sobre la misma fuente, o sea, tomando los datos respectivos de los

manifiestos de aduana. Quedaría por estudiar si podría ser bastante acomodar los datos obtenidos dentro de la nemenclatura de la estadística comercial, o si sería también necesario mostrarlos de conformidad con los numerales del arancel.

La estadística de los gastos públicos.

Igual a como sucede en el campo de los ingresos, los gastos públicos nacionales se clasifican en nuestra estadística por distintos aspectos, así:

a) Según sean ordinarios o extraordinarios.
b) Según el lugar donde se ha prestado el servicio, realizado determinada obra o verificado una inversión.
c) Según el sector de la administración pública a que correspondan, de acuerdo con nuestra organización de ministerios y departamentos administrativos.
d) Según la naturaleza del servicio que ha ocasionado el gasto, de conformidad con una nomenclatura especial que examinaremos más adelante.
e) Según el concepto del gasto, con una discriminación muy detallada que comentaremos también en este capítulo.

Ya examinamos atrás el criterio que debe presidir la clasificación del gasto en ordinario y extraordinario.

Desde el punto de vista enumerado en el aparte b), los gastos aparecen según se hayan verificado en el interior o en el exterior, tomando en cuenta el lugar donde se causó el gasto y no aquel en que se verifica el pago. En el interior, se separan los correspondientes a cada departamento, intendencia o comisaría; y, en el exterior, los causados en cada uno de los distintos países extranjeros donde suelen invertirse fondos de propiedad nacional.

La clasificación estadística de que trata el aparte d), y que es diferente a la presupuestal, trae estas grandes divisiones:

Dirección de la administración pública.
Justicia y orden interior.
Relaciones internacionales.
Recaudación de rentas.
Servicios públicos.
Defensa nacional.
Cultura.
Fomento económico.

Higiene y asistencia pública.
Control y ficalización.
Estadística.
Servicios varios.
Deuda pública.

Esta nomenclatura, que impone una reagrupación de todos los gastos ya imputados a los distintos artículos de la Ley de apropiaciones, obedece a las finalidades siguientes:

1ª Siendo frecuente el caso de que un servicio que venía prestándose por un ministerio o departamento administrativo pase a funcionar por cuenta de otro, no es posible establecer fácilmente cuándo ha aumentado el costo de los servicios en cada sector administrativo, o cuándo ha disminuído realmente, pues no se sabe si las variaciones que se presenten obedezcan a aquella causa o bien a un crecimiento del organismo, o a un aumento en los sueldos, salarios o precios del material utilizado. En los últimos tiempos, por ejemplo, pasaron a ser dependencias de la Contraloría las oficinas de estadística de los ministerios; las salinas marítimas que antes funcionaban en el Ministerio de Hacienda, se trasladaron al de Industrias; los territorios nacionales pasaron de Gobierno a Agricultura, y luégo a Gobierno nuevamente; la navegación del Sur, de Gobierno a Agricultura y luégo a Guerra; la sección de baldíos nacionales, de Industrias a Agricultura, etc. Existe, pues, la necesidad de una agrupación de gastos distinta a la presupuestal, que conserve al través del tiempo la uniformidad de que esta última carece.

2ª Hay servicios que tienen en esencia la misma naturaleza y finalidades y que se prestan conjuntamente por varios ministerios a la vez. Tal es el caso de la construcción de obras públicas, y aun el de la recaudación de ciertas rentas. Todo indica la conveniencia de agrupar los gastos que ellos ocasionan, de una manera homogénea.

3ª En los ministerios y departamentos administrativos se acumulan servicios de muy variada naturaleza, y, de consiguiente, quien examinare el monto de los desembolsos que para cada uno de aquellos se registra, no podría formarse una idea clara del objeto mismo a que se aplican los egresos.

4ª Por último, la nomenclatura especial de que venimos hablando facilita las comparaciones internacionales, y la acumulación de los datos con los correspondientes a los que muestren las estadísticas fiscales de los departamentos y municipios que se están tratando de organizar de la misma manera, obteniéndose con esto último una visión exacta de la magnitud del esfuerzo que realiza el país en cada uno de los sectores de actividad propios de los organismos públicos.

Nuestra clasificación corresponde bastante bien al número y naturaleza de las funciones encomendadas al Estado, en los diversos campos. E igualmente es susceptible de permitir una fácil comparación de los datos con los de otros países. Veamos, por ejemplo, la nomenclatura usada por la estadística italiana:

1º Organos y servicios generales del Estado.
2º Servicio financiero.
3º Justicia
4º Defensa militar.
5º Construcción de vías férreas.
6º Obras públicas.
7º Incremento económico de la Nación.
8º Instrucción pública.
9º Colonias.
10. Beneficencia y asistencia social.
11. Servicios del culto.
12. Representación real y servicio exterior.
13. Servicio de policía.
14. Deuda pública (1).

Si descartamos los renglones correspondientes a colonias y cultos, que no tienen especial aplicación en Colombia, vemos que, en lo general, nuestra nomenclatura coincide bastante bien con la italiana, y aun es, por ciertos aspectos, más clara y lógica. Resulta natural, por ejemplo, que los servicios públicos, tales como los correos y los puertos, se clasifiquen separadamente. El servicio de policía se encuentra, como el de justicia, bajo el mote común de "justicia y orden interior."

---

(1) Prof. F. A. Repaci: **Finanze delle Stato, delle Amministrazioni autonome ed enti Autarchici.** Milano, 1935.

El detalle del contenido de cada renglón, se encuentra en la Circular de Contabilidad número 5 que citamos atrás (1).

El examen de las divisiones a que da lugar la consideración del gasto según sus diversos conceptos, será objeto de posterior consideración.

Las clasificaciones de rentas y gastos propuestas para la comparación internacional.

El doctor Jean Piekalkiewicz ha propuesto, con miras a la fácil comparación internacional de las estadísticas fiscales, algunos sistemas de clasificación de rentas y gastos que difieren de los que utiliza hoy nuestra estadística. Pero fácilmente podrían adoptarse esas clasificaciones, sin que eso implicara cambios fundamentales en los sistemas usados; pues la manera como se encuentran discriminados nuestros datos permite realizar las más variadas combinaciones. Debemos agregar que, en nuestro concepto, las clasificaciones propuestas por Piekalkiewicz son muy claras, razonables y de evidente utilidad (2).

El autor citado pide que los gastos se dividan en dos clases distintas:

a) Gastos generales que implica la actividad del Estado.

b) Inversiones que aumentan el valor del patrimonio de la colectividad, y amortización de la deuda pública. Entre las inversiones, habría que mostrar separadamente aquéllas destinadas a satisfacer las necesidades de la administración en la más vasta acepción de la palabra, como, por ejemplo, la fundación de escuelas o la construcción de hospitales, ya que ellas se diferencian de las destinadas a aumentar los capitales productivos de interés. (Construcción de ferrocarriles, compra de acciones en empresas, etc).

---

(1) **Cartilla Estadística.** Tomo III.

(2) **Statistique des depenses et des recettes des Etats, des provinces et des communes.** Rapport de la Commission de la Statistique des Finances Publiques. Par Dr. Jean Piekalkiewicz. **Bulletin de L'Institut International de Statistique.** Tome XXVI, 1931.

Desde otro punto de vista, aún más importante, ocurre la necesidad de distinguir entre las sumas destinadas a subvenir las necesidades de la administración propia de una colectividad, y las entregadas a otras colectividades de derecho público. Entre nosotros, habría que clasificar en la segunda clase las participaciones y los auxilios.

Por su parte, las rentas admitirían una primera clasificación en tres grupos, así:

a) El constituído por las entradas provenientes de empréstitos.
b) El de las entradas provenientes de venta de bienes nacionales.
c) El de las otras rentas.

Por un aspecto diferente, y paralelamente a lo previsto para los gastos, habría que separar las rentas recibidas como participación y los auxilios, de los demás ingresos. Se evita así el peligro de computar doblemente como rentas de las entidades de derecho público, aquellos dineros que pasan a la vez por los presupuestos de varias de esas entidades. Como tendremos ocasión de verlo, esa división está expresamente prevista entre nosotros para las estadísticas fiscales de los departamentos y municipios.

Fuentes de las estadísticas fiscales.
Rentas y gastos que se toman en consideración para formarlas.

El mismo informe de la comisión internacional que citamos atrás, formula otras recomendaciones que debemos estudiar aquí.

1ª ¿Sobre qué documentación deben basarse las estadísticas fiscales?

Sobre las cuentas cerradas, únicas que dan una idea precisa acerca de las rentas y gastos efectivos. Sólo cuando se busque una comparación internacional rápida y oportuna, puede pensarse en utilizar, desde luégo con precauciones, las cifras de los presupuestos.

Nuestra estadística, como ya explicamos atrás, se elabora sobre las cuentas definitivamente incorporadas a la contabilidad nacional, y se presenta con una gran oportunidad. Tan sólo para los informes mensuales aproxima-

dos se utilizan los datos provisionales de los recaudos y las cifras de los acuerdos mensuales de gastos.

2ª ¿Qué rentas y qué gastos deben tomarse en cuenta?

El Instituto Internacional se ha orientado hacia la solución consistente en tomar en cuenta tan sólo los pagos realmente efectuados y las rentas realmente recaudadas durante el ejercicio que se trata de examinar. Pero, sobre el particular, es preciso hacer algunas distinciones previas.

En efecto, en los comienzos de este capítulo tuvimos ocasión de enumerar las diversas clases de estadísticas fiscales. Si se recuerda lo que allí dijimos, se apreciará claramente que el monto de los compromisos no pagados todavía no puede dejarse de tener en cuenta al apreciar la situación patrimonial del Estado, ni el movimiento de los presupuestos, ni los déficits o superávits presupuestales, fiscales o de hacienda pública. En todas estas materias, la estadística no puede hacer más que reflejar nuestros sistemas contables, sin separarse de ellos en lo más mínimo.

Otra cosa ocurre cuando se trata simplemente de presentar los ingresos y los gastos públicos, sin referencia al desarrollo presupuestal o a la situación del patrimonio. ¿Cómo han resuelto en este caso el problema nuestros reglamentos?

En materia de gastos, sólo se computan los realmente pagados, es decir, no se suma a éstos el valor de las reservas constituídas. Pero a medida que, en el curso de los ejercicios fiscales subsiguientes, se afectan esas reservas con el monto de los pagos que estaban destinados a respaldar, se modifican las cifras dadas primitivamente para los gastos. Esta última parte del procedimiento es realmente muy defectuosa, ya que no se ve razón para entrar a modificar cada año las estadísticas de los períodos anteriores. Lo natural es seguir el camino recomendado por el doctor Piekalkiewicz, y mostrar los pagos hechos en cada año, divididos según las vigencias fiscales a que se imputan, o, todavía mejor, según las vigencias en que los gastos se hayan causado. Esta presentación es perfectamente posible, dentro de nuestros procedimientos contables y estadísticos.

En lo que hace a las rentas, nuestros sistemas no toman en cuenta, por lo general, más que las realmente recaudadas. Pero existen algunas excepciones. Debemos mencionar, en primer término, las rentas por recaudar de las aduanas, que se presentan como producto efectivo. En realidad, se trata de sumas respaldadas por mercancías existentes en las bodegas, y que de ninguna manera pueden dejar de entrar al tesoro público en un plazo relativamente muy breve. Otra excepción es la constituída por algunas cantidades que el Banco de la República recibe por cuenta del Estado, y que al terminar el año no ha alcanzado a consignar todavía en la Tesorería Nacional; el monto de ellas se da como producto efectivo, y por una cuantía igual se hace figurar como deudor al Banco en los libros de la contabilidad oficial. Como puede apreciarse, en ambos casos se trata de rentas prácticamente recaudadas, por lo cual no puede realmente estimarse que no estemos de acuerdo en nuestros sistemas con los principios recomendados por la Comisión Internacional.

El problema de las organizaciones autónomas y de las empresas del Estado.

Cuando hay ciertas organizaciones de derecho público que se mueven autónomamente, pero manejando fondos nacionales, las rentas y gastos de esos organismos deben sumarse a las cifras expresivas de las rentas y gastos públicos?

Indudablemente, hay que tomar en cuenta esos presupuestos autónomos, lo mismo que las cuentas especiales.

Otro problema que tiene entre nosotros una mayor importancia que el de los presupuestos autónomos, es el de las empresas del Estado. Piekalkiewicz opina que las entradas y gastos de estas empresas no pueden considerarse como característicos con relación al Estado mismo. Por otra parte, el número, naturaleza y grado de desarrollo de las empresas, presentan diferencias considerables, aun entre las colectividades que pertenecen a un mismo tipo de administración. Por eso se recomienda no incluír entre las estadísticas generales más que el déficit o el beneficio neto de las empresas. A estas últimas es preciso asimilar los monopolios fiscales.

Hasta que la ley creó el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, todas las entradas y gastos de éstos pasaban por el presupuesto nacional, y nuestra estadística los incluía también en sus datos Hoy sólo se toman por esta última los productos netos. Igual cosa acontece con las salinas terrestres administradas por el Banco de la República. En cambio, las rentas y gastos de las salinas marítimas pasan todos por el presupuesto y figuran en nuestras estadísticas. Algunos muelles se encuentran en la misma situación de los ferrocarriles y de las salinas terrestres; otros, a la inversa, pasan por el presupuesto, figurando con sus productos brutos y sus gastos de administración y sostenimiento. Este último es también el caso del Laboratorio Nacional de Higiene. En la estadística de los departamentos y municipios, el problema es todavía más agudo, con los monopolios fiscales.

En el ramo nacional, la discriminación muy completa prevista en nuestros reglamentos permitiría, sin mucho trabajo, presentar los datos de la manera que recomienda el informante de la Comisión Internacional. La medida sería de evidente utilidad, y la corrección que con ese criterio se hiciera en las estadísticas de años anteriores, vendría a proporcionar una idea más clara sobre la evolución real de los ingresos y de los gastos públicos. Mientras tal cosa se lleva a efecto, conviene tener en cuenta las variaciones sufridas, al examinar las series cronológicas de las rentas y de los egresos fiscales.

Otros problemas de la clasificación de las rentas.

Otros problemas que surgen en la clasificación de las rentas, son los concernientes a la agrupación de éstas según su naturaleza. Ya vimos atrás que nuestras estadísticas, siguiendo la nomenclatura presupuestal, dividen los ingresos en cinco grupos: bienes nacionales, servicios nacionales, impuestos directos, impuestos indirectos, ingresos varios. Pero la agrupación de las distintas rentas dentro de estos cinco renglones, no está exenta de dificultades. En los debates del Instituto Internacional, se llamó por ejemplo, la atención sobre algunas materias que son todavía objeto de controversia entre los teóricos de la ciencia de las finanzas, tal como la referente a si el impuesto

de sucesiones debe considerarse como un impuesto directo sobre las fortunas, o como un impuesto indirecto sobre la transmisión de los bienes. Piekalkiewicz propone la siguiente clasificación, cuyo detalle puede examinarse en el informe que venimos citando:

a) 1º Impuesto sobre la renta.
2º Impuesto sobre la fortuna.
3º Impuestos sobre la transmisión de la riqueza.
4º Impuestos sobre los consumos.
5º Tasas y derechos diversos.
6º Aportes especiales.
7º Entradas provenientes del reembolso de gastos, hecho por otros organismos de derecho público.
8º Entradas provenientes del reembolso de gastos por los beneficiarios de establecimientos de utilidad pública.
9º Subvenciones y subsidios.
10º Rentas de empresas concesionarias.
11º Rentas de la fortuna pública.
12º Rentas de las empresas de explotación directa.
13º Otras rentas.

b) 1º Entradas provenientes de la venta de bienes no productivos de interés.

c) 1º Entradas provenientes de la venta de bienes productivos de interés.
2º Producto de empréstitos.
3º Acuñación de monedas.
4º Emisión de billetes del Estado o avances en billetes por el banco de emisión.
5º Otros ingresos de la misma naturaleza.

d) 1º Reembolso de los préstamos hechos por el Estado.

Creemos que debe pensarse entre nosotros en la implantación de una reforma que agrupe los ingresos públicos de manera más clara y científica que la usada en nuestro presupuesto. Al tiempo que la clasificación de los gastos públicos que vimos atrás puede considerarse como bastante acertada, y sólo requiere ligeras reformas, la clasificación de las rentas es muy defectuosa. Podría tomarse como base de estudio la nomenclatura que dejamos co-

piada, y realizar la reforma simultáneamente en los reglamentos estadísticos y en la ley orgánica del presupuesto nacional.

El costo del personal administrativo. Material.—Otros gastos.

Aparte de las cuatro divisiones de los gastos públicos que ya tuvimos ocasión de comentar, prevé nuestra reglamentación, como se recordará, una quinta división, según el concepto del gasto, para cuyo efecto se establecen en primer término dos grandes clases: gastos de personal y gastos de material y otros. La división, ceñida en gran parte a la tradicional que utiliza el presupuesto, no parece muy acertada; pero como los gastos en cada una de esas dos grandes clases se encuentran muy discriminados, es posible intentar una clasificación más lógica y útil.

Dentro de los gastos denominados "de personal" debemos separar todos los que ocasiona el personal que utiliza el Estado en su acción administrativa, y que, naturalmente, tienen una naturaleza muy distinta de la de los egresos representados en pensiones, becas o alimentación de presos, por ejemplo. Formado así un primer grupo, podemos a su vez dividirlo en la siguiente forma:

I.—Gastos relacionados con la remuneración de la actividad normal del personal de la administración pública. (Dietas, sueldos y sobresueldos, jornales, viáticos, gastos de representación, movilización, honorarios, emolumentos, alimentación).

II.—Gastos ocasionados por los riesgos a que está expuesto el mismo personal administrativo, así:

a) Riesgo de enfermedad.
b) Riesgo de maternidad.
c) Accidentes de trabajo.
d) Riesgo especial en la aviación.
e) Riesgo de cesantía.
f) Riesgo de vejez e invalidez.
g) Riesgo de muerte.

III.—Gastos ocasionados por el descanso del personal empleado en la administración. (Sueldo durante las vaca-

ciones anuales, jornales en los días feriados). Recompensas por servicios especiales.

Separados así los gastos del personal administrativo propiamente dicho, se determinarían por aparte los otros gastos denominados de "personal," como las becas, las pensiones alimenticias, las raciones, las repatriaciones y las indemnizaciones.

Esta clasificación que proponemos implica, para que sea completa su utilidad, una agrupación también diferente de los gastos de material. Efectivamente, habría que poner estos últimos en relación con la nomenclatura sugerida arriba. Si se quiere conocer, por ejemplo, la carga que pesa sobre el Estado por concepto del riesgo de enfermedad a que está sujeto el personal que utiliza, es indispensable agregar a los gastos del servicio médico, el valor de las drogas. Pero fuera de lo referente al costo normal del personal y del que implican los riesgos, quedan muchos otros gastos, que nuestros reglamentos procuran discriminar también. Así, por ejemplo, para cada sector de la administración se conocerá: lo invertido en útiles de escritorio y material de oficina, el valor de la maquinaria adquirida, los gastos de arrendamiento y de alumbrado, el costo de la adquisición de inmuebles y de la reparación de los mismos, etc.

El detalle de toda esa discriminación podrá encontrarse también en la circular de contabilidad que citamos al principio de este capítulo, y que corre publicada en el Tomo III de la **Cartilla Estadística.**

Las estadísticas del personal administrativo.

La discriminación de los gastos públicos según su concepto, nos lleva al estudio de las estadísticas del personal administrativo. En efecto, como podrá apreciarse en lo que acabamos de exponer, las estadísticas fiscales están destinadas a mostrar el costo del personal de distintas clases utilizado por la administración, por el doble aspecto de su remuneración y sostenimiento normal, y de los riesgos a que dicho personal está sujeto. Pero no basta determinar el costo global, sino que es necesario señalar también el número de personas que lo ocasiona y las características especiales que ellas presentan.

Hasta el momento, sólo se ha buscado establecer el número de empleados y obreros que mantiene el Estado, tomando para determinarlo una fecha precisa en el curso de la vigencia fiscal. Ese personal se distribuye según los ramos de la administración pública, y por escalas de sueldos, mostrando el costo total de los comprendidos en cada escala.

Esta estadística, que ya comienza a prestar útiles servicios, es todavía muy incompleta. Hay ciertos problemas, como el relacionado con la jubilación o las garantías contra el despido injusto, que requerirían el conocimiento de la edad de los funcionarios y del tiempo que llevan al servicio del Estado. Por otra parte, poca luz arroja sobre materias como los accidentes del trabajo, el dato global de la carga que representaron, si no se indica al mismo tiempo el número de empleados y obreros que sufrieron accidentes, la clase de incapacidad que los afectó, etc. Y lo mismo puede decirse respecto de los otros riesgos, ya que sólo ciertos sectores administrativos, como el de las carreteras nacionales y el militar, llevan por separado sus estadísticas de sanidad. La racionalización de la administración pública, el establecimiento de nuevas garantías para el personal que ella emplea, etc., imponen con urgencia el perfeccionamiento de estas estadísticas.

Casi nada se ha hecho todavía para organizar ciertas estadísticas administrativas especiales de mucha importancia, como la militar. En este sector tiene, pues, amplio campo de acción, la actividad futura de los organismos estadísticos.

El costo de los servicios administrativos.

El principal mérito que tiene nuestra estadística fiscal actualmente, es el de que permite conocer bastante bien el costo de cada servicio administrativo. Verdad que todavía existen defectos, más que todo de agrupación de los datos. Pero aun así, el progreso realizado es evidente. Para poder tener una idea del funcionamiento del sistema, tomaremos de ejemplo el ramo de "Justicia y orden interior," examinando cómo se presentan los datos, por todos los conceptos a que hemos hecho alusión en las páginas precedentes:

JUSTICIA Y ORDEN INTERIOR

COSTO TOTAL DE LOS SERVICIOS EN CADA REGIÓN DEL PAÍS

DEPARTAMENTOS, INTENDENCIAS Y COMISARÍAS	Justicia ordinaria	Justicia Administrativa	Ministerio Público	Medicina Legal	Policía Judicial	Policía de Vigilancia

(Conclusión).

DEPARTAMENTOS, INTENDENCIAS Y COMISARÍAS	Penitenciarias	Colonias Penales	Cárceles de Distrito y de Circuito	Reformatorio de menores	Comisiones Jurídicas

JUSTICIA Y ORDEN INTERIOR

COSTO DE LOS SERVICIOS, DISCRIMINADO SEGUN EL CONCEPTO DEL GASTO

GASTOS	Justicia ordinaria	Justicia administrativa	Ministerio Público	Medicina Legal	Policía Judicial	Policía de vigilancia
Personal:						
Sueldos y sobresueldos						
Sueldos de vacaciones						
Sueldos de enfermedad						
Honorarios						
Emolumentos						
Viáticos						
Gastos de representación						
Movilización						
Jornales						
Raciones						
Alimentación						
Seguros						
Auxilios de cesantía						
Recompensas						
Accidentes						
Pensiones y jubilaciones						
Servicios médicos						
Hospitalizaciones						
Inhumaciones						
Varios						
Material y otros:						
Utiles de escritorio						
Elementos de oficina						
Maquinaria						
Material de enseñanza						
Drogas y elementos de sanidad						
Elementos varios						
Aseo						
Arrendamientos						
Alumbrado y fuerza						
Teléfono						
Portes y comunicaciones						
Transportes						
Adquisición de inmuebles						
Adquisición de semovientes						
Construcciones y adiciones						
Reparación de muebles						
Publicaciones						
Devoluciones						
Contratos						
Varios						

(Continúa).

JUSTICIA Y ORDEN INTERIOR

COSTO DE LOS SERVICIOS, DESCRIMINADO SEGÚN EL CONCEPTO DEL GASTO

(Conclusión).

GASTOS	Penitenciarias	Colonias Penales	Cárceles de Distrito y de Circuito	Reformatorio de menores	Comisiones Jurídicas
Personal:					
Sueldos y sobresueldos					
Sueldos de vacaciones					
Sueldos de enfermedad					
Honorarios					
Emolumentos					
Viáticos					
Gastos de representación					
Movilización					
Jornales					
Raciones					
Alimentación					
Seguros					
Auxilios de cesantía					
Recompensas					
Accidentes					
Pensiones y jubilaciones					
Servicios médicos					
Hospitalizaciones					
Inhumaciones					
Varios					
Material y otros:					
Utiles de escritorio					
Elementos de oficina					
Maquinaria					
Material de enseñanza					
Drogas y elementos de sanidad					
Elementos varios					
Aseo					
Arrendamientos					
Alumbrado y fuerza					
Teléfono					
Portes y comunicaciones					
Transportes					
Adquisición de inmuebles					
Adquisición de semovientes					
Construcciones y adiciones					
Reparación de muebles					
Publicaciones					
Devoluciones					
Contratos					
Varios					

Además, como ya explicamos, los gastos, discriminados en la forma arriba indicada, se clasifican según los ministerios o departamentos administrativos de donde depende el servicio.

La estadística fiscal de los Departamentos.

El artículo 2º del Acuerdo número 4 del Centro de Estudios, aprobado por la Resolución 219 de 1936 (1), dispone:

"La estadística fiscal se hará por el sistema del plan mínimo anual, que se estudiará y adoptará en el mes de octubre de cada año. Es entendido que los Departamentos podrán ampliar las informaciones determinadas por la Contraloría, para cada año, o continuar con las investigaciones que tengan establecidas, de acuerdo con las necesidades seccionales o locales, pero con la obligación de producir, en oportunidad, los datos que les exija la Contraloría de la República."

En desarrollo de ese artículo, la Contraloría elabora cada año los formularios encargados de recoger los datos que estima indispensables, y los remite a los departamentos para que allí los diligencien.

Este procedimiento es a todas luces insuficiente y da lugar a dificultades de diversa índole, como lo ha venido demostrando la experiencia de los últimos años. Aquí, como en otros ramos de la estadística, hay que principiar por dotar de una organización uniforme a todos los departamentos. Y si esa organización es suficientemente amplia, deberá bastar al mismo tiempo para rendir las informaciones que solicita la Estadística Nacional, y para atender a las necesidades de orientación local. Si esa organización previa falta, y la oficina nacional se atiene a la que por su cuenta establezcan los departamentos, se correrá siempre el riesgo de que esta última no sea adecuada para rendir los datos fácil y oportunamente, y, en todo caso, no sea uniforme en las diversas secciones. Por lo demás, puede afirmarse que la organización actual en los departamentos es muy imperfecta.

(1) **Cartilla Estadística. Tomo III.**

Tomando en cuenta esas consideraciones, se inició desde fines del pasado año una campaña tendiente a organizar las estadísticas seccionales sobre las mismas bases de la nacional, tratando de conseguir uniformidad completa que permita comparar adecuadamente entre sí los datos de los distintos departamentos, y, además, acumular las cifras de rentas y gastos departamentales con las nacionales, o enfrentarlas, a fin de conocer la capacidad fiscal comparada de las distintas entidades de derecho público, y la carga que cada una soporta por razón de los diferentes servicios. Se escogió, para iniciar los nuevos métodos, al Departamento de Caldas, y el sistema, que viene allí funcionando desde hace algunos meses, está dando resultados muy satisfactorios. Ese buen suceso ha servido de estímulo para la reforma sometida ya a la consideración de todos los departamentos. Entre tanto, sigue funcionando el sistema concebido primitivamente, y cuyos grandes rasgos vamos a examinar a continuación.

La primera investigación prescrita, es la relativa a las entradas y gastos departamentales. Las cifras respectivas se toman de las cuentas cerradas, incorporadas a la contabilidad departamental, según la siguiente nomenclatura:

Ingresos:

Bienes departamentales.
Servicios departamentales.
Monopolios departamentales.
Impuestos departamentales.
Entradas del Tesoro Nacional.
Ingresos varios.
Vigencias anteriores.
Entradas extraordinarias.

Egresos:

Gobierno.
Justicia.
Beneficencia.
Higiene.
Hacienda.
Obras públicas y fomento.
Agricultura e industrias.
Educación pública.

Protección social.
Participaciones municipales.
Control y estadística.
Deuda pública.
Vigencias anteriores.
Servicios varios.

Esos grandes renglones están a su vez divididos en otros muchos, cuyo detalle puede examinarse en la **Cartilla Estadística**, tomo III.

Como dijimos ya, los datos respectivos deben tomarse de la contabilidad del departamento. Pero como las contabilidades de las secciones están orientadas exclusivamente de acuerdo con el presupuesto, y los saldos de las cuentas no arrojan el costo de los servicios según la discriminación que hemos copiado, el diligenciamiento del formulario estadístico se vuelve en ocasiones muy laborioso, sobre todo en la parte de egresos, y la exactitud de las cifras queda sujeta al mayor o menor cuidado con que los datos se extraigan de las distintas partidas llevadas a los libros. Siendo difícil efectuar en la contabilidad de todos los departamentos la reforma de que hablamos al tratar de la organización nacional, lo indicado parece establecer el sistema de elaboración de fichas, sobre las cuentas rendidas por los responsables, siguiendo la nomenclatura estadística diferente de la presupuestal, que es lo que se persigue ahora. Pero creemos que antes de proceder a ello, se hace necesario un nuevo estudio de la clasificación de rentas y gastos, paralelamente a lo recomendado en el ramo nacional, y procurando guardar, hasta donde sea posible, la mayor unidad de criterio en los dos sectores.

Sobra decir que, dentro de los sistemas actuales, no se obtiene de manera general para los gastos departamentales, la discriminación, según el concepto del gasto, que rige para los egresos nacionales.

La estadística de las rentas seccionales se complementa obteniendo además las siguientes informaciones:

1ª Tarifas de los impuestos, y precios de los principales productos de fabricación oficial.

2ª Consumo de los productos de fabricación oficial. Esta materia la estudiaremos más a espacio en el capítulo correspondiente a los consumos en general.

3ª Consumo de ciertos artículos gravados con impuestos departamentales.

4ª Movimiento de las loterías departamentales.

La reglamentación vigente no prescribe que las empresas departamentales y los monopolios figuren sólo con sus productos o déficits netos, y en el hecho, las estadísticas incluyen tanto las entradas como los gastos, siendo, por lo demás, difícil descontar los segundos de las primeras, dada la forma como hoy se rinden las informaciones.

En lo relativo a los gastos públicos, los reglamentos prevén, en primer término, la especificación de la cuantía que en las diversas entradas corresponde a las participaciones municipales. En el ramo de loterías, se pide el detalle de los gastos de explotación (premios, sueldos, etc.), con el objeto de determinar el producto neto. Y se ha comenzado a exigir también el detalle de los gastos de personal y material en ciertos servicios, para obtener el costo de cada uno, aunque con una discriminación bastante menos completa de la prescrita para los gastos nacionales. En el año de 1937, se exigieron los datos correspondientes al costo de las asambleas, de las contralorías departamentales y de los servicios departamentales de estadística. Mientras subsistan los actuales sistemas, será difícil abarcar más investigaciones de esta índole.

Se levanta también una estadística del personal administrativo departamental, relacionada con el número de empleados y el costo mensual de los sueldos para cada uno de los sectores gubernamentales, y, además, la de las asignaciones mensuales de los principales funcionarios del departamento.

Por último, se registra el movimiento de la deuda pública departamental, externa e interna, en cada año.

Algunos departamentos llevan, por propia iniciativa, algunas estadísticas complementarias, por ejemplo, las destinadas a mostrar el costo unitario de la fabricación de licores.

Como puede apreciarse, el defecto fundamental de nuestros actuales reglamentos consiste en que la estadística nacional se limita a pedir ciertos datos, sin que previamente se haya establecido una organización adecuada para producirlos. En tales condiciones, el radio de las inves-

tigaciones tiene que ser forzosamente más reducido que en lo nacional, y las estadísticas no se pueden producir con la misma regularidad ni precisión. La reforma a que atrás hicimos referencia, se impone, pues, con caracteres de verdadera urgencia.

Otro problema que está vigente en el ramo departamental es el de determinar si deben o nó incluírse entre las rentas y gastos, las entradas propias y los egresos de los establecimientos de beneficencia. Hay efectivamente algunos de éstos, que gozan de rentas propias, aplicables sólo a sus necesidades particulares. Debe considerarse a esos establecimientos como entidades autónomas, o todo su movimiento debe registrarse al través de las estadísticas fiscales generales? Lo primero parece más acertado, y de optar por esa solución, sólo figurarían entre los gastos de los departamentos, aquellas sumas con que ellos contribuyen al sostenimiento de las instituciones en referencia. Pero se hace necesario dictar normas expresas sobre tan importante cuestión.

La estadística fiscal de los municipios.

En general, puede afirmarse que los sistemas previstos para la estadística fiscal de los municipios adolecen de los mismos defectos que señalamos ya en lo departamental. Las oficinas nacionales elaboran los formularios destinados a recoger los datos, sin que previamente se haya organizado un procedimiento uniforme y adecuado para producirlos. Corresponde el diligenciamiento a las tesorerías municipales, que dan las cifras de entradas realmente recaudadas, y de gastos pagados, durante el año, tomándolas de los libros de la tesorería, y nó de las cuentas que se rinden a las contralorías departamentales.

La estadística fiscal municipal es de muy reciente creación, pues antes del año de 1936 sólo se publicaban los datos de los presupuestos municipales aprobados, lo que, como se comprende muy bien, no era en manera alguna suficiente, ya que esos presupuestos sólo representan una previsión, y la experiencia nos demuestra que la realidad suele ser bastante diferente, sobre todo en este ramo municipal, donde la confección del presupuesto está confia-

da por lo regular a gentes de poca cultura intelectual y de escasísimos conocimientos financieros.

La nomenclatura adoptada, cuyos detalles pueden verse también en el tomo III de la **Cartilla Estadística**, es la siguiente:

Ingresos.

Bienes municipales.
Servicios municipales.
Impuestos municipales.
Entradas del Tesoro Nacional.
Entradas del Tesoro Departamental.
Ingresos varios.
Vigencias anteriores.
Ingresos extraordinarios.

Egresos.

Gobierno.
Beneficencia.
Higiene.
Protección social.
Justicia.
Hacienda.
Obras públicas.
Educación pública.
Deuda pública.
Fiscalización y estadística.
Otros servicios.

Se exige, además, el dato sobre el valor de la propiedad urbana y rural que sirve de base al cobro del impuesto predial, y la tarifa respectiva.

Por separado, se solicita el costo total de algunos servicios administrativos municipales, distinguiendo lo pagado por sueldos, de lo correspondiente a útiles de escritorio y elementos de oficina, publicaciones y otros gastos.

Se forma además la estadística del personal empleado en cada servicio, especificando el número de empleados y el valor mensual de la nómina, y la asignación de los principales funcionarios municipales.

Lo mismo que en lo departamental, se registra anualmente el movimiento de la deuda pública interna y externa.

La manera como se deben presentar los datos de las estadísticas municipales, para facilitar su comparación, ha sido objeto de largas discusiones en el seno del Instituto Internacional de Estadística. Entre nosotros, sólo se ha hecho la agrupación según la cuantía de los presupuestos, lo que realmente dice muy poca cosa, ya que precisamente lo que se trata de estudiar es la capacidad fiscal de los distritos con referencia a otros factores. Piekalkiewicz (ob. cit.), ha propuesto una clasificación basada en el número de habitantes del municipio, conforme a la siguiente escala:

1º—Hasta 2.000 habitantes.
2º—De 2.001 a 5.000.
3º—De 5.001 a 20.000.
4º—De 20.001 a 100.000.
5º—De 100.001 a 1.000.000.
6º—De más de 1.000.000 de habitantes.

Tan pronto como se encuentren listos los datos de nuestro censo civil, podrá pensarse en adoptar entre nosotros una clasificación de esa naturaleza.

Los reglamentos vigentes se han visto forzados a escoger como fuente de las estadísticas fiscales de los municipios, los libros de las respectivas tesorerías, a fin de poder conseguir los datos con cierta oportunidad. En efecto, las cuentas municipales son examinadas por las contralorías de los departamentos con demasiado retardo en algunas partes. Además, en casi todas las secciones no se contabiliza el movimiento municipal. Pero debe pensarse en establecer para lo futuro una organización semejante a la nacional, haciendo que se llenen las fichas estadísticas por los examinadores de las cuentas, con lo cual se obtendría una mayor precisión en los datos, y se podrían conseguir los mismos detalles previstos en la reglamentación nacional.

No obstante los defectos anotados, el resultado obtenido hasta ahora en este ramo es bastante satisfactorio, y ha venido a llenar, siquiera sea parcialmente, una urgente necesidad informativa.

Aquí, como en lo departamental, se encuentra por resolver el problema relativo a las entradas y gastos de las empresas públicas, a que ya hicimos alusión.

Algunas anotaciones sobre la estadística del personal administrativo.

Ya tuvimos ocasión de examinar el contenido de nuestras estadísticas de personal administrativo, pero nos parece interesante insistir en esta cuestión, recordando los estudios realizados por el Instituto Internacional de Estadística con miras a conseguir la comparabilidad de los datos correspondientes a los distintos países.

Se ha propuesto, aparte de las clasificaciones propias de la organización peculiar de cada país, para la agrupación de los funcionarios y empleados, la siguiente nomenclatura: jueces y personal judicial, personal administrativo, personal de la enseñanza, personal al servicio de las empresas públicas y otro personal.

Se recomienda como base para esta estadística, mantener al día en cada rama del servicio público, fichas que muestren para cada uno de los empleados, los siguientes datos:

a) Fecha de nacimiento.
b) Sexo.
c) Estado civil. Si el funcionario es casado, la profesión ejercida por el otro cónyuge.
d) Rama del servicio y rango.
e) Fecha de entrada al servicio.
f) Sumas recibidas por sueldos y otros conceptos, y sumas entregadas a las cajas de retiro, etc. (1).

En algunos países se llevan estadísticas muy completas, con base en boletines individuales que permiten las más variadas combinaciones. En Polonia, por ejemplo, se distinguen los empleados de la administración, de los de las empresas del Estado; la primera clase se subdivide a su vez en funcionarios, y en empleados inferiores; la segunda, en empleados superiores, y en obreros y personal inferior especializado. Para la primera subdivisión, en las dos clases, se arrojan los siguientes datos:

---

(1) **Statistique du Personal des Administrations et des Services Publics.** H. W. Merhorst. **Bulletin de L'Institut International de Statistique. Tome XXVI.**

I.—Número total de funcionarios. Su clasificación según sean fijos o nó, por categorías, por años de servicio, y según tengan o nó empleo complementario.

II.—Número de funcionarios según el lugar de nacimiento, edad, culto religioso que profesen, nacionalidad y estado civil.

III.—Número de funcionarios según el grado de instrucción que tengan.

IV.—Número de funcionarios, según su profesión, y según la profesión que tenían antes de entrar al servicio del Estado.

Hay naturalmente, muchas cuestiones relacionadas con esta estadística, que están todavía sujetas a discusión. Entre ellas podríamos citar el problema de si se debe o nó incluír entre los funcionarios a los miembros del parlamento, lo que sería lógico hacer si se parte del punto de vista concerniente a la carga fiscal. Igual pregunta puede formularse respecto a los soldados cobijados por el servicio obligatorio, a los obreros que trabajan bajo la dependencia de contratistas del Estado, etc.

Dados los graves problemas relacionados con el personal administrativo que debemos resolver en Colombia, es de desear el mayor perfeccionamiento para esta estadística. Y nos parece que debe partirse necesariamente de la confección de las fichas individuales, implantadas ya en algunos ramos del servicio público.

Presión financiera y presión fiscal.

Entramos aquí a un terreno en cierto modo diferente del que veníamos ocupando en el curso del presente capítulo. Se trata ahora de la manera como se pueden enfrentar los datos que nos suministran las estadísticas fiscales, a los expresivos de la riqueza y de la renta privadas. Es una investigación de singular interés, y representa la culminación práctica de todos los trabajos anteriores, como que suministra la orientación fundamental para la política tributaria de los poderes públicos.

Ante todo, debemos distinguir los términos "presión financiera" y "presión fiscal." Ellos corresponden a las distinciones que ya hemos hecho entre los distintos ingresos

del Estado. En efecto, hay algunos de éstos que no representan en realidad una apropiación forzosa que hace el Estado de parte de la renta de los particulares. Cuando se perciben, no se ejercita una actividad puramente fiscal. Pero el monto total de ingresos tiene su significación propia, como índice de estatización, por ejemplo (1).

Por eso, es interesante conocer por separado la "presión financiera," expresión de la relación existente entre el monto de la renta privada y el de la renta pública, y la "presión fiscal," que sólo relaciona la renta de los particulares con el producto de las cargas fiscales propiamente dichas.

También como índice de estatización, las comparaciones que puedan hacerse entre el valor de la riqueza privada y el de la fortuna pública, tienen especial interés.

Se recordará que en el capítulo anterior indicamos ya los métodos usuales para la valoración de la riqueza y de la renta, y, de consiguiente, no es el caso de volver ahora sobre ese aspecto del asunto.

En primer término, ¿cuál es la renta privada que debe tomarse en cuenta? Lo usual es aceptar a este respecto el concepto tradicional de la legislación financiera, sin distinguir entre rentas originales y rentas derivadas. Pero deberán tomarse también para estos cálculos las sumas recibidas por los agentes del Estado mismo? Ricci (ob. cit.) parece inclinarse a una respuesta afirmativa. El Estado paga ciertas cantidades a los particulares y de ellas vuelve a su vez a tomar una parte, por medio del impuesto. Como no habría manera de valorar la cuantía de lo así recaudado, el cálculo de la presión fiscal sería inexacto si fuéramos a prescindir de esa porción de la renta privada. Por eso, nos encontramos de acuerdo con el mencionado autor en este importante problema.

¿Cómo se calcula la presión fiscal?

Para responder adecuadamente a esa pregunta, debemos principiar por definir un criterio que separe las entradas propiamente fiscales, del conjunto de los ingresos

(1) Umberto Ricci. **La presión fiscal. Revista de Hacienda de Venezuela. V. IV.**

públicos. Frédéric de Fellner emite sobre el problema los siguientes conceptos:

"Se entiende por cargas públicas, las prestaciones obligatorias, en moneda, que hacen, sobre la base de una regla jurídica, las economías privadas a los tesoros públicos, o a otras cajas de carácter público, para cubrir las necesidades comunes. Por consiguiente, es preciso no tomar en cuenta las prestaciones voluntarias, los derechos pagados por servicios especiales y otros similares..... Se deben considerar como cargas públicas todos los impuestos del Estado, otras contribuciones y tasas de carácter obligatorio y las contribuciones para el seguro social (1)."

¿Qué criterio adoptar respecto al producto de los monopolios? Se ha propuesto por algunos tomar en consideración una parte de ese producto: el que es fruto realmente del hecho jurídico del monopolio, descontando del total los gastos de producción y el beneficio normal de la industria (2). Otros, en cambio, afirman que debe tomarse en cuenta todo el producto neto. Nos parece más aceptable la primera opinión, pero, consecuencialmente, habría que entrar a calcular el beneficio normal, para deducirlo del rendimiento líquido.

Establecida así la verdadera carga fiscal, la fórmula expresiva de la presión fiscal, sería la siguiente:

$$P = \frac{C}{R}$$

P. representa la "presión fiscal," C. la carga fiscal propiamente dicha, y R. la renta privada.

En cambio, la fórmula expresiva de la "presión financiera" sería:

$$P' = \frac{I}{R}$$

P' representa la "presión financiera," I. los ingresos totales del Estado, y R. la renta privada.

La dificultad para medir entre nosotros la presión fis-

---

(1) **La Statistique de la Répartition des Charges D'Impots.** Dr. Frédéric de Fellner. **Bulletin de L'Institut International de Statistique.** Tome XXVIII. 1935.

(2) Jacopo Tivaroni: **La pressione tributaria in Italia attraverso il tempo.** Milano, 1935.

cal, radica, sobre todo, en los obstáculos que ya estudiamos respecto al cálculo de la renta privada.

Un problema todavía más complejo, es el de la repartición de la carga del impuesto entre las diferentes ramas de la producción, o entre las diversas clases sociales. Se tropieza entonces no sólo con la dificultad de determinar la renta propia de cada industria o de cada clase, sino también en el hecho de que los impuestos no pesan en todos los casos sobre aquel que los paga.

CAPITULO X

LA PRODUCCION AGRICOLA Y PECUARIA

Diversos aspectos de investigación.

Debemos precisar, en primer término, el concepto de producción agrícola, ya que ésta se puede medir por cantidades o por valores. Si de lo último se trata, hay que distinguir entre el producto bruto y el producto neto. Para dar un dato de carácter general sobre el producto neto, se tropieza con dificultades casi invencibles; siendo ésta la causa de que las investigaciones se limiten por lo regular a ciertas explotaciones agrícolas típicas.

En general, cuando hablemos aquí de producción agrícola, debe entenderse que nos referimos al producto bruto. En un aparte especial estudiaremos lo relacionado con el costo de producción y la determinación de los beneficios netos.

Como lo hace notar Ricci, la estadística del valor de la producción presupone una buena estadística de cantidades y una buena estadística de precios (1). Esta última cuestión será estudiada por nosotros en un capítulo posterior, limitándonos por ahora a la estadística de cantidades solamente.

La estadística de producción agrícola y pecuaria está vinculada a muchos factores especiales que deben ser también objeto de estudio y presentación numérica. Podemos resumir todos esos diversos aspectos de investigación, en la siguiente forma:

A.—La estadística de superficies.

B.—La estadística del estado de los cultivos.

---

(1) Umberto Ricci: **Statistique de la Production Agricole. Bulletin de L'Institut International de Statistique.** Tome XXI.

C.—La estadística de la producción agraria propiamente dicha.
D.—La estadística de las existencias de ganado.
E.—La estadística de los productos animales.
F.—La estadística de los elementos principales de la explotación.

Por separado, consideramos el problema atañedero a las industrias de primera transformación de productos agrícolas y pecuarios.

La estadística de superficies.

La superficie de un país se divide en productiva e improductiva. La primera admite, a su vez, varias clasificaciones según la clase de cultivos a que está destinada. El programa para el Censo Agrícola Mundial de 1940, prevé las siguientes:

I. Tierras laborables. (Cereales; plantas leguminosas; tubérculos o raíces comestibles o de forraje; hierbas de forraje cultivadas; cultivos industriales; plantas oleaginosas; especies, condimentos y productos aromáticos; plantas productoras de aceites esenciales; otros cultivos industriales; legumbres; cultivos de flores; cultivos para semilla).
II. Praderas y pastos permanentes.
III. Cultivos arborescentes y arbustivos. (Viñas; olivos; otros cultivos arborescentes y arbustos oleaginosos; árboles o arbustos productores de especies, condimentos o aromas; árboles frutales, plantados o cultivados; otras frutas cultivadas; plantaciones diversas; almácigos) (1).

Además de esos tres grupos existen otros dos, el primero de los cuales incluye el plan en una rúbrica aparte:

I. Bosques.
II. Pantanos, matorrales y tierras incultas productivas. (Ricci: ob. cit.).

Para poder realizar en la forma indicada la distribución de las tierras productivas, es claro que debe partirse de

(1) Institut International D'Agriculture: **Programme du Recensement Agricole Mondial de 1940.** Rome, 1938.

la base de una buena nomenclatura de los cultivos. La que trae el plan del censo mundial, adaptada a las necesidades de la comparación internacional, puede complementarse para cada país, según las propias peculiaridades, y las necesidades especiales de información.

Un problema que debe considerarse al hacer las clasificaciones, es el de las superficies de utilización múltiple. Dos casos diferentes se presentan en la práctica: el de los cultivos asociados y el de los cultivos alternos. Respecto de los primeros, el programa del próximo censo mundial recomienda la observancia de las siguientes reglas: si es posible hacerlo, debe repartirse la superficie del terreno entre cada uno de los cultivos, aunque sea de manera aproximada; si eso no es fácil, se atribuirá toda la superficie al cultivo considerado como más importante, pero la cifra respectiva se repetirá para los otros, bajo la rúbrica especial de "cultivos asociados," cuidando de no incluírla dos veces en la totalización. Igual procedimiento se recomienda para los cultivos alternos. Si además, hay cultivos que dan más de un producto, en la totalización no se cuenta más que el producto principal, aunque también se pueden llevar esas superficies a rúbricas separadas que hagan referencia al producto o productos secundarios.

La necesidad del catastro agrícola y forestal.

Esta estadística de las superficies, que es objeto de censos periódicos, implica, para que pueda realizarse sin excesivas dificultades y para que dé ciertas garantías de exactitud, un conocimiento previo y detallado de las extensiones productivas, conocimiento que sólo puede suministrar el catastro agrícola y forestal. Cualquiera que sea el procedimiento empleado para los censos, ya se hagan éstos por la apreciación directa de agentes censales, o ya por medio de encuestas de carácter más general, los resultados no pueden considerarse como aceptables si no media un conocimiento de las superficies y una división por secciones que facilite la apreciación censal. La base de toda estadística agraria es el catastro, como lo ha comprendido muy bien el Reino de Italia, donde este ramo ha alcanzado una singular perfección. Allí, se distribuye el territorio de cada comuna en secciones, cuya

extensión media va de 80 a 100 hectáreas, con base en ciertas características especiales. (Visibilidad total desde un punto dominante, identificación clara por líneas naturales o artificiales, etc.). La delimitación de las secciones se hace en el Instituto Central de Estadística, lo mismo que la determinación exacta de las extensiones, sobre el catastro geométrico, o sobre las cartas del Instituto Geográfico Militar, para las regiones que todavía no tienen catastro geométrico. Delimitadas así, y medidas exactamente las secciones, la repartición percentual de las superficies, según los cultivos, se puede hacer fácilmente por una apreciación ocular. Se presentarán, claro está, errores en esta última parte del trabajo, pero ellos se compensan, dado el gran número de secciones en que está dividida cada comuna. Fuera de ese minucioso trabajo, y para buscar bases a la determinación de la producción unitaria, se clasifican los terrenos según su clase, con una investigación técnica muy delicada (1).

El estado de los cultivos.

La estadística del estado de los cultivos implica una información casi constante. (Mes por mes, en los países que la tienen establecida). Se ha recomendado el procedimiento consistente en avaluaciones expresadas por porcentajes que dicen relación a un estado fundamental, erpresivo, a su vez, de un rendimiento determinado por unidad de superficie. (Ricci: ob. cit.). Pero los sistemas utilizados son muy diversos. Los más sencillos se limitan a expresar ese estado por palabras, como "muy bueno," "bueno," "mediocre," "malo." En ocasiones se usan números que son la simple traducción de esas palabras, correspondiendo cada número a un estado determinado. Al efectuar la totalización, y sea cualquiera el sistema que se utilice, hay que tener buen cuidado de ponderar los datos, so pena de obtener resultados erróneos.

---

(1) P. Sitta: **Il Nuovo Catasto Agrario e Forestale in Italia.** B. I. I. de Statistique. Tome XXVIII. 1935.

La estadística de la producción agraria propiamente dicha.

El primer problema que se plantea al estimar la producción agraria, es el de la unidad de tiempo con respecto a la cual debe ella considerarse. Desde luégo, parece aceptada universalmente la unidad "año." Pero cuando se trata de hacer comparaciones entre las distintas provincias de un Estado, o entre distintos Estados, y dado que, ni se siembra simultáneamente ni se cosecha tampoco en el mismo tiempo en todas partes, se tropieza con la cuestión del "año agrícola" que suele ser distinto del año solar. Ahora bien, si las distintas regiones o los distintos países tienen años agrícolas diferentes, hay necesidad de apelar a procedimientos de unificación que faciliten la comparabilidad, refiriendo todos los datos a un mismo período, o sea, fijando un año agrícola típico. El plan del censo agrícola mundial, prevé que los datos sobre producción se refieran en el hemisferio norte al año solar de 1939, y en el hemisferio sur, al año comprendido entre el 1º de julio de 1939 y el 30 de junio de 1940.

Ricci ha preconizado un procedimiento ingenioso para la determinación racional del año estadístico. Es el de los diagramas de recolección. Poniendo sobre el eje de las absisas el tiempo, de 1º de enero a 31 de diciembre de un año medio, y sobre el eje de las ordenadas la cantidad recolectada de un producto dado, se obtiene una curva que representa la cantidad cosechada en función del tiempo. Este procedimiento se puede repetir para cada región, y luégo obtener la curva general para el cultivo considerado, en función del tiempo. El año estadístico terminaría en la época que corresponda al mínimum de altura de la curva.

Este procedimiento no puede aplicarse sino donde se hayan hecho estudios analíticos bastante completos sobre las épocas de siembra o plantación y sobre las épocas de cosechas, región por región, y tomando en cuenta las cantidades producidas. Por lo demás, la utilidad de una curva semejante es evidente, aun por otros aspectos distintos del de la determinación del año agrícola.

Una idea menos precisa, puede obtenerse por medio de los calendarios agrícolas, que deben indicar, para cada región, en qué mes del año se está cumpliendo una determinada etapa del trabajo.

El segundo problema que se presenta en esta estadística, es el de contar con una nomenclatura adecuada de productos. Esta nomenclatura debe inclusive considerar los productos según sus estados de transformación, para no totalizar cifras que carecen de homogeneidad. Por ejemplo, si nos referimos a la producción de café, habrá que distinguir entre "café pergamino" y "café trillado." Y para el algodón, entre "algodón con semilla" y "algodón desmotado." La distinción tiene, sobre todo, importancia al considerar el rendimiento por unidad de superficie.

También por este aspecto, hay que distinguir la superficie sembrada de la cosechada, y, en tratándose de plantas leñosas, si se ha tomado en cuenta la superficie plantada, o sólo la que se encuentra en producción.

Finalmente, para no incurrir en errores, habrá que distinguir la producción rendida por las superficies destinadas exclusivamente a un cultivo, de la de aquellas destinadas a cultivos asociados o alternos, sin olvidar también las tierras que se encuentran en descanso transitorio, pero que habitualmente son cultivadas.

La producción agrícola puede ser objeto de un censo, o de investigaciones anuales, según veremos adelante. En tratándose de investigaciones anuales, ¿en qué forma y en qué tiempo se establece la producción?

La tendencia predominante es la de presentar datos anteriores y datos posteriores a la cosecha. Para ciertos productos se da además el dato de las superficies sembradas, inmediatamente después de la siembra. Los datos sobre rendimiento anteriores a la cosecha tienen, naturalmente, un carácter provisional; no representan más que una previsión. Los otros, deben ser definitivos. En la previsión, se presentan problemas técnicos muy complejos, algunos de los cuales examinaremos al estudiar nuestra reglamentación estadística.

Vimos atrás que la producción puede expresarse en cantidades o en valor. La primera forma implica un cuidadoso examen de las unidades de medida empleadas; la segunda,

una buena estadística de precios y la escogencia del precio mismo. (Precios que se acostumbra pagar al agricultor, precios en los mercados de consumo, precios al por mayor o al por menor). Como ya advertimos, estos puntos serán estudiados más adelante, con cierto detenimiento.

La estadística de las existencias de ganado.

La clasificación estadística del ganado se acostumbra hacer, en los distintos países, sobre el doble criterio del sexo y de la edad, dentro de cada especie. (Caballar, mular, asnal, bovina, caprina, porcina). Pero también se toman en cuenta otros caracteres de importancia. Por ejemplo, para los caballos se suele exigir la especificación de si se trata de caballos enteros o castrados, y entre los primeros, se separan los destinados a la monta. En cambio, para ciertas especies, como la mular, se presenta el dato global de los animales, sin discriminación alguna.

En esta estadística, es preciso también distinguir los animales domésticos que existen fuera de las explotaciones agrícolas, pertenecientes a empresas que no poseen tierras y alimentan sus animales con productos comprados fuera. Se suele considerar que tales empresas tienen más un carácter industrial, aunque los animales con que cuentan no se puedan dejar de computar en el monto total de las existencias.

Las aves de corral.—Otros animales.

No puede prescindirse tampoco de la estadística de las aves de corral, ya que la explotación de éstas se encuentra íntimamente vinculada a los negocios agrícolas y tiene regularmente una importancia propia muy considerable. El plan del censo agrícola mundial a que nos hemos venido refiriendo, establece cinco divisiones diferentes, así:

Gallos, gallinas y pollos. (Número total).
Patos.
Gansos.
Pichones.
Pavos.

Respecto de las abejas, se recomienda tomar el dato del número de panales en explotación, en la época del censo.

Los productos animales.

Los productos animales deben ser también objeto de una cuidadosa estadística, dada la importancia que tienen en la alimentación, en el vestido, etc. Pueden distinguirse seis clases principales: leche y productos lecheros, huevos, lana, pelo de cabra angora, miel y seda animal.

Los elementos de explotación.—Concepto de una explotación agrícola.

No basta que las estadísticas presenten los datos que hemos venido enumerando en las páginas anteriores, de manera global, o sólo con referencia a las divisiones territoriales o administrativas. Es necesario además tener en cuenta la forma misma como se produce, esto es, la unidad de producción, o explotación agrícola, y la manera de funcionar esa explotación. Sobre este particular, pueden distinguirse varios aspectos diferentes, así:

El número de explotaciones agrícolas existentes, y sus extensiones.

La persona que dirige la explotación y sus características.

La mano de obra utilizada.

El modo peculiar de explotar la tierra. (Directamente por el propietario, por medio de aparceros, etc.).

Los drenajes.

La irrigación.

Los abonos consumidos. (Cantidad y clase).

El utillaje, la maquinaria agrícola, las instalaciones y los medios de transporte de que se dispone.

Todos estos aspectos están contemplados en el plan del Censo Agrícola Mundial de 1940. Sobre algunos de ellos volveremos más adelante. Por ahora, debemos hacer hincapié sobre la importancia fundamental que tiene el definir de una manera precisa el concepto de "explotación agrícola," término que puede ser equivalente a los de "hacienda" o "finca" que son usuales entre nosotros.

"Para los fines del próximo censo mundial, una explotación agrícola está constituída por todo el conjunto de tierras consagradas en todo o en parte a la producción

agrícola o zootécnica y sometidas a la dirección o gestión de una misma persona, que puede cultivarlas sola o con la ayuda de otras personas; cualesquiera que sean, por otra parte, el título jurídico de la posesión y la extensión y localización de las tierras que se consideran, las que pueden aún estar compuestas por varias parcelas separadas unas de otras, siempre que todas ellas constituyan una unidad técnico-económica.

La persona que dirige o gerencia la explotación puede hacerlo como propietario, como arrendatario, o a otro título. Cualquiera que sea el nombre que tenga la explotación (lote, parcela, jardín, plantación, etc.), debe estar dirigida o gerenciada por una misma persona. Cuando dicha dirección o gestión se ejerce por dos o más asociados, éstos se consideran como una sola persona para los fines del censo.

Cuando varias fincas tienen en común servicios técnicos y económicos, y de consiguiente, son interdependientes y agregadas a un mismo centro técnico-económico, el conjunto se considera como una sola unidad de explotación, aun cuando las fincas constituyan unidades distintas desde el punto de vista del cultivo y aun cuando la conducción de cada una de ellas esté confiada a personas diferentes (que reparten con el jefe de la explotación los gastos y los productos, en el caso de aparcería, por ejemplo). Cuando, por el contrario, las fincas constituyan no solamente unidades de cultivo distintas, sino también explotaciones independientes desde el punto de vista técnico-económico, se las censa separadamente, aun si ellas tienen en común una simple dirección o administración general.

Los terrenos cubiertos de bosques, que hacen parte de la explotación y que son controlados y gerenciados por el explotador, deben indicarse igualmente.

Las parcelas utilizadas por los trabajadores empleados en la explotación, se consideran como haciendo parte de ésta, ya que su usufructo constituye solamente una porción del salario. Por el contrario, serán anotadas como explotaciones particulares, cuando el trabajador las utili-

za con toda independencia, de manera que ellas constituyan efectivamente una unidad técnico-económica distinta."

Este concepto toma como base la unidad técnico-económica de la producción, pero precisa tener también en cuenta otros aspectos, como el de la extensión misma que debe tener un terreno para considerarlo como explotación agrícola. El problema es particularmente difícil, dada la creciente importancia que ha tomado la producción de legumbres, por ejemplo, en pequeñas parcelas. En la preparación del Censo General de la Agricultura Italiana, de 1930, se adoptó la siguiente definición de hacienda agrícola:

"Cualquier extensión de terreno dedicada a la producción floreal, hortícola, agrícola o forestal, aunque sus productos no se vendan, excluyendo solamente los pequeños huertos y jardines existentes en los centros principales de las comunas que tengan en conjunto una población no menor de 15.000 habitantes y que no vendan sus productos" (1).

La aplicación en la práctica de esta definición dio lugar a muchas dificultades. Y en la compilación de los resultados, se prescindió de algunas superficies extremadamente pequeñas, en ciertos lugares, y que no tenían importancia alguna económica o social.

El problema, por esos aspectos, es muy complejo, y, en todo caso, al publicar estadísticas o censos agrícolas, deben publicarse las bases escogidas, a fin de poder juzgar con más acierto sobre los resultados, y para facilitar la comparación de éstos con los de otros países.

En cuanto a la escala de presentación de las fincas, según su extensión, el plan del Censo mundial, propone la siguiente:

De menos de una hectárea.
De una hasta dos.
De dos hasta cinco.
De cinco hasta diez.
De diez hasta veinte.

---

(1) Instituto Centrale di Statistica del Regno D'Italia **Censimento Generale dell'Agricoltura.** 19 de marzo de 1930. Roma, 1936.

De veinte hasta cincuenta.
De cincuenta hasta ciento.
De ciento hasta doscientos.
De doscientos hasta quinientos.
De quinientos hasta mil.
De mil hasta dos mil quinientos.
De dos mil quinientos y más.

Censos agrícolas y estadísticas anuales.

La estadística de las superficies productivas se levanta por medio de censos periódicos. El informe rendido por Ricci al Instituto Internacional, recomendaba censos cada cinco años, de ser posible, o de nó, cada diez años, y en la misma época para todos los países. Un censo así, comprende además otra serie de investigaciones cuya realización anual sería demasiado laboriosa y a veces innecesaria. En los censos se suelen investigar la existencia de ganados, los elementos de la explotación, y también la producción. Pero, respecto de esta última, lo mismo que en lo tocante al estado de los cultivos, hay por lo regular organizaciones permanentes, que presentan datos con una mayor frecuencia, como lo veremos ahora.

El Instituto Internacional de Agricultura tomó la iniciativa para la formación de un censo agrícola mundial que estaba destinado a ejecutarse en 1929-1930. Efectivamente, un buen número de países llevaron a cabo sus censos, en uno de esos dos años. Para la preparación del censo de 1940, se han efectuado diversas reuniones de expertos encargados de trazar el plan, tomando en cuenta las experiencias adquiridas en el primero. La última conferencia se reunió en Roma en 1937, y en ella se hizo representar Colombia por el Dr. Alberto Ricaurte Montoya, Subdirector del Centro de Estudios de la Contraloría General.

Pero con anterioridad a estas iniciativas internacionales, varios países levantaron censos agrícolas. Notable es, por ejemplo, el efectuado en los Estados Unidos en 1920. Canadá realizó uno en 1921, al tiempo con el censo de población. Aparte de eso, muchos países han venido publicando datos sobre el valor aproximado de la producción agrícola, con más o menos regularidad.

¿Cuáles son los procedimientos para el levantamiento censal?

Se recomienda, en primer término, el empleo de agentes censales escogidos por su competencia y su conocimiento de las condiciones agronómicas locales, a los cuales se darán instrucciones precisas sobre la manera de hacer las preguntas incluídas en los cuestionarios del censo y de responderlas, agentes que estarán encargados de visitar cada explotación, en el distrito que les sea asignado.

Sin embargo, para ciertas preguntas se puede utilizar el método de encuestas por circunscripciones administrativas, susceptible de dar a veces, en la práctica, mejores resultados que las respuestas individuales y directas, especialmente para la determinación de la producción. En todo caso, los datos recogidos individualmente deben confrontarse, en lo posible, con informaciones generales en cada circunscripción.

Puede concebirse, por otra parte, que el encargado de la explotación llene por sí mismo el formulario que se le remite, o que, por el contrario, los datos los recoja el agente censal, formulando las preguntas al encargado, y ejercitando en ocasiones la apreciación directa. Puede también prescindirse de tomar en cuenta cada explotación, y hacer cálculos generales para cada municipio o circunscripción, lo cual, naturalmente, arroja datos menos completos.

Las superficies dedicadas a ciertos cultivos, suelen variar mucho de año en año, y para ellas es preciso hacer una estadística anual muy cuidadosa. Para los otros cultivos bastarán censos cada cinco o diez años, en lo referente a las extensiones plantadas. La estadística de la producción agrícola propiamente dicha, debe ser anual, por lo menos para los cultivos principales.

En lo que hace a la estadística de extensiones, Ricci recomienda recoger y publicar datos dos veces al año. La primera, inmediatamente después de las siembras; la segunda, inmediatamente después de las cosechas. Si no se recogen datos sino una sola vez, debe preferirse obtenerlos inmediatamente antes de la cosecha, para publicarlos con la mayor rapidez posible. Si no se procede así, las cifras no vendrán a orientar a los compradores y vendedo-

res, y sólo tendrán un interés histórico, perdiendo mucho de su utilidad.

Para ciertos cultivos, especialmente importantes, es siempre necesaria una estadística anual de las extensiones sembradas que pueda orientar los mercados a término.

Ya vimos atrás que la estadística del estado de los cultivos requiere el suministro de informaciones constantes, mes por mes.

En cuanto a la estadística anual de la producción propiamente dicha, es preciso distinguir entre los datos recogidos antes y los recogidos después de la cosecha.

Los primeros sólo significan una previsión, a menudo muy incierta. Pero la utilidad que prestan es muy considerable, por lo cual ciertos países, y especialmente los Estados Unidos, los presentan siempre. De todas maneras, deberán manejarse con extremada prudencia, advirtiendo el carácter simplemente provisional que tienen.

Para terminar este aparte, recordaremos la observación hecha por Ricci y que sirve tanto para las estadísticas anuales de la producción, como para las que se obtengan por medio de censos: hay que tener cuidado con los datos sobre producción rendidos por los agricultores, porque éstos son naturalmente desconfiados y no gustan de dar informaciones que puedan servir como índice de sus beneficios. Por esa razón, la estadística de producción tiene que recurrir a estimaciones, partiendo de la base fundamental de la superficie cosechada, que da lugar a menos desconfianzas, y puede ser anotada más fácilmente.

La estadística agrícola en Colombia.
Un prudente escepticismo.

No resulta excesivo, sino, por el contrario, honrado y prudente, declarar que deben mirarse con justificada desconfianza muchos de los datos que han solido ofrecerse entre nosotros sobre diversos aspectos de la estadística agrícola. Sin vacilaciones, es posible afirmar que no ha existido en Colombia una estadística agrícola digna de ese nombre, y que se peca audazmente contra la verdad cuando se ofrecen como cifras estadísticas ciertas elucubraciones redactadas sin información suficiente sobre los escritorios de algunas oficinas.

Quien vaya a aceptar sin discernimiento los datos que se le ofrecen aquí y allá, se encontrará sorprendido con que poseemos estadísticas tan precisas y completas como muy pocos países. Acaso no se ha presentado un cuadro que muestra la distribución del suelo colombiano, según el destino actual de su explotación y según la aptitud que tienen las tierras para el cultivo? Valdría la pena de preguntar de qué manera se han producido tales datos, los cuales, por otra parte, suelen presentarse sin hacer alusión alguna a las fuentes informativas utilizadas. Es un ejemplo que sirve para demostrar hasta dónde puede llegarse en materia de estadísticas imaginarias. Pero pasemos al campo de la realidad donde vamos a encontrar dificultades más grandes que en el de la ligera e irresponsable imaginación.

Durante mucho tiempo se utilizó para recoger anualmente la estadística, el sistema de repartir a los terratenientes algunos formularios largos y complicados, que cobijaban la casi totalidad de los cultivos y los más variados aspectos de la explotación agrícola. Puede calificarse de nulo el resultado obtenido, como ya lo hizo un viejo y experto conocedor de la materia (1).

Cuando la Contraloría General se hizo cargo de la estadística de los ministerios, se adoptó inicialmente un plan de proyecciones vastísimas, mezcla de catastro agrícola, de censo y de estadística anual. Por ciertos aspectos, bien podrían calificarse los trabajos que se alcanzaron a realizar, de monografías económicas de cada municipio, ya que los agentes encargados del levantamiento practicaban indagaciones sobre la situación fiscal, sobre el estado sanitario, etc. Un plan de esa naturaleza, realizado por comisiones de agrónomos, implicaba un costo gigantesco, y en la forma como se inició no daba trazas de terminarse nunca. Entretanto, no se disponía de información estadística sobre ciertos tópicos de urgente conocimiento, y el Ministerio de Agricultura exigió, con razón, cifras más oportunas y generales.

---

(1) Jorge Rodríguez: **Lecciones de Estadística.** Medellín, 1928.

Aquel plan, con todo, tenía, algunos aspectos atrayentes, y no puede negarse que estaba destinado a suministrar datos muy valiosos para el conocimiento del país. Pero adolecía de errores fundamentales, intentando realizar trabajos que, como el catastro agrícola, tienen que partir de la existencia previa de un catastro geométrico.

Buscando mayor rapidez y simplificación en el trabajo, se adoptó luégo un segundo plan destinado a arrojar datos sobre las extensiones sembradas de cada cultivo, de manera global para cada municipio, y sobre la producción. Pero como se tomaba el dato en épocas diferentes en las distintas regiones, y como con los fondos y el equipo humano disponibles no se alcanzaba a cubrir en un año la extensión total del país, tampoco se llegó a resultado alguno apreciable. De todo ello han quedado algunas monografías municipales, utilizables con muchas precauciones, pero que no pueden calificarse propiamente como estadística agrícola nacional.

Esa experiencia costosa y hasta cierto punto inevitable, dio lugar a iniciar la reforma que tuvo su primera expresión en la Resolución 128 de 1937 (abril 14), y que explicaremos más adelante.

Aparte de esos ensayos de carácter nacional, algunos departamentos han adelantado por su cuenta intentos de estadística agrícola, de valor muy variable. Limitándose a algunos pocos renglones, el Departamento de Antioquia publicó cifras de alguna precisión. El Departamento del Valle ha adelantado trabajos muy laboriosos cuyos resultados no estamos en capacidad de juzgar hasta el momento.

Por su parte, la Sociedad de Agricultores de Colombia hizo en años pasados el censo triguero de Cundinamarca y Boyacá, y la Federación Nacional de Cafeteros, el censo cafetero de 1932, que es la labor más completa realizada hasta ahora entre nosotros, y que cobijó todo el país. Sobre este último trabajo, tendremos ocasión de volver más adelante.

La estadística de las superficies productivas. La necesidad del catastro.

Una estadística exacta de las superficies productivas no se podrá tener entre nosotros sino mediante el levantamiento del catastro geométrico, que dé base suficiente para el catastro agrícola. En efecto, las informaciones que rindan los mismos interesados estarán siempre viciadas por el temor a las indagaciones fiscales, aparte de que muchos de ellos ignoran la extensión real de sus tierras. La apreciación directa por los agentes estadísticos, desde que no se ejercite sobre secciones previamente delimitadas y medidas, será forzosamente inexacta. Ya vimos atrás que en el Reino de Italia, la distribución percentual según los cultivos, se realiza sobre las secciones demarcadas con base en el catastro geométrico o en las cartas del Instituto Geográfico Militar. Sin ese requisito, los cálculos que se hagan, cualquiera que sea la forma que se estime conveniente adoptar, serán sobre manera imprecisos. Además, en un país como el nuestro, de tan vastas extensiones y tan accidentada topografía, no puede pretenderse que un agente del censo agrícola, que forzosamente tiene que realizar su trabajo en un tiempo muy corto, pueda verificar una apreciación personal de las extensiones. En realidad, se tendrá que atener más o menos a las informaciones del terrateniente, informaciones que deben provocar siempre desconfianza justificada.

Tanto los trabajos anteriormente realizados por algunas entidades, como las cifras sobre extensiones que da actualmente nuestra estadística, deben aceptarse con esa salvedad, a pesar de que estas últimas se producen mediante la inspección personal de los agentes estadísticos.

¿Qué hacer, pues? ¿Podrá pensarse en volver al plan primitivo de la Contraloría y en designar comisiones de ingenieros agrónomos para que midan las tierras productivas? ¿O deberá realizar el Ministerio de Agricultura la "carta agrícola" de que se ha venido hablando? Todas estas soluciones nos parecen costosas e imperfectas. En cambio de ellas nos permitimos sugerir una nueva, de realización indudablemente más lenta, pero de resultados más efectivos y permanentes. Veámosla:

El país carece actualmente de un catastro que merezca tal nombre, como tuvimos ocasión de explicarlo en capítulos anteriores. Del memorándum que ya citamos, elaborado por el jefe de la oficina respectiva del Ministerio de Hacienda, podemos transcribir algunos informes relacionados con el estado de los catastros en ciertos departamentos:

"**Bolívar.**—El catastro se viene levantando deficientemente, pues en la casi totalidad de los municipios no se observan sino procedimientos empíricos ni se escoge personal técnico, unas veces porque no lo hay, y otras porque queda la escogencia al arbitrio de los cabildantes.

Boyacá.—La Ley 34 de 1920 ordenó imperativamente revisar, modificar, rectificar los catastros cada dos años, y no se ha cumplido tal mandato ni total ni parcialmente.... No es extraño el caso de fincas que, valiendo treinta y cuarenta mil pesos, aparecen en cien; de individuos que, por sus influencias e intervenciones como miembros de pasadas juntas, se hicieron excluír de los registros, y de gentes que, teniendo una pequeña estancia, son capitalistas en los censos catastrales.

Atlántico.—La propiedad territorial, aquí como en muchos otros departamentos, no está avaluada por su justo precio **y en muchos casos ni registrada.**"

El mismo memorándum cita el siguiente concepto del doctor Luis Felipe Latorre, quien como abogado que fue del Banco Agrícola Hipotecario, por varios años, tuvo ocasión de conocer la situación de un número enorme de propiedades raíces:

"Por hoy, entre nosotros, el llamado catastro no solamente es en absoluto inútil para el registro sino que, desde el punto de vista del valor de los inmuebles (establecido con criterio unilateral y con la mira exclusiva de la imposición tributaria), tampoco presta servicio económico aprovechable para el crédito hipotecario, porque el avalúo catastral que se hace y rige en casi todo el país, es lo más arbitrario, anárquico, empírico e inequitativo que pueda imaginarse."

En estas condiciones, no parece, en verdad, aconsejable dispersar esfuerzos, haciendo una mensura destinada a la

estadística, otra a la carta agrícola, y otra, finalmente, al catastro fiscal. Creemos posible, por el contrario, encontrar la manera de aunar esfuerzos, realizando simultáneamente un trabajo que responda tanto a las necesidades estadísticas como a las fiscales, agrícolas y militares.

El Instituto Geográfico Militar ejecuta actualmente un levantamiento, utilizando procedimientos aéreo-fotográficos. Si se encuentra la manera de modificar esos trabajos de suerte que puedan ir sirviendo para la formación catastral, y si ambas cosas se combinan con las labores peculiares del catastro agrícola, se iría obteniendo, aunque fuera lentamente, un resultado exacto y plenamente satisfactorio. Nos parece que este es el camino más aconsejable, aunque nó el más rápido. Respetuosamente sometemos esa idea a la consideración de las distintas dependencias interesadas.

El censo cafetero.

En el año de 1932 levantó la Federación Nacional, el censo cafetero, único trabajo general de esta índole realizado en Colombia. Para llevarlo a efecto, se escogieron varios grupos de expertos que recorrieron simultáneamente todas las regiones productoras, y, en general, se inquirieron los datos directamente de los agricultores. Los datos recogidos fueron los siguientes:

1º Para cada municipio, el número de fincas, la extensión cultivada de café, el número de cafetos en producción, el número de cafetos sin producir, y la clasificación de las propiedades en relación con el número de árboles, de acuerdo con la siguiente escala:

Con menos de 5.000 árboles.
De 5.001 a 20.000.
De 20.001 a 60.000.
De 60.001 a 100.000.
De más de 100.000.

2º Tomando el promedio de exportación anual correspondiente a cada departamento, y calculando por aproximación un consumo interno, se dio el dato de producción total por departamentos para el año cafetero 1931-1932.

3º Se expresó el sistema más usual de cultivo en cada región, y se calculó el promedio de cafetos por fanegada, distinguiendo las plantaciones descopadas, de las plantaciones mixtas o a libre crecimiento. Estableciendo igual clasificación, se calculó la producción en gramos por árbol.

4º Por último, se indicó la época de la cosecha principal y la de la mitaca o traviesa para cada departamento.

Como el dato de producción no se obtuvo directamente por el censo, sino que se calculó globalmente para cada departamento, en la forma que quedó indicada, en realidad, las labores censales se limitaron a la estadística de las fincas, de las extensiones cultivadas, y del número de cafetos. Es de lamentar que no se haya hecho pública ninguna explicación sobre los procedimientos técnicos que se utilizaron, por lo cual no nos es posible conocer el alcance que tiene la unidad "finca" adoptada, dato éste muy interesante para la mejor apreciación de las cifras, como ya tuvimos ocasión de explicarlo.

Si se compara el contenido de este censo, que, no obstante, es el esfuerzo más ingente realizado hasta hoy en Colombia, con las especificaciones que ofrecen los censos de otros países, y con las que tuvimos ocasión de hacer resaltar al explicar el contenido de los formularios del próximo censo mundial, se verá que faltan infinidad de informaciones del mayor interés. Ello se explica suficientemente, por los escasos recursos con que contó la Federación de Cafeteros para llevar a cabo su trabajo, y con la necesidad de simplificar lo más posible, una investigación respecto de la cual no se tenía experiencia en el país (1).

Los problemas del levantamiento estadístico. Plan de reformas.

Aparte de los problemas que son comunes a todos los países, tropieza la estadística en Colombia con dificultades especiales, originadas, unas en la situación tropical

(1) **Boletín de Estadística de la Federación Nacional de Cafeteros.** Número 5. Febrero, 1933.

del territorio, otras en lo extenso y abrupto de éste, otras en la incipiencia de su organización administrativa, y las demás, en fin, en la escasez de los recursos monetarios de que se dispone y en la falta de personal técnico.

¿De qué manera puede procederse para obtener una estadística anual de la producción agrícola, dentro de esas enormes dificultades? Ya vimos cómo se ensayó sin éxito el sistema de los formularios repartidos a los cultivadores por conducto del alcalde de cada municipio. No se consigue fácilmente que este funcionario distribuya con oportunidad esos papeles a un número necesariamente muy crecido de terratenientes. Pero, en el supuesto de que lo hiciera, ¿qué fe podría prestarse a los datos rendidos por personas en su mayoría ignorantes, interesadas en ocultar la verdad, que no llevan contabilidad de ninguna especie y son en muchas ocasiones incapaces de traducir a una medida común la extensión de sus fincas y la cantidad de su cosecha? Si no bastara ya la experiencia de años anteriores, esas simples consideraciones serían suficientes para desechar definitivamente semejante sistema.

El método que actualmente se practica consiste en mantener un cuerpo de agentes de reconocimiento agrícola, que deben visitar personalmente las fincas, apreciar las extensiones sembradas y calcular el probable rendimiento de la cosecha. En una segunda vuelta, procurarán obtener el dato de la cosecha definitiva.

Para que este procedimiento pudiera llegar a resultados perfectamente satisfactorios se necesitaría, en primer término, un completo calendario agrícola. En efecto, resulta demasiado costoso sostener un personal de agentes suficiente para que pudiera confiarse a cada uno, una región poco extensa sobre la cual fuera fácil ejercer una vigilancia permanente. Dada esa circunstancia, el agente debe visitar cada municipio en las épocas más apropiadas para poder tomar nota de las extensiones sembradas o de las cosechadas. Ya vimos que esas indicaciones las suministra el calendario agrícola. Pero resulta casi imposible formar en Colombia un calendario de esa naturaleza, toda vez que hay ciertos productos que se siembran en una

misma región en muy diversas épocas del año, y se cosechan también en distintos tiempos. En tales circunstancias, el elemento de control representado por la apreciación objetiva del agente, desaparece, y éste tiene que conformarse con las informaciones que voluntariamente quieran darle los interesados, informaciones cuyos vicios ya tuvimos ocasión de enumerar. Además, correspondiendo a cada agente una extensión de territorio excesivamente grande, no se debe tener demasiada confianza en que visite personalmente todas las fincas, y, desgraciadamente, es imposible ejercer sobre él una vigilancia completa que garantice el cumplimiento fiel de las instrucciones impartidas.

Por esas razones, no puede aspirarse a extender demasiado, con los elementos con que se cuenta actualmente, las investigaciones de estadística agrícola. Ya veremos que nuestros reglamentos sólo han escogido por ahora unos pocos cultivos, siendo esta una garantía, porque indudablemente un programa restringido facilita la consecución de datos más exactos.

Existe otro procedimiento, al cual apela también nuestra reglamentación. El alcalde o el oficial de estadística municipal, después de recoger informaciones con las personas más notables de cada municipio, y de practicar otras indagaciones, hacen el cálculo de la producción, y lo remiten a las oficinas centrales.

Este método deja demasiado a la buena voluntad, a la inteligencia variable de los funcionarios y a su discutible actividad, la suerte de la estadística. Y así puede verse que, al tiempo que para ciertas regiones se consiguen datos con bastante precisión, de otras se reciben informaciones inverosímiles, con variaciones inexplicables y cifras contradictorias.

En nuestro entender, la estadística nacional está siguiendo ahora el camino menos malo, dentro de las posibilidades presentes y a pesar de los defectos enormes que es posible señalar, en los renglones cuya producción se registra por medio de visitadores.

Una reforma, que sólo podría efectuarse contando con mayores recursos, debería escoger uno de dos caminos: o repartir el territorio en zonas no muy grandes, que pudie-

ran ser recorridas totalmente por el visitador siquiera cada dos meses; o crear en cada municipio organismos que recogieran veraz y cumplidamente los datos estadísticos. Si se consiguiera, por ejemplo, la constitución de comités agrarios en cada municipio, con intervención de las autoridades, y que al mismo tiempo que cumplieran funciones de fomento agrícola, de distribución de semillas, de propaganda a la sanidad vegetal, etc., recogieran los datos estadísticos, se habría obtenido un enorme progreso. Porque sólo quienes estén permanentemente en un lugar ampliamente conocido por ellos, podrán juzgar adecuadamente sobre la exactitud de las informaciones que se rindan. Nuestra agricultura presenta tánta variedad, juegan en ella factores tan complejos, que fácilmente se equivoca quien vaya a juzgar de su desarrollo y de su producción sin un conocimiento minucioso de las peculiaridades locales.

El plan de reformas que proponemos implicaría, pues, los siguientes puntos:

a) El levantamiento del catastro agrícola, simultáneamente con los planos del Instituto Geográfico Militar y con el catastro fiscal.
b) La constitución de organismos permanentes dentro de circunscripciones reducidas, para la obtención de las estadísticas anuales.

Contando con el catastro agrícola, las investigaciones que regularmente son objeto de levantamientos censales se podrían hacer con precisión y facilidad. Y ese mismo catastro facilitaría extraordinariamente las estadísticas anuales, las cuales sólo deberían versar sobre la producción, y, únicamente respecto de ciertos cultivos, sobre extensiones sembradas y cosechadas.

Pero como el catastro es una obra forzosamente muy lenta, creemos que el país debe realizar un gran esfuerzo para tomar parte en el censo agrícola mundial de 1940. No se puede pensar en que, dentro de las condiciones en que tendríamos que realizarlo, obtendríamos resultados absolutamente correctos. Pero sí se conseguiría sin duda una información aproximada que puede bastar a falta de otra mejor.

En cuanto al perfeccionamiento de los procedimientos empleados para las estadísticas anuales, es labor que debe acometerse sin demora, y a la cual podrían prestar un eficaz apoyo las cooperativas agrícolas, la Caja de Crédito Agrario, el Banco Agrícola Hipotecario y el servicio agronómico nacional.

La existencia de ganados.

Corre publicada una estadística levantada en el año de 1932, y que da la existencia de bovídeos, caballos, mulas, asnos, cerdos, ovejas y cabras en cada departamento. Ignoramos la manera como se formaron esas cifras, pero es de suponer que se obtuvieron por informaciones de los alcaldes, ya que ese era el procedimiento usado para todas las estadísticas agropecuarias. No puede, pues, concederse demasiada fe a esos datos, de una precisión sospechosa.

Partiendo de esas estadísticas, el Ministerio de Agricultura calcula cada año la población vacuna, valiéndose de ciertos coeficientes obtenidos en el análisis de una ganadería iniciada con 500 vacas y 25 toros. El crecimiento anual de la población vacuna se estima así en 3,28% en machos y 5,37% en hembras. Para enero de 1937 se daban 3.702.911 machos y 4.713.967 hembras (1).

En presencia de la imprecisión de tales estadísticas, sobra ponderar la importancia del censo ganadero, que debe realizarse, como quedó explicado, simultáneamente con el censo agrícola de 1940.

Nuestra reglamentación estadística actual.

Las normas vigentes sobre estadística agrícola se encuentran en la Resolución 128 de 1937, y en la reglamentaria número 21 de 1938 que modificó la primera, introduciendo ciertas ampliaciones en las estadísticas contempladas primitivamente. A grandes líneas, el contenido de esas reglamentaciones, es el siguiente:

a) Se dispone recoger la estadística anual, por medio de visitadores que deben concurrir a las fincas, para el al-

(1) **Memoria del Ministerio de Agricultura y Comercio**, 1937.

godón, el arroz, el cacao, la papa y el trigo. En 1937, no figuró la papa en el programa de investigaciones, y sólo en el presente año se ha comenzado a elaborar la estadística directa de este producto.

b) La estadística de la producción de anís se debe levantar utilizando un formulario que llenan las fábricas de licores mensualmente.

c) Se ordena igualmente levantar la estadística del tabaco. Pero la reglamentación no dispone cuál deba ser el procedimiento que tenga que usarse. Se ha pensado en buscar una fuente de información en las guías y tornaguías utilizadas por los departamentos para el cobro del impuesto de consumo, y se pidieron informaciones completas a las gerencias de rentas, con el objeto de saber si al través de los citados documentos es posible conocer el sitio en que se produjo la hoja.

d) Para el maíz, los fríjoles, el fique y la caña de azúcar y sus productos, se recogen los datos por medio de formularios enviados a los alcaldes y que éstos deben repartir, a su vez, a los corregidores e inspectores de policía.

e) Se prevé la investigación del costo de producción del arroz, el trigo y el algodón, encomendando este trabajo a los agrónomos y demás expertos del Ministerio de Agricultura y Comercio.

f) Se dispone complementar el calendario agrícola, recogiendo los datos en un formulario especial (el 355) en el cual se debe informar, por municipios, las épocas de siembra y de cosecha de los productos agrícolas, principalmente del algodón, arroz, cacao, caña de azúcar, tabaco y trigo.

g) Los mismos reglamentos contienen disposiciones relacionadas con precios, ferias de ganados, jornales agrícolas, etc., que no son objeto de estudio en el presente capítulo.

Estudiaremos a continuación los diversos puntos enumerados.

Prevé el artículo 5º del Acuerdo aprobado por la Resolución reglamentaria número 21 ya citada, que "el período de la investigación se convendrá en el mes de febrero de cada año, de acuerdo con las épocas de siembra." Para 1937 se designó como año agrícola el comprendido entre el 1º de abril de 1938 y el 31 de marzo de 1939.

Esta disposición habla por sí sola acerca del estado incipiente en que nos encontramos y de la carencia actual de bases firmes en qué apoyar la labor estadística. Y efectivamente, sobre la determinación del año agrícola no se han hecho entre nosotros estudios serios y documentados. Sobra advertir que el sistema de diagramas de recolección que dejamos explicado atrás no puede constituír en Colombia una aspiración inmediata. Por el momento debemos limitarnos a formar un buen calendario agrícola, como está previsto en los reglamentos. Pero las dificultades que al respecto presenta el país no han permitido que esa labor se cumpla todavía de manera satisfactoria.

Datos, por otra parte bastante incompletos, tiene la Dirección Nacional de Estadística, pero no se han estudiado metódicamente. La Sociedad de Agricultores de Colombia publicó también, en enero del presente año, un calendario que da para muchos municipios las épocas de siembra y de cosecha más usuales, de algodón, arroz, cacao, tabaco, papa y trigo. Puede verse en ese trabajo que el algodón, por ejemplo, se siembra en todos los meses del año, con excepción de noviembre. Este ejemplo basta para demostrar las dificultades con que tiene que tropezar el levantamiento estadístico que realizan los visitadores (1).

El territorio del país se ha distribuído en distintas zonas, respecto de cada cultivo de los enumerados en el aparte a). Los visitadores deben pasar por las fincas dos veces, durante el año agrícola, y registrar los datos de la siembra y de la cosecha. Para cada finca se llena un formulario que contiene:

1º Ubicación de la finca.
2º Nombre de la finca o del propietario.
3º Número de aparceros, agregados y arrendatarios o colonos.
4º Extensión total aproximada de la finca en hectáreas.
5º Extensión cultivada de cada uno de los productos escogidos, en hectáreas, distinguiendo las cultivadas por el propietario, de las de los aparceros, agregados, colonos y arrendatarios.
6º Epoca de la siembra.

(1) **Revista Nacional de Agricultura**, Enero, 1938.

7º Número de cosechas anuales que se recogen.
8º Indicaciones sobre la variedad cultivada.
9º Cantidad de semilla sembrada o número de plantas.
10º Cálculo aproximado de la producción, en kilos.

Cuando se recogen los datos de la cosecha, se indica la fecha en que ésta tuvo lugar, la producción total definitiva en kilos, el precio medio que recibe el agricultor por determinada unidad de su producto, y se hacen además anotaciones sobre el sistema de cultivo empleado, el uso de máquinas, etc. Cuando se da el cálculo de posible producción, el agente indica las consideraciones en que se ha basado para realizarlo, señalando el estado del cultivo.

Este formulario tiene algunas variaciones, según la naturaleza de cada uno de los productos, y así, por ejemplo, para el arroz se averigua el número de cortes que da, etc.

No han precisado nuestros reglamentos lo que debe entenderse por finca, incurriendo en la misma omisión del censo cafetero. Esto puede dar lugar a que los agentes apliquen criterios distintos en la recolección de los datos, lo cual perjudica indudablemente la investigación.

Conocida es la importancia que reviste lo que los franceses llaman "mode de faire valoir" la explotación agrícola. El plan del próximo censo indaga sobre el particular los siguientes datos: superficie de la explotación de que el explotante es propietario; superficie que tiene en arrendamiento; superficie que tiene en aparcería; y superficie que explota con otra calidad distinta de las indicadas. Nuestro formulario, por su parte, habla de superficies cultivadas por el propietario, lo cual no responde a la verdadera intención que se tuvo, y puede dar lugar a equívocos. Esto, junto con la omisión que anotamos atrás respecto de la definición de finca, introduce en el levantamiento de la estadística una confusión innegable. Y es que no se ha tenido presente el verdadero criterio, que consiste en buscar el recuento de las distintas unidades técnico-económicas de explotación, que es muy distinto del de escoger como unidad cada propiedad agrícola. Debe buscarse, lo más pronto posible, una reforma en este punto, e impartir a los agentes instrucciones muy claras y detalladas.

La previsión que se haga sobre el posible producto, depende mucho de variadísimas circunstancias, y además de

los conocimientos que el visitador tenga acerca del cultivo y de las especiales condiciones de la comarca, pues no siempre se podrá contar con la buena voluntad del agricultos a quien se indaga. Por eso es importantísima la apreciación lo más exacta posible de la extensión sembrada.

Otra dificultad bastante común, es la que radica en la variedad de medidas empleadas por los agricultores. Nuestros reglamentos disponen la expresión del producto por su peso en kilos. Pero los agricultores no siempre emplean esa unidad, sino otras unidades de peso, extrañas algunas al sistema métrico decimal, y a veces unidades de capacidad. Para facilitar la labor de los agentes, se hace necesario verificar una cuidadosa indagación sobre las unidades más en uso en cada región, y hacer el cálculo de su conversión a kilos.

Aparte de estas observaciones, la estadística levantada por los agentes puede objetarse con base en las anotaciones que ya hicimos al comentar el método mismo de recolección de los datos. Pero, sin embargo, puede afirmarse sin exageración que los trabajos hasta ahora realizados constituyen el ensayo más aproximado de estadística agrícola hecho entre nosotros. En el año de 1937 se levantó así la estadística del algodón, el cacao, el trigo y el arroz, y las cifras publicadas despertaron un considerable interés.

La estadística del algodón, formada como quedó explicado, se confronta y complementa con la que se ha ordenado levantar mensualmente en las desmotadoras. El respectivo formulario indaga acerca de la capacidad de la maquinaria de cada empresa, del algodón desmotado en el mes, del saldo que queda en los depósitos, de las mermas sufridas, de la procedencia del algodón por municipios, del resultado del desmote (fibra limpia obtenida, semilla, mermas, desechos y desperdicios), de los precios medios del algodón en la plaza y del valor de la desmotada de 10 arrobas de algodón con semilla. Esta estadística de las desmotadoras sólo se ha comenzado a llevar en el presente año.

Una investigación semejante está prevista respecto de las piladoras de arroz.

En las estadísticas que se recogen por conducto de los alcaldes, no se llena un formulario para cada finca, sino que simplemente se especifica respecto de los cultivos que cobija la investigación, el número de fincas, la cantidad de hectáreas cultivadas, la semilla sembrada y la producción en kilos. Igualmente deben anotar aquellos funcionarios los meses de siembra y de cosecha.

Estadística agrícola y estadística de las industrias manufactureras.

La clasificación industrial que tendremos ocasión de examinar en el capítulo siguiente, separa la agricultura y ganadería, que forman parte de la producción primaria, de las industrias de transformación entre las cuales están comprendidas las manufactureras. Ahora bien, bajo la rúbrica correspondiente a estas últimas encontramos los trapiches, las fábricas de mantequilla y queso, las trilladoras y piladoras, las desfibradoras y las desmotadoras de algodón. Esto nos pone en presencia del problema de si la estadística agrícola debe ir hasta considerar los productos manufactureros o nó.

Como ha afirmado Ricci (ob. cit.), producir no significa otra cosa que transformar, y la transformación desde el punto de vista económico no termina sino desde el momento en que un producto está listo para el consumo. De ahí surge la dificultad que anotamos arriba. Según la gráfica expresión del mismo autor, las llamadas industrias agrícolas, o ciertas de ellas por lo menos, se encuentran a caballo entre la agricultura y la industria.

El problema se presenta aun más complejo cuando se considera que las transformaciones pueden ejecutarse, y de hecho se ejecutan, tanto dentro de la misma explotación agrícola, como fuera de ella.

Vimos atrás que el plan del próximo censo comprende la producción de ciertos artículos de origen animal que ya implican una transformación. (Mantequilla y queso). Pero entendemos que sólo se inquiere la producción obtenida dentro de la explotación misma. Por consiguiente, las fábricas de esos artículos que funcionan fuera de las fincas, serían objeto de la estadística de la industria manufacturera.

Creemos que se hace necesario someter entre nosotros a un más detenido estudio casos como el de la producción de miel de caña y de panela. En efecto, estos artículos se producen, casi siempre, en trapiches situados en las mismas explotaciones agrícolas. La producción de una finca de caña se suele expresar según la cantidad de miel que rinde. No hay, pues, razón de peso para considerar por un lado la producción agrícola y por otro la actividad de transformación propiamente dicha.

El trigo se suele también trillar sobre el terreno, y la operación de la trilla forma parte integrante de la actividad de la explotación agrícola. De consiguiente, se plantea también en este caso la misma cuestión que acabamos de examinar respecto de los trapiches de caña.

Tuvimos ocasión de ver, asímismo, que, a pesar de que las desmotadoras de algodón están clasificadas en el sector de industrias manufactureras, su movimiento lo contemplan nuestros reglamentos dentro de las estadísticas agrícolas.

El caso de las trilladoras de café, sí presenta algunas modalidades diferentes. Ciertas plantaciones importantes trillan el grano dentro de su propia explotación; pero las transacciones sobre café pergamino constituyen una parte valiosísima del comercio del grano, y existen grandes trilladoras en los centros urbanos. Con todo, si las estadísticas industriales sólo inquieren, como de hecho acontece entre nosotros, sobre el movimiento de las trilladoras que funcionan fuera de las explotaciones agrícolas, se obtienen datos incompletos. Es este también un problema que requiere un nuevo y detenido estudio.

Intimamente conectada con la materia que acabamos de examinar se encuentra la cuestión relativa a la nomenclatura de los productos. Si no se clasifican éstos separadamente, según su grado de transformación, se corre el riesgo de adicionar cantidades heterogéneas, como ya lo hizo notar Ricci. De hecho, ocurre entre nosotros que se habla de la producción de café sin distinguir entre pergamino y de trilla, cuando tanto desde el punto de vista de la cantidad como de los precios, se trata de cosas muy distintas. Al hablar de la producción de café de una finca, lógicamente debe indicarse si es producción de café per-

gamino o de trillado, so pena de llevar a una apreciación errónea. Los cuadros publicados con el censo cafetero adolecen de esa imperfección y sacan promedios de producción en gramos por árbol, tomando como base las cantidades exportadas, cuando es bien sabido que alguna parte del café se exporta sin trillar; si bien esa parte es pequeña, en comparación con el volumen total del comercio exterior del grano.

El producto neto.

Al principio de este capítulo llamamos la atención sobre la enorme dificultad que implica calcular de una manera general el producto neto de la industria agrícola, anotando al mismo tiempo que se acostumbraba realizar preferentemente investigaciones sobre ciertas explotaciones agrícolas tipos. Entre nosotros son muy escasos los agricultores que llevan una contabilidad aceptable, y esto, unido a la natural desconfianza que todos ellos guardan en lo que concierne a la indagación de datos sobre los beneficios obtenidos, dificulta extraordinariamente las investigaciones de esta naturaleza. A tal punto es eso cierto, que la Federación Nacional de Cafeteros no ha podido llegar a conclusiones precisas respecto al costo de producción del café, con ser éste nuestro principal artículo de exportación y haberse, de consiguiente, estudiado muy detalladamente de tiempo atrás. Las recientes discusiones sobre algodón mostraron también muy a las claras la falta casi total de estudios serios en este importante particular.

La Resolución reglamentaria número 21 de 1938, encomienda a los agrónomos jefes, agrónomos ayudantes y expertos del Ministerio de Agricultura, la elaboración de estudios que tomen como base explotaciones agrícolas típicas, con el objeto de determinar el costo de producción para tres productos: algodón, trigo y arroz. La unidad que se toma en consideración es la extensión sembrada de cada producto, y se recomienda estudiar siembras hasta de cinco hectáreas, de 5 a 50, y de más de 50, distinguiendo las que tienen riego de las que carecen de él, y según utilicen o nó maquinaria agrícola.

Pero la misma Resolución expresa que el plan completo de esos trabajos se elaborará separadamente, y, en efecto, las bases indicadas realmente no son suficientes para orientar sobre los procedimientos que deben seguirse en las investigaciones del producto neto. Hasta el momento, ese plan no ha sido elaborado.

No sobra advertir de nuevo que el cálculo del costo de producción y del producto neto implica una buena estadística de precios, y la distinción de las fincas según la forma como se hace la explotación. (Por el propietario, por arrendatarios, por aparceros, etc.). Además, los estudios sobre fincas típicas tienen que llevarse a efecto en las distintas regiones del país, ya que el costo de producción, para un mismo tipo de explotación, varía considerablemente de un departamento a otro, y aun a veces de un municipio a otro dentro del mismo departamento.

CAPITULO XI

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS E INDUSTRIAS MANUFACTURERAS.—CONSTRUCCIONES

Contenido del presente capítulo.

Al estudiar en este capítulo la actividad industrial, dejamos de lado, como es lógico, todo lo relativo a la producción agrícola y pecuaria que ya tuvimos ocasión de analizar separadamente. También los transportes y comunicaciones, las finanzas, los servicios de la administración pública, etc., han sido o serán objeto de capítulos diferentes, conforme lo enunciamos al enumerar las distintas estadísticas económicas. Nos reduciremos aquí a contemplar, pues, las industrias extractivas, las manufactureras y las edificaciones y construcciones en general.

Pero también en las industrias que vamos a estudiar ahora se encuentran aspectos esencialmente distintos. Puede concebirse una estadística de los elementos de producción y de la actividad productora, y otra relacionada con la renta. Entre las dos, se halla la del personal ocupado en la industria. Aquí prescindiremos en lo posible de considerar el personal obrero, y, en general, todas las estadísticas del trabajo, que serán objeto del capítulo siguiente, aunque sí tengamos que tomar en cuenta la renta obrera representada por los salarios.

La clasificación de las industrias.

Para la formación de las estadísticas industriales hay que partir de la adopción de una nomenclatura apropiada de las distintas ramas de la actividad económica. Sólo de esta manera podrá tenerse una visión clara de la importancia relativa de las distintas industrias, y establecer comparaciones con la estructura de los demás países. Esa

nomenclatura tiene que obedecer además a principios lógicos, ceñirse a la naturaleza propia de las diversas actividades que es posible diferenciar en la vida económica.

Ya Bertillon, en su esquema presentado al Instituto Internacional de Estadística en 1893, y considerando las diferentes actividades de la población, trazó un plan que resumía brevemente así:

"A. El hombre se procura las materias primas necesarias, sea por la explotación del suelo (I. Agricultura), sea por la explotación del subsuelo. (II. Extracción de materias minerales).

B. Estas materias primas son en seguida transformadas (III. Industria); llevadas a los sitios donde se las demanda (IV. Transportes), y distribuídas entre los consumidores. (V. Comercio).

C. Para velar por el buen orden y seguridad de las profesiones que preceden, cada país posee un ejército y una gendarmería (VI. Fuerza pública), y una organización administrativa. (VII. Administración pública). Las profesiones liberales y las personas que viven de sus rentas, encuentran naturalmente su sitio a continuación de las profesiones que se acaban de enumerar.

D. En fin, conviene establecer tres divisiones profesionales para los individuos no clasificados o sin profesión: trabajos domésticos, designaciones generales sin indicación de una industria determinada, improductivos o de profesión desconocida" (1).

La Oficina Internacional del Trabajo se ha ocupado en muchas ocasiones de elaborar la nómina de actividades económicas, llegando a presentar nomenclaturas muy completas que siguen en sus líneas generales la fundamental trazada por Bertillon.

Nuestra reglamentación estadística fue, pues, lógica al ordenar la adopción oficial de una nomenclatura que debe servir de base a las estadísticas industriales y del trabajo. A ella ya hicimos alusión en el capítulo III de la presente obra, y sus detalles completos podrán verse en la **Cartilla Estadística**, tomo IV. Aquí nos limitaremos a co-

---

(1) International Labour Office: **Systems of Classification of Industries and Occupations.**

piar las grandes divisiones, enumerando luégo las clasificaciones especiales que conciernen a las materias que son objeto del presente capítulo.

La nomenclatura comprende cuatro partes, distribuídas en nueve secciones, así:

PRODUCCION PRIMARIA

Sección A.—Agricultura, explotación forestal, caza y pesca.
Sección B.—Industrias extractivas.

INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION

Sección C.—Industrias manufactureras.
Sección D.—Edificaciones y construcciones en general.

SERVICIOS

Sección E.—Transportes y comunicaciones.
Sección F.—Comercio.
Sección G.—Servicios particulares.
Sección H.—Servicios públicos (no incluídos antes), y otros de interés social.

OTRAS ACTIVIDADES

Sección I.—Otras actividades no incluídas antes.

Concretándonos a las materias que nos toca estudiar aquí, vemos que la nomenclatura establece las siguientes divisiones:

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Extracción de minerales.
Canteras y otros materiales de construcción.

INDUSTRIAS MANUFACTURERAS

Aceites y grasas para usos industriales.
Alimentos.
Papel y artefactos de papel y cartón.

Artes gráficas, incluyendo dibujo y pintura artística.
Artículos de caucho.
Bebidas.
Industria del cuero.
Derivados de combustibles minerales. (No incluídos antes).
Energía eléctrica y agua.
Instrumentos de precisión y transformación de metales preciosos.
Industrias de la madera y de las fibras vegetales.
Industrias de la metalurgia, fabricación de máquinas y manufacturas de metales comunes.
Industrias de los minerales no metálicos. (No incluídos antes).
Industrias químicas.
Industrias del tabaco.
Industrias textiles.
Industrias del vestido.
Otras industrias manufacturaras no incluídas antes.

EDIFICACIONES Y CONSTRUCCIONES EN GENERAL

Industrias de las edificaciones, urbanizaciones y construcciones en general (1).

Al efectuar la clasificación de los establecimientos industriales, según esta nomenclatura, surge el problema relacionado con el renglón al cual deban llevarse aquellos que producen artículos diferentes correspondientes a rúbricas también distintas. Lo indicado parece clasificar la empresa en el renglón del producto principal teniendo, eso sí, cuidado de que la producción misma aparezca correctamente imputada.

(1) V., Société des Nations. Comité d'Experts Statisticiens. Rapport au Conseil sur les Travaux de la Sixiéme Session. (Tenue á Généve du 19 au 24 avril 1937).

Las distintas formas de organización de la industria.

Otro aspecto del asunto que precisa tener muy en cuenta es el de las distintas formas de organización de la industria.

Anota Edouard Szturm de Eztrem, que en el momento actual existen paralelamente cuatro formas de organización de la industria, que corresponden a cuatro etapas históricas sucesivas:

1ª El oficio.
2ª La pequeña producción de artículos menudos.
3ª La gran producción manufacturera. (Talleres de trabajo a mano).
4ª La gran producción mecánica de las fábricas modernas.

Es evidente que la preponderancia de una u otra forma en un país cualquiera depende del grado de industrialización de ese país, y puede ser registrada estadísticamente. Pero para una estricta delimitación de las formas es indispensable determinar los caracteres distintivos de cada una. A veces, esos caracteres son múltiples y deben concurrir todos para caracterizar una forma dada. Por ejemplo, uno de los caracteres distintivos de una fábrica es la existencia de un sistema de máquinas y de una fuerza motriz que las pone en movimiento. Un gran número de obreros ocupados en los talleres de trabajo manual, sin empleo de motores, no nos permite en general clasificar el establecimiento entre las fábricas modernas; sin embargo, se encuentra a menudo un motor instalado para un fin determinado en los talleres de trabajo manual y aun en el de un artesano independiente. Se ve claro, cómo se hacen, pues, necesarios varios caracteres distintivos que permitan proceder a una clasificación exacta de los establecimientos industriales. Esos caracteres distintivos pueden ser de naturaleza cuantitativa o cualitativa. Los primeros abrazan los caracteres más fundamentales, como el efectivo de trabajadores ocupados, el monto de las entradas del establecimiento, los presupuestos de rentas y

de gastos del propietario, etc. Los segundos se refieren a modalidades tales como la organización del establecimiento, la forma de adquisición de las materias primas, etc. (1).

La importancia de tomar en cuenta esa distinción en las formas de organización de la industria, se hace muy notoria al considerar que algunas investigaciones estadísticas sólo abarcan los establecimientos que se encuentran dentro de una de esas formas, prescindiendo de los demás. Así, por ejemplo, algunos de los censos industriales de los Estados Unidos sólo se refieren a los establecimientos que pueden considerarse como colocados dentro del sistema de fábricas.

Entre nosotros, esta importante cuestión no ha sido considerada con el debido detenimiento, ni se ha hecho un estudio que merezca tal nombre sobre las distintas formas de organización de nuestra industria, en cada uno de los ramos de la actividad económica nacional. Al trazar el plan de trabajos que se ejecutó en la recolección de los datos referentes a 1936, dijo el reglamento vigente que se tomarían en cuenta tan sólo los establecimientos de mayor importancia, pero no se trazó norma alguna que sirviera de criterio de diferenciación. Ahora bien, es absolutamente necesario fijar esa norma, no sólo para distinguir las distintas formas de organización, sino también para clasificar adecuadamente los establecimientos que se encuentran dentro de una misma forma, como lo veremos más adelante.

El Directorio Industrial.

Un instrumento indispensable para poder organizar en forma conveniente el levantamiento estadístico, y que además presta considerable utilidad en otros muchos campos, es el Directorio Industrial. La Resolución 34 de 1937 ordenó la formación de ese Directorio, y a ello se procedió inmediatamente, dada la urgencia que existía, pues como fuente de información tan sólo se podía contar con el levantado en 1931 por el Ministerio de Industrias, obra

(1) **Statistique de la petite industrie selon ses formes d'organisation.** Communication d'Edouard Szturm de Sztrem. B. de L. I. I. de S. Tome XXVIII. 1935.

ésta muy incompleta y cuyos datos adolecen de una evidente inactualidad. Desde hace algunas semanas, la Contraloría terminó la elaboración de ese trabajo, cuya publicación se espera para dentro de pocos días. Se ha logrado clasificar por ramas de actividad económica, departamentos y municipios, cerca de 15.000 establecimientos, comprendiendo las minas.

Este primer ensayo es naturalmente incompleto, pero la Contraloría proyecta perfeccionarlo, encargando a una oficina permanente de que lo revise y cuide de mantenerlo al día. Además, los conocimientos que va suministrando la propia estadística industrial permitirán ir separando los establecimientos según su importancia e introducir nuevos detalles de cuya consideración ha sido forzoso prescindir ahora.

Industrias extractivas.

La estadística concerniente al oro, la plata y el platino, se limita a dar las cantidades producidas y el valor de ellas. Se expresa, pues, únicamente el producto bruto. Además, la producción se reparte por departamentos. Para obtener el valor en moneda corriente, se utilizan las cotizaciones del mercado de Nueva York, convirtiendo el valor en dólares, según el tipo medio del cambio. Es éste un procedimiento igual en esencia al establecido por el Banco de la República para fijar el precio de compra del oro en el mercado interno.

Las estadísticas del oro y la plata se forman por las casas de moneda de Medellín y Bogotá. Sin temor a equivocaciones se puede afirmar que la producción de oro, sobre todo, es siempre superior a la que así se registra, toda vez que hay cierta cantidad que se exporta fraudulentamente, violando las disposiciones legales sobre venta obligatoria del producto, y esquivando el impuesto existente para la producción.

Respecto del platino, no existe realmente una estadística de producción, y tan sólo se cuenta con los datos del producto exportado. Estos bastarían, en el supuesto de que no se verificara exportación clandestina, y de que cada año se exportara la cantidad producida. Es posible

que la supresión del impuesto especial que gravaba la exportación haya eliminado la posibilidad de la primera causa de error indicada. La segunda es inevitable, porque claro está que los productores esperan para verificar sus exportaciones una cotización favorable en los mercados extranjeros. Es, pues, seguro, que las exportaciones no coincidan, en cuanto al tiempo se refiere, con la producción propiamente dicha.

Es de desear que la estadística de producción de metales preciosos pueda complementarse con muchos otros datos cuya necesidad es evidente. Por ejemplo, sería interesante conocer la producción no sólo por departamentos sino también por municipios. Además, hace falta un verdadero censo minero, que muestre los depósitos de minerales según las distintas regiones. En el Directorio Industrial a que nos referimos atrás, se incluye una lista de las minas de oro y plata, separando las de veta de las de aluvión. Las recientes disposiciones dictadas por el Ministerio de Industrias, y que prescriben ciertos registros obligatorios en la Oficina Nacional de Minas, van a facilitar grandemente el perfeccionamiento de estas estadísticas.

La estadística de la producción de petróleo y sus derivados es una de las más completas y dignas de fe, de que podemos disponer. En efecto, a virtud de los contratos vigentes, el Estado tiene intervención en las explotaciones, ejerciendo una supervigilancia que garantiza la autenticidad de los datos. Estos se recogen y ordenan por el Departamento de Minas y Petróleos del Ministerio de Industrias. Los cuadros que se publican arrojan informaciones sobre los siguientes puntos:

a) Pozos productivos al final de cada año. El total de pozos se clasifica así: de actividad natural, otros, cerrados.

b) Producción de petróleo. La unidad usada es el barril comercial americano de 42 galones U. S. de 3.785 litros, reducido a la temperatura de 60º F.

Sobre este particular, se tiene la siguiente discriminación: petróleo crudo, gasolina natural mezclada, pérdidas por evaporación, etc., producto bruto efectivo, consumo de

petróleo crudo y de fuel-oil en la explotación, producto gravable, existencias al comenzar el período mensual o anual, entregas de petróleo al oleoducto, precio del barril en pesos legales, y valor de la exportación en miles de pesos.

c) Producción de derivados del petróleo. Se indica el petróleo crudo tratado, y la producción de derivados, así:

Gasolina etílica.
Gasolina corriente.
Otros derivados.
Líquido para lavar en seco.
Nafta para motores productores de gas.
Kerosene.
Aceite combustible para motores (gas oil).
Petróleo absorvente.
Lubricantes.
Fuel oil.
Asfaltos.
Tractorinas.

Además, se indica la cantidad representativa de las mermas que ocurren.

Fuera de esta estadística de producción, se recogen para la industria del petróleo los datos previstos en la reglamentación general que vamos a examinar más adelante.

La estadística de producción de sal es fácil de recoger, en cuanto diga relación a las explotaciones oficiales. Los datos publicados para 1936 no incluyeron todavía la producción de las salinas explotadas por particulares, aunque el reglamento vigente prevé esa información. En las salinas terrestres se arroja el dato de la producción de agua salada, el de sal compactada, y el de sal gema de primera, segunda y tercera clase. La producción se indica en litros o kilos, según el caso, y el valor en pesos colombianos, calculándolo según el precio que se encuentre vigente, ya que éste sólo puede cambiar a virtud de disposición del gobierno. La producción de las salinas marítimas se clasifica también en tres clases, y se expresa en kilos, indicando además el valor que tiene cada saco de 62½ kilos, según el precio oficial de venta que fija el gobierno.

Tanto para las salinas terrestres como para las marítimas se discrimina la producción por salinas. El valor que se señala es simplemente expresivo del producto bruto.

Se han publicado también datos sobre producción parcial de carbón en los años de 1935 y 1936, pero se refieren simplemente al carbón mineral y al coke transportado por los ferrocarriles, cables aéreos, por la vía fluvial y en el movimiento de cabotaje. Se da solamente la cantidad en kilos, sin expresión del valor.

Industrias manufactureras que cobija nuestra estadística.

Nuestros reglamentos, bien inspirados en lo que a este particular se refiere, no han pretendido abarcar de una vez la totalidad de las actividades industriales del país, y al efecto, la Resolución 34 de 1937 ya citada, determinó expresamente las industrias cuyos datos correspondientes a 1936 se indagaron en los comienzos del pasado año. El detalle de los ramos escogidos se encuentra en el tomo IV de la **Cartilla Estadística.** Para 1937 se amplió sensiblemente el radio de las investigaciones.

Como ya tuvimos ocasión de advertirlo, la estadística sólo tomó los datos de los establecimientos importantes, pero sin indicar un criterio de diferenciación. En el **Anuario** correspondiente a 1936, se publicaron cifras sobre 471 establecimientos, distribuídos así:

Aceites y grasas vegetales	3
Artefactos de cemento	23
Artículos de tocador	14
Cemento	4
Cervezas	15
Cigarros y cigarrillos	47
Chocolates	22
Drogas. (Laboratorios)	42
Espermas	13
Fósforos	9
Galletas, confites y dulces	17
Hilados y tejidos	51
Ingenios azucareros	6

Jabones ordinarios	22
Licores	16
Maquinaria	6
Molinos de granos	76
Pastas alimenticias	16
Petróleo	2
Tenerías	23
Trilladoras de café	41
Vidrierías	3

A primera vista puede apreciarse que hay ciertos renglones donde la investigación no abarcó indudablemente más que una mínima parte de los establecimientos existentes, y la falta de un criterio de diferenciación entre el establecimiento importante y el que no lo es, impide juzgar acertadamente sobre el verdadero contenido de las cifras que se presentaron.

La investigación de 1937, que se está terminando de elaborar, incluye un mayor número de establecimientos. Para facilitar la comparación, se presentarán separadamente los datos correspondientes a las mismas empresas que se tuvieron en cuenta en 1936.

La noción de establecimiento industrial.

Hemos visto que la presentación de los datos se verifica tomando en cuenta el número de establecimientos industriales. Por eso se hace necesario precisar lo que debe entenderse por establecimiento.

Se tropieza aquí de nuevo con la falta de una separación adecuada de las distintas formas de organización industrial. Ya advertimos que algunos de los censos industriales de los Estados Unidos, por ejemplo, sólo comprenden los establecimientos que pueden considerarse como fábricas. (**Establishments conducted under what is known as the factory system**). Repetimos que, entre nosotros, no se ha contemplado distinción alguna sobre el particular.

Puede suceder que existan varios establecimientos de propiedad de una sola persona o sociedad. Pero en este caso, cada establecimiento debe considerarse como una unidad separada, es decir, se parte de la consideración de la unidad física, dejando de lado los aspectos de dirección

común o de propietariedad. Este ha sido el criterio adoptado entre nosotros a partir de la Resolución 34 de 1937 orgánica del ramo, y es también el aceptado en los censos industriales de los Estados Unidos. Sin embargo, en dicho país, si dos establecimientos operan bajo una propiedad común, llevan unos solos libros y funcionan en la misma ciudad, condado o estado, se consideran en ciertos casos como una sola unidad. Si, por el contrario, están situados en diferentes ciudades, estados o condados, se toman separadamente (1).

Clasificación de los establecimientos industriales.

Como es lógico, los establecimientos se deben agrupar según la rama de la actividad económica a que se encuentran dedicados, y, además, de acuerdo con las divisiones territoriales respectivas. Si se han contemplado las distintas formas de organización de la industria, resulta también muy interesante clasificar los establecimientos con ese criterio, obteniéndose así una visión muy completa de la estructura económica del país.

En nuestro **Anuario Estadístico** de 1936, se hizo una clasificación según el monto de las inversiones, y otra según el número de obreros ocupados. Esta última se ciñó a la siguiente escala:

Con menos de 10 obreros.
De 10 a 50.
De 50 a 100.
De más de 100.

En los Estados Unidos, no se hace clasificación por el monto de las inversiones, sino por el valor de la producción y por el número de individuos que ganan salario. Indudablemente, la clasificación por el valor de los productos es mucho más acertada que la del valor de las instalaciones, y debiera adoptarse entre nosotros. La clasi-

(1) The Institute for Government Research. **The Statistical Work of the National Government.** By Laurence F. Schmeckebier. Baltimore, Maryland. 1925.

ficación por el número de personas asalariadas, es más discriminada que la nuestra, ya que responde a la siguiente escala:

Sin trabajadores asalariados.
De 1 a 5.
De 6 a 20.
De 21 a 50.
De 51 a 100.
De 101 a 250.
De 251 a 500.
De 501 a 1.000.
De más de 1.000.

En lo que hace a la propiedad de los establecimientos, los censos de los Estados Unidos contemplan tres clases: propiedad individual, propiedad de corporaciones, y otros. En Colombia no se ha previsto esa división, pero bien puede obtenerse de los datos que se solicitan. En cambio, se indaga aquí sobre si el establecimiento funciona con capital extranjero o capital nacional, lo cual es bien difícil de determinar, sobre todo en tratándose de empresas que pertenecen a sociedades anónimas o en comandita.

La concentración de la propiedad industrial.

Si las necesidades técnicas del levantamiento estadístico imponen la necesidad de considerar cada establecimiento como unidad separada, no puede negarse la importancia que tiene el poder conocer la concentración de la propiedad industrial, es decir, el dato de los establecimientos que pertenecen a una misma persona o entidad. Nuestros reglamentos no prevén expresamente el punto, pero como en el texto de los formularios estadísticos se indaga acerca del propietario del establecimiento, no parece difícil agrupar las cifras de que hoy se dispone con el criterio a que nos venimos refiriendo.

Una importancia también considerable tiene en otros países la estadística de los consorcios y trusts, que, sin embargo, es todavía bastante imperfecta y no muy generalizada. El doctor M. Hecht, en informe rendido al Ins-

tituto Internacional, ha aportado interesantes detalles sobre la materia (1).

El capital invertido en la industria.

La estadística del capital invertido en la industria está prevista en nuestros reglamentos, en la forma que más adelante indicaremos, y se levanta también por otros muchos países. Pero sobre este particular, y refiriéndose a los Estados Unidos, se expresa así Schmeckebier:

"Las estadísticas del capital invertido se omitieron en el censo bienal de 1921, pero están incluídas en informes más recientes, y las leyes que proveen al levantamiento de los últimos censos disponen que se recojan. Estas estadísticas, sin embargo, son de pequeño valor, y las autoridades del censo han recomendado repetidas veces que se omita toda indagación al respecto. La experiencia ha demostrado que la mayor parte de los establecimientos no tienen sistemas contables con los cuales pueda hacerse un correcto recuento de las inversiones. Las estadísticas en esta materia no muestran el monto relativo del capital invertido en las diferentes industrias de las distintas localidades, ni suministran una medida correcta del aumento que haya tenido de censo a censo."

Las causas de las imperfecciones que señala el autor citado están íntimamente vinculadas a problemas tan complejos como los de depreciación, variaciones en el valor de las maquinarias adquiridas en diversas épocas, alteraciones en el nivel general de los precios, etc. Nuestra experiencia personal en algunas empresas de importancia nos enseña que los valores por los cuales se computan las instalaciones en los inventarios, no pueden tomarse como la expresión del valor real de ellas. Con todo, somos partidarios de que se conserve esta estadística en Colombia, pero recomendamos la mayor prudencia en su utilización.

Nuestros reglamentos solicitan sobre el particular que venimos comentando los siguientes datos:

---

(1) **Statistique International des Consortiums et des Trusts.** Rapport M. le Dr. Hecht. **Bulletin de L'Institut International de Statistique.** Tome XXVIII. 1935.

a) Valor de los terrenos y edificios de propiedad de la empresa vinculados a la producción.
b) Valor de las máquinas, accesorios, repuestos y herramientas.
c) Valor de los elementos de transporte.

El valor que debe indicarse es aquel con el cual figuren los bienes en los balances ó inventarios de la empresa, en 31 de diciembre de cada año.

Nos parece que se ha cometido un error al limitar la indagación sobre el valor de los terrenos y edificios a aquellos que sean de propiedad de la empresa. Si lo que se persigue no es conocer la capacidad económica de cada empresa en particular, sino la parte del capital nacional invertido en la industria, no hay para qué mezclar la consideración de propiedad. De hecho, se ha podido observar en algunos casos concretos que las variaciones registradas no obedecen sino a un cambio de propietario, y, de consiguiente, se llega a una apreciación errada de las cifras, si no se tiene el cuidado de observar al mismo tiempo los cambios que se registran en el renglón de gastos representativo de las sumas pagadas por alquileres de terrenos y edificios destinados a la producción.

Quizá sería interesante indagar sobre el monto anual de las inversiones que realiza cada empresa en los renglones que quedaron indicados arriba, aunque tampoco este dato puede aceptarse sin grandes precauciones como un índice de desarrollo industrial, ya que no se sabría en cada caso si la inversión ha estado destinada al reemplazo de instalaciones antiguas, o al ensanche de las existentes.

El equipo fabril.

En el ramo de hilados y tejidos únicamente, se inquiere cada año el número de algunas de las máquinas utilizadas. (Husos, telares, máquinas circulares y otras máquinas).

En los Estados Unidos, a partir del censo de 1921, se publican los datos relacionados con la capacidad productora de cada industria, lo cual es de una evidente utilidad práctica. La comparación entre la cantidad producida y

la capacidad de producción suministra un índice muy atendible sobre la actividad o depresión industrial en los diversos períodos. El dato sobre máquinas que se publica entre nosotros sólo llena en muy escasa medida esa necesidad de información.

La estadística de la fuerza motriz en la industria.

La potencia de los motores instalados en cada establecimiento es también un índice de la capacidad de producción máxima, teniendo en cuenta que todos no funcionan por lo general simultáneamente ni a plena potencia. El Instituto Internacional de Estadística ha formulado para esta investigación, las siguientes recomendaciones:

"Se distinguen los motores primarios de los secundarios. Para los primeros habrá que tener en cuenta las diversas categorías: de agua, de vapor, etc., pudiéndose llegar a subdivisiones más numerosas según el grado de desarrollo de la industria. En cuanto a los motores secundarios, prácticamente bastará tener tan sólo en cuenta los motores eléctricos. Además, para hacer posible sin omisión ni doble empleo, el cálculo de la potencia total de los motores a disposición de cada rama de la industria, se hará una de estas dos distinciones:

a) Parte de la potencia total de los motores primarios empleada en la producción de electricidad y parte que sirve para otros usos. En el caso de que los motores sirvan alternativamente para los dos usos, se repartirá su potencia según la duración media de utilización en cada caso.

b) Parte de la potencia total de los motores eléctricos alimentados por corriente comprada fuera o por corriente producida en el establecimiento. En el caso de motores eléctricos alimentados tanto por corriente comprada como por corriente producida, se repartirá su potencia según el consumo de energía de uno u otro origen.

Como potencia total instalada a la disposición de cada rama de la industria, se podrá tomar uno de los valores siguientes:

a) Potencia total de los motores primarios que no sirven para la producción de electricidad, más la potencia total de todos los motores eléctricos. Sin embargo, para las centrales eléctricas, se tomará la potencia total de los motores primarios.

b) Potencia total de todos los motores primarios, más potencia de los motores eléctricos alimentados con corriente comprada fuera, menos potencia total correspondiente a la energía eléctrica vendida."

Debe tenerse presente que los motores primarios transforman una energía natural en energía mecánica, casi exclusivamente imprimiendo un movimiento regular de rotación a un eje motor. Los motores secundarios transforman en energía mecánica, la que les es transmitida por un motor primario con la ayuda de un intermediario.

Hay que tener en cuenta además que no debe mezclarse la estadística de la potencia de los motores instalados con la de la energía consumida por un establecimiento, que se expresa en kilowatios-hora o caballos-hora. La potencia instalada se expresa en kilowatios, caballos-vapor, etc.

Para las necesidades de la estadística se reducirá convencionalmente la potencia a kilowatios sobre la base de 1 kilowoltamperio = 0,8 kilowatios (1).

Esta estadística había tratado de establecerse entre nosotros con carácter anual, a principios de 1936. En la reglamentación general dictada para la estadística industrial no se la tuvo en cuenta, considerando que tal investigación debería ser objeto de los censos industriales más bien que de las estadísticas anuales. Pero, de todas maneras, es urgente proveer a la recolección de esos datos que, como se puede apreciar fácilmente, tienen un singular interés.

No debe confundirse en ningún caso esta estadística con la de las plantas eléctricas contemplada en nuestros reglamentos y que examinaremos más adelante.

---

(1) **La Statistique Internationale des Forces Motrices.** Rapport par Michel Huber. **Bulletin de L'Institut International de Statistique.** Tome XXIX. 1937.

Para terminar este aparte, recordaremos también que el Instituto Internacional de Estadística recomendó presentar por separado la estadística de las fuerzas motrices en los transportes, conforme a una discriminación que estudiaremos en el lugar correspondiente.

Las materias primas.

Han prescindido nuestros reglamentos de indagar sobre la existencia de materias primas en las fábricas al final de cada año, lo mismo que sobre la existencia de mercancías ya listas para el consumo, con el ánimo de no atraer la desconfianza de los empresarios, siempre temerosos de rendir todo dato que ellos imaginan puede llegar a ser utilizado con fines fiscales. Pero en cuanto la paciente labor de la Contraloría haya llegado a amenguar tan injustificada desconfianza, será necesario extender la estadística a esos dos importantísimos renglones.

Lo que sí se registra hoy es el valor de las materias primas consumidas durante el año, distinguiendo entre las nacionales y las extranjeras. Además, para las principales, se especifica no sólo el valor sino la cantidad.

Los datos recogidos con relación a los años de 1936 y 1937, a pesar de sus defectos innegables, han prestado ya una utilidad notoria. Para la expresión de las cantidades se ha exigido a los industriales que utilicen de preferencia el sistema métrico decimal, aunque no es raro el caso de que se empleen otras unidades comerciales que imponen una conversión a las del sistema oficial.

La renta del trabajo.

Otro dato que solicitan nuestros formularios estadísticos es el relacionado con la renta del trabajo, mediante la siguiente discriminación:

a) Valor total de los jornales pagados durante el año.
b) Valor total de lo pagado por contratos de trabajo durante el año.
c) Valor total de los sueldos pagados durante el año.

El punto b) requiere aclarar, como lo hacen las instrucciones repartidas a los industriales, que lo que se desea in-

dagar es el valor de lo pagado a ciertos trabajadores que no se encuentran a sueldo o a jornal, sino que reciben una cantidad determinada por ejecutar una obra cualquiera. Si el sistema general empleado en el establecimiento es el de graduar los jornales por el trabajo ejecutado, las sumas que así se paguen deberán llevarse de preferencia al renglón que hemos distinguido con la letra a).

La producción industrial.
Cantidades y valor.

La producción industrial se inquiere para cada establecimiento en cantidades y valores. En una y otra forma se presentan problemas de mucha entidad que procuraremos examinar a la ligera.

Para indicar cantidades, es necesario discriminar la que corresponde a cada uno de los productos de la fábrica. Si ello es relativamente fácil, en tratándose de empresas que producen pocos artículos (manteca vegetal, cerveza, etc.), es, en cambio, muy complicado en el caso de las fábricas que tienen una gran variedad en su producción, por ejemplo, las de hilados y tejidos y las de drogas. Se ha apelado a la formación de grupos afines, cuando ello ha sido posible. Pero como los distintos fabricantes usan nombres diferentes para los mismos artículos, se hace en extremo laboriosa la elaboración de los datos. Sobre el particular es necesario verificar un nuevo estudio conjuntamente con los fabricantes, a fin de llegar a la formación de nomenclaturas claras y sencillas que vengan a ser adoptadas por todos los interesados.

La expresión de la producción en cantidades plantea también el problema del uso de unidades de peso y de unidades de medida. El asunto tiene importancia sobre todo cuando se trata de comparar la producción interna con las importaciones, toda vez que, como es bien sabido, las estadísticas de comercio exterior emplean siempre unidades de peso, y sólo por excepción indican además unidades de medida. Al contrario, las fábricas nacionales registran su producción de muy variadas maneras. En el ramo de textiles, v. gr., casi siempre se habla de metros o de docenas. No se ha pensado hasta el momento en la

forma de resolver esta cuestión que resulta todavía más complicada cuando se consideran los nombres dados a los productos, nombres que rara vez coinciden con la nomenclatura estadística del comercio exterior.

Los datos sobre el valor de la producción deben utilizarse con singulares precauciones, y teniendo siempre presentes las cantidades, toda vez que es difícil establecer comparaciones entre distintos años, ya que por lo regular se presentan variaciones apreciables en el nivel de los precios. Nuestra reglamentación prevé el cálculo del valor de la producción, multiplicando la cantidad producida por el precio medio anual de venta por unidad que deben indicar las mismas fábricas. Pero parece conveniente que en la publicación de los datos se indicaran, para una mejor comprensión de ellos, las variaciones registradas en los precios.

Producto bruto y producto neto.

Como puede deducirse de lo que ya hemos expuesto, nuestras estadísticas están enderezadas a mostrar el valor bruto de la producción y no el valor neto. Es verdad que quedan indicados ciertos renglones de gastos. (Valor de las materias primas, valor de lo pagado por arrendamiento, monto de los sueldos y jornales, valor de las cargas sociales). Pero no se indaga sobre otros factores de mucha importancia, como la depreciación, los intereses pagados, los impuestos. En los censos industriales de los Estados Unidos tampoco se puede afirmar que haya datos sobre el costo de producción y los beneficios, por razones semejantes a las que existen entre nosotros. Restando del valor bruto (**gross output**), ciertos renglones de gastos como los de materias primas y salarios, se da, sin embargo, un valor denominado "value added by manufacture," equivalente al **net output** que presentan las estadísticas inglesas (1). Pero no es posible tratar de deducir de esas cifras el costo unitario de producción. Sobra advertir que,

(1) Arthur L. Bowley: **An Elementary Manual of Statistic. London, 1934.**

dentro de las condiciones especiales de nuestro medio, la obtención de este último dato no pasa de ser una aspiración utópica.

Los índices de producción.

Con razón afirma Frederick Cecil Mills, que "la necesidad de combinar las cifras de producción para encontrar una especie de promedio surge tan pronto como nuestro interés cesa de ser específico y de limitarse a uno o dos artículos nada más. Todo el que se dedica al estudio de la marcha general de la producción se encuentra frente a los mismos problemas, casi, que si estudiara los movimientos generales de los precios. Si se ha de determinar la tendencia general de la producción, o si se han de estudiar las variaciones cíclicas o estacionales de ésta, debe reducirse la masa de datos particulares a un solo índice, cuya significación pueda ser comprendida con facilidad" (1).

La formación de los índices de producción es materia compleja, y son muchos los sistemas ensayados hasta el momento. En el plan que actualmente estudia la Contraloría General para la formación de barómetros económicos, el barómetro de la producción incluye índices de producción, así:

1º De primeras materias.
2º De industrias transformadoras.
3º Indice general.
4º Indices separados de las principales industrias. (Petróleo, oro, etc.).

Hasta el momento nada se ha adelantado todavía en la definición de los métodos que hayan de seguirse para la elaboración de esos índices ni para la combinación de los parciales en el índice general. Y es indudable que se tropezará en este campo, más que en cualquiera otro, con muchas dificultades.

---

(1) Frederick Cecil Mills: **Métodos estadísticos aplicados a la economía y a los negocios.**

La estadística de las plantas eléctricas.

La estadística de plantas eléctricas debe referirse únicamente a aquellas instalaciones que prestan un servicio público, con exclusión de las plantas privadas que operan en conexión con las industrias, aunque tal cosa no esté expresada de manera clara en nuestros reglamentos. En la realidad, los datos recogidos se refieren únicamente a esa clase de plantas.

Se indagan en este campo todos los datos que hemos examinado respecto de los demás establecimientos industriales, y, de consiguiente, no volveremos sobre ellos, limitándonos ahora a examinar las materias propias de la naturaleza de esta industria.

Los datos que se recogen son los siguientes:

1º Naturaleza de la planta. (Hidráulica, térmica).
2º Formas de la corriente. (Alterna-monofásica o trifásica-continua).
3º Número de grupos instalados, potencia de los motores en H. P., capacidad de los generadores en K. V. A., fases del generador y ciclos de la corriente.
4º Cantidades generadas en K. W. H. durante el año.
5º Carga máxima en las plantas en K. W.
6º Si la planta es térmica, la cantidad de combustibles consumidos.
7º Tarifas.

Los datos de 1936 se pudieron recoger para 140 plantas, y las informaciones aumentaron considerablemente en 1937.

Precisa advertir que los datos sobre energía generada no siempre pueden ser suministrados por las plantas pequeñas que carecen de contadores adecuados.

El Banco de la República publica regularmente un índice de producción de electricidad correspondiente a tres grandes empresas, teniendo como base la energía generada en enero de 1933. En diciembre de 1937, el índice había llegado a la cifra 228. No conocemos los detalles de construcción del índice, pero suponemos que se trate de un índice simple que totaliza la energía generada en K. W. H. por las tres empresas que se toman en consideración.

Los métodos del levantamiento estadístico. Periodicidad de las investigaciones.

Fuera de las estadísticas relacionadas con las industrias extractivas de que tratamos atrás, y que se obtienen mensualmente, las investigaciones sobre producción industrial se recogen cada año, mediante boletines que se reparten directamente a los directores de los establecimientos, y que éstos deben llenar y remitir oportunamente a la Contraloría General. No siempre resulta fácil conseguir que los empresarios cumplan con ese deber elemental, y más frecuente aún es el caso de que rindan datos obtenidos en cualquier forma, sin cuidado alguno. Con todo, la insistencia de las autoridades estadísticas ha venido modificando muy favorablemente esa situación.

Hace falta en este sector, como en muchos otros, una labor previa de organización de las fuentes informativas. Las empresas, en su gran mayoría, no tienen una organización que les permita rendir con facilidad los datos estadísticos. Así lo hemos podido comprobar sobre las propias declaraciones de los industriales en varios de los centros fabriles más importantes del país. Se debe, pues, comenzar por enterar a los directores de los establecimientos de cuáles son los datos que deben producir, y aun indicarles la manera más adecuada para obtenerlos fácil y económicamente. Algo se ha hecho ya en ese sentido por la repartición de la **Cartilla Estadística** reglamentaria de este ramo.

Para la formación de los índices de producción se ha pensado en la necesidad de establecer ciertas indagaciones mensuales.

Opinamos también que es conveniente proceder a un examen de conjunto sobre los reglamentos vigentes, a fin de delimitar cuáles estadísticas deben recogerse mensual o anualmente y cuáles deben ser objeto de censos industriales periódicos. Es verdad que la etapa de desarrollo que actualmente vive el país hace sobremanera interesante el conocimiento frecuente de las variaciones que se presentan en las instalaciones, por ejemplo. Pero si llega a proyectarse un censo industrial completo y técnicamente

orientado, creemos que podría prescindirse de ciertas indagaciones, en las investigaciones más frecuentes, para recoger los datos susceptibles de variaciones no muy considerables, con una periodicidad más extensa.

La estadística de edificaciones.

La Resolución número 537 de 1936 ordenó el levantamiento de la estadística de edificaciones en las capitales de los departamentos y en los municipios de más de veinte mil habitantes. El diligenciamiento de los boletines respectivos corresponde a los alcaldes o a los oficiales municipales de estadística, pues la fuente de información no puede ser otra que las mismas oficinas municipales. Debemos advertir que esta investigación no ha sido orientada hacia el estudio de la vivienda, a que tánta importancia se concede hoy, y más bien busca encontrar un índice de actividad de la industria de la edificación.

El Banco de la República lleva también desde hace algunos años una estadística de edificaciones en las ciudades de Bogotá, Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Girardot, Honda, Ibagué, Manizales, Medellín, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Santa Marta y Tunja. Mes por mes, se da el dato concerniente al número de edificaciones levantadas, al área total edificada y al valor aproximado de la edificación. Como se ve, esta información es, por muchos aspectos, insuficiente. Ignoramos la manera como se obtienen los datos, pero suponemos que se apele para ello a las respectivas oficinas municipales encargadas de conceder los permisos de edificación.

Si se quiere tener algo más que un índice de actividad constructora, y se busca complementar regularmente los datos que arrojan los censos generales de edificios, es necesario que esta estadística se oriente de manera distinta. Pero la consideración de este punto es extraña a la materia que nos ha correspondido estudiar en el presente capítulo. Más tarde tendremos ocasión de volver con más detenimiento sobre el problema.

CAPITULO XII

LA ESTADISTICA DEL TRABAJO

Ensayo de una nomenclatura.

1º Los trabajadores de un país se encuentran repartidos entre las diversas ramas de la actividad económica; dentro de cada una de ellas ejercen determinadas ocupaciones, y ocupan cierta posición profesional. Las clasificaciones que corresponden a esos tres órdenes de hechos, y otras adicionales, como la distribución por sexo, edad y nacionalidad de esa población activa, constituyen la base fundamental de las estadísticas del trabajo.

2º El personal de trabajadores ejecuta su labor a virtud de un contrato individual o colectivo. La importancia creciente que ha venido tomando esta última forma de convención, ha impuesto la necesidad de registrar el número de casos en que se presenta y las características de cada uno de ellos. Así han nacido las estadísticas de las convenciones colectivas.

3º Las condiciones en que se cumple el trabajo, de un lado, y la remuneración que por él recibe el trabajador, de otro, vienen a constituír dos nuevos grupos de datos susceptibles de presentación numérica y que guardan entre sí una relación muy íntima. Ellos son el objeto de las estadísticas de duración del trabajo y de salarios.

4º El trabajador está sujeto a riesgos que, o bien son generales a todos los hombres, o bien son específicos de un oficio determinado. Regularmente, la ley o los contratos prescriben en relación con esos riesgos medidas de prevención, prestaciones para el seguro y reparaciones en dinero o especie. Las estadísticas concernientes a esos tópicos constituyen un cuarto grupo bien definido dentro de las estadísticas del trabajo.

5º Un conjunto copioso de leyes ha venido a prescribir en beneficio de los obreros, determinadas condiciones para el funcionamiento de los establecimientos industriales o ciertas obligaciones que deben considerarse incorporadas a los contratos. Para garantizar el cumplimiento de tales normas, el Estado cuenta regularmente con un servicio especial de inspección cuyas actividades deben registrarse numéricamente.

6º Los conflictos del trabajo, expresión del choque de intereses entre los asalariados y sus patronos, forman un sexto grupo de hechos cuya presentación estadística reviste el más grande interés.

7º Ocurre también la necesidad de conocer las condiciones de vida del trabajador, para relacionarlas con el salario que devenga. Las estadísticas sobre vivienda obrera, y en general los estudios sobre el costo de la vida, responden a esa necesidad.

8º Por último, cierto número de personas se ven privadas del trabajo por causas económicas ajenas a su voluntad. Las estadísticas del desempleo y del paro forzoso están destinadas a mostrar la intensidad y la naturaleza de ese fenómeno.

Los ocho puntos que quedan enumerados constituyen un programa tan atractivo como extenso y difícil. En relación con ellos el estado de nuestras estadísticas es todavía muy incipiente, como vamos a tener ocasión de comprobarlo a todo lo largo del presente capítulo. Pero el gran esfuerzo que en la actualidad se cumple empezará a dar, no lo dudamos, apreciables resultados en no lejano tiempo.

La obra de la Oficina Internacional del Trabajo.

No es posible comentar estas estadísticas sin hacer alusión a la magna obra llevada a cabo, en corto término, por la Oficina Internacional del Trabajo. Este organismo, que tuvo su origen en el Tratado de Versalles, ha considerado, en el curso de las cinco conferencias internacionales reunidas bajo sus auspicios, la mayor parte de los temas que acabamos de enumerar, y sobre muchos de ellos ha formulado recomendaciones y proyectos de acuer-

dos internacionales. Además, la enorme documentación que ha recogido, las encuestas que ha realizado y las interesantísimas publicaciones que resumen los resultados de esa magna labor, forman una fuente de información de que ya no se puede prescindir al abocar estos tópicos.

El texto de las resoluciones adoptadas en las cuatro primeras conferencias y además en las llevadas a cabo por iniciativa del "Social Science Research Council," y de la "Unión Internacional de las Ciudades," se encuentra compilado en un folleto especial. Las labores de la Quinta Conferencia, celebrada en 1937, y en la cual participó la Contraloría por intermedio del doctor Alberto Ricaurte Montoya, Subdirector del Centro de Estudios, han sido descritas en un informe del que no tenemos hasta el momento más que ejemplares mimeografiados (1).

En el curso del presente capítulo haremos con frecuencia alusión a diversos trabajos de la Oficina Internacional, que constituyen una orientación irreemplazable y una segura fuente de información técnica.

La nomenclatura de ocupaciones.

No volveremos aquí, ya que la materia fue estudiada suficientemente en el capítulo tercero, sobre el problema de la clasificación de la población según los diversos ramos de la actividad económica a que se encuentra dedicada. Como es claro, la investigación más general que sobre el particular puede practicarse, la constituye el censo civil. Pero hay que tener presente que en operaciones de radio más reducido, como los censos industriales, puede y debe aspirarse a conseguir datos más discriminados, sobre todo en lo que concierne a la situación profesional, y a las ocupaciones individuales de los trabajadores.

Nos detendremos brevemente en la consideración de este último punto.

---

(1) Bureau International du Travail: **La Standardisation Internationale des Statistiques du Travail.** Genéve. 1934. **Conference Technique des Statistiques du Travail.** Geneve, 1937.

La clasificación de los trabajadores de una industria determinada, tiene especial interés para las estadísticas relativas a las condiciones del trabajo y para la adecuada comparación de los salarios. El principal criterio que puede tenerse en cuenta para llevarla a cabo es el de la especialidad del trabajo. Pero hay ciertas industrias donde tal cosa resulta particularmente difícil, como lo han demostrado los interesantes estudios realizados sobre los salarios y la duración del trabajo en las minas de carbón. La heterogeneidad de los diversos grupos, el hecho de que un término profesional determinado no represente la misma categoría de trabajo en las diversas regiones, la falta de delimitación exacta en las funciones encomendadas a los trabajadores, llevaron a la conclusión de que es casi imposible reducir las ocupaciones a unos cuantos grupos distintos. Apenas si existe clasificación profesional detallada de los "trabajadores del fondo" que pueda aplicarse a más de una cuenca o de algunas cuencas vecinas (1).

En estas condiciones, concluía la Oficina Internacional del Trabajo, sería de desear elegir un cierto número de profesiones fundamentales que, aunque no estuvieran caracterizadas por la misma especialidad de trabajo, pudieran, sin embargo, ser consideradas como representativas de grupos importantes y distintos de trabajadores de las minas.

Procediendo con ese criterio, se determinaron los elementos susceptibles de facilitar datos que ofrecieran el máximum de precisión. Se tomó en cuenta en primer término el agrupamiento de los trabajadores (obreros de la superficie y obreros del fondo). Para estos últimos se precisó luégo el lugar en que ha de efectuarse la determinación de la duración del trabajo, etc. Pero es de anotarse que a pesar de los profundos estudios realizados, los cuadros comparativos sólo pudieron presentarse con esta clasificación:

---

(1) Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo. **Los salarios y la duración del trabajo en las minas de carbón.** (Estudios y documentos).

A. Obreros de fondo.

1º Picadores.
2º Otros.

B. Obreros de la superficie. (Conjunto).

En 1936 se hizo entre nosotros una investigación directa bastante laboriosa sobre las diversas ocupaciones en cada industria, procurando adaptar a una nomenclatura uniforme las ocupaciones que, designadas con nombres diferentes en las distintas regiones, correspondían sin embargo a la misma especialidad del trabajo. Estudiando 550 establecimientos, en 110 industrias distintas, se llegó a formar una nómina de 1.800 ocupaciones. Desgraciadamente, nos parece que faltó en muchos casos un criterio metódico para la clasificación, y además, no se dejaron informes explicativos que faciliten el entendimiento de la nomenclatura. Por ejemplo, en las minas de carbón se distinguieron siete clases de trabajadores:

Barreteros.
Bulteadores.
Cocheros.
Carpinteros entibadores.
Obreras de transporte.
Peones.
Terciadores.

Quien pretenda hacer una comparación internacional encontrará sin duda muy difícil la utilización de los datos que se ofrezcan con esas denominaciones, toda vez que no se encuentra explicado a qué operación técnica corresponde cada una, ni en qué lugar se realiza el trabajo. La rúbrica de "peones" discuerda también en absoluto con el criterio predominante en la elaboración de la nómina, que fue el de distinguir entre las distintas operaciones del trabajo, y parece destinada a envolver a los obreros sin funciones precisamente delimitadas. Defectos semejantes se encuentran también en otras industrias estudiadas, como, por ejemplo, la de minas de oro. Sin duda, el radio de las investigaciones fue demasiado extenso, con evidente perjuicio de la profundidad y precisión de los estudios. Pero,

a pesar de todo, éstos suministran una base bastante apreciable para realizar en lo futuro un análisis de fondo, más metódico y detenido (1).

La estadística de las convenciones colectivas.

Nada han prescrito todavía nuestros reglamentos sobre el levantamiento de la estadística de las convenciones colectivas. Creemos que debe proveerse sobre el particular, a la mayor brevedad, pues es notoria la importancia creciente de los contratos que asumen esa forma. En sectores tan notables como el de los transportes fluviales en el río Magdalena, los transportes férreos, etc., las relaciones de trabajo están reguladas por acuerdos colectivos. Inclusive en la agricultura, se ha evolucionado mucho hacia las convenciones de esa naturaleza. Como lo expresaba Mr. Pribram en las deliberaciones de la Tercera Conferencia Internacional, "las convenciones colectivas han tomado un puesto en la regulación de las condiciones del trabajo, por lo menos tan importante como el de la legislación social misma, y han preparado el campo para esa legislación" (2).

Según la resolución adoptada por la citada conferencia, "para las necesidades de la estadística, el término **convención colectiva** designará una convención escrita concluída entre uno o más patronos o una organización patronal, de una parte, y una o varias organizaciones obreras de cualquier naturaleza, de otra, para determinar las condiciones individuales del empleo, y en ciertos casos para reglamentar otras cuestiones que interesan al empleo mismo."

Los puntos que deberá cobijar la estadística, son los siguientes:

a) Número de convenciones colectivas.
b) Importancia de cada convención.
c) Clasificación de las convenciones según la calidad de

(1) Contraloría General de la República: **Anuario General de Estadística.** 1936. Págs. 434 y siguientes.

(2) International Labour Office: **The Third International Conference of Labour Statisticians.** Geneve, 2926.

las partes contratantes, el campo de aplicación, el objeto de la reglamentación, la duración de la validez, la manera como se formaron (a raíz de un conflicto de trabajo, o después de negociaciones pacíficas), las industrias que cobijan y la importancia industrial, expresada por el número de establecimientos y el número de trabajadores que ellas abarcan.

La resolución de la conferencia indica detalladamente la forma como deben presentarse los datos, y a su texto remitimos a quien quiera profundizar en la cuestión.

El personal ocupado en la industria y el monto total de la renta del trabajo.

La estadística anual que se levanta por medio de boletines para algunos establecimientos industriales, conforme vimos en el capítulo anterior, indaga sobre el número de empleados y obreros ocupados en cada establecimiento en 30 de junio y en 31 de diciembre de cada año, clasificándolos por nacionalidad (colombianos o extranjeros), sexo y edad (mayores o menores de diez y ocho años). Además, se exige el dato de las sumas globales pagadas por sueldos, por salarios y por ciertos contratos especiales de trabajo.

Los datos así recogidos, sólo pueden ser aprovechados como índice de la actividad industrial, y en manera alguna para determinar la ganancia anual media, ya que el número de trabajadores puede variar y de hecho varía mucho en los distintos meses, sobre todo en cierto género de empresas. Pero como índice de actividad, según queda dicho, las cifras que se empezaron a publicar entre nosotros a partir del **Anuario** correspondiente a 1936 tienen indudablemente un positivo interés. En el primer año de investigaciones, para 471 establecimientos, se obtuvieron las cifras siguientes:

Obreros en 30 de junio....	28.367
Obreros en 31 de diciembre	29.500
Empleados en 30 de junio	3.653
Empleados en 31 de diciembre	3.959

El total de lo pagado por jornales y contratos de trabajo

en el año, fue de $ 10.425.829,38, y de lo egresado por sueldos, $ 7.264.378.74.

Si fuera a tratarse de establecer la renta anual media, habría que apelar a uno de estos dos procedimientos: o al cálculo del número de trabajadores, o al cálculo del número de las unidades obreras. Para determinar el número medio de los trabajadores, se puede anotar el número efectivo de los obreros empleados, en los días de paga, por ejemplo, y establecer la media aritmética de las cifras así obtenidas. Si los días elegidos son realmente representativos del total del período, puede este método dar resultados correctos. Como entre nosotros los salarios se pagan regulamente por semanas, el método de escoger los días de paga puede ser aceptable.

El número de unidades obreras, se puede calcular en tres formas diferentes: la primera, toma el número de trabajadores apuntados en los días de paga, los adiciona, y divide el total por el número de los períodos de paga comprendidos en un año normal. Es un sistema igual en esencia al de la determinación del número medio de obreros, que explicamos atrás.

Los otros dos sistemas, que son más complicados, toman en cuenta el número de jornadas de trabajo, y no solamente el del promedio de trabajadores existentes en determinadas fechas.

Las estadísticas de los salarios y de la duración del trabajo.

Para tratar este tema debemos comenzar por resumir brevemente algunas nociones fundamentales.

En la duración del trabajo se puede distinguir la duración normal y la efectiva. La segunda tiene sobre todo importancia desde el punto de vista de las ganancias totales y del mercado del trabajo.

En lo referente al salario, es también posible separar tres nociones distintas: el salario nominal, fijado por la legislación, por las convenciones colectivas, etc.; las ganancias efectivas, que comprenden todos los pagos en dinero, por cualquier concepto, y las prestaciones no monetarias (alimentación, alojamiento), y el salario real. Este último término requiere algunas explicaciones.

Los salarios se expresan en moneda, y, de consiguiente, la comparación de sus valores nominales sólo sería suficiente si la unidad monetaria fuera siempre y en todas partes la misma, y tuviera el mismo poder de compra. Como las cosas ocurren de manera muy diferente, la comparación en el tiempo y en el espacio tiene que hacerse sobre el valor real de los salarios, es decir, sobre el poder de compra que a ellos corresponde en cada época y en cada lugar.

El cálculo de los salarios reales se apoya sobre los datos de los salarios nominales y sobre los del costo de la vida.

La Quinta Conferencia Internacional del Trabajo formuló, en octubre de 1937, un ante-proyecto de convención que comprende tres partes principales:

1ª La referente a las estadísticas de ganancias medias y de horas de trabajo realmente cumplidas.

2ª La que concierne a las estadísticas de las tasas de salarios y a las horas de trabajo normales; y

3ª La que contempla el problema de las estadísticas de trabajos agrícolas.

Por su parte, la Cuarta Conferencia había también formulado algunas recomendaciones sobre salarios reales.

Las estadísticas sobre las ganancias medias y las horas de trabajo realmente cumplidas, deben darse para los obreros ocupados en cada una de las principales ramas de las minas y de las industrias manufactureras, comprendiendo las construcciones y edificaciones. Pueden elaborarse sobre datos que cobijen el conjunto de las empresas, o un cierto número de empresas representativas.

La estadística de las ganancias medias debe comprender:

a) Todos los pagos en dinero y las primas recibidas del empresario.
b) Ciertas contribuciones, como las cotizaciones del seguro social, pagaderas por las personas ocupadas y retenidas por el empresario.
c) Los impuestos pagaderos por las personas ocupadas a una autoridad pública, y retenidos por el empresario.

Los datos deberán completarse con una estimación del valor de las prestaciones hechas en forma de alojamiento, alimentación o combustible, ya sean dichas prestaciones individuales o familiares, pero calculándolas para cada persona ocupada.

Las ganancias medias se expresarán por hora, por día, por semana, o por cualquier otro período usado, y las estadísticas de horas de trabajo deberán referirse al mismo período.

De tiempo en tiempo, los datos indicados se complementarán estableciendo ciertas distinciones según sexo y edades.

A intervalos lo más frecuentes y regulares que sea posible, deberá mostrarse el movimiento general de los salarios, por medio de números índices que tendrán en cuenta la importancia relativa de las diferentes industrias.

Para la estadística de tasas de salarios y horas de trabajo normales se recomiendan procedimientos semejantes, entendiéndose por horas normales, el número de horas por día, por semana o por cualquier otro período usado, más allá del cual el trabajo debe pagarse a una tasa extra diferente de la común.

Respecto de salarios agrícolas, se han recomendado estadísticas compiladas a intervalos no mayores de dos años. Deben darse cifras distintas para cada una de las principales regiones, e indicar, llegado el caso, el carácter de las prestaciones no monetarias (alojamiento, alimentación), haciendo, en lo posible, una estimación del valor de ellas.

Esas estadísticas de salarios agrícolas deben completarse con informaciones sobre: las categorías de obreros agrícolas a que las estadísticas se refieren; la naturaleza y la fuente de las informaciones sobre las cuales reposan, y los métodos utilizados para la compilación.

Veamos ahora las estadísticas que sobre el particular que venimos estudiando pueden encontrarse en Colombia:

a) Salarios agrícolas.

Desde hace algún tiempo se recoge una estadística por municipios. La Resolución 128 de 1937, que reglamentó la materia, no hizo sino consagrar los procedimientos en uso. Los oficiales municipales de estadística o los alcaldes, investigan por preguntas directas a algunos hacenda-

dos o a los trabajadores agrícolas de la región, en cada mes, el valor predominante del jornal con alimentación y sin ella, qué gana un hombre mayor de diez y ocho años, o una mujer también mayor de esa edad.

Es ésta, en realidad, la única estadística regular de salarios que se lleva entre nosotros, aun cuando pueden citarse algunas investigaciones aisladas de cierto valor, pero que carecen del volumen y de la continuidad necesarios.

b) Salarios industriales.

Los únicos datos que se indagan hasta el momento son los relacionados con el total de la suma pagada cada año por concepto de salarios, sueldos y contratos especiales de trabajo, en los establecimientos que cobija la investigación industrial. Ya vimos cómo la forma empleada para obtener el número de trabajadores ocupados, no nos permite deducir de esos datos los correspondientes a la ganancia media.

Al tiempo con los trabajos de clasificación de ocupaciones que ya tuvimos ocasión de citar en el presente capítulo, se hicieron investigaciones sobre el salario que en ese entonces regía para cada ocupación. Pero esos datos, de un carácter estático, no han seguido siendo complementados.

En la actualidad se encuentran bastante avanzados los trabajos preparatorios para una estadística de salarios, que permita formar los índices correspondientes. Pueden resumirse así las líneas características de ese plan:

Se tomarán en cuenta las ganancias efectivas, y nó las tasas nominales.

El territorio del país se divide en cuatro zonas diferentes. En cada zona se levantarán estadísticas sobre grupos distintos: agricultura, minas, electricidad y agua, industrias manufactureras, transportes, servicios, quedando comprendida igualmente la industria de edificaciones y construcciones. Para la zona de Bogotá, se han escogido ya 85 empresas bastante representativas de los distintos grupos.

El proyecto de boletín estadístico que deberán rendir mensualmente las empresas, indaga sobre el número de obreros-día que hayan trabajado durante el mes, es decir,

sobre las jornadas efectivas de trabajo cumplidas por el total de los obreros; sobre el número y valor de los jornales ordinarios pagados; sobre el valor de las extras, bonificaciones, primas, remuneración por horas extraordinarias, etc., y sobre el número de días de trabajo habidos en el mismo período de tiempo.

Sobre la base de esos datos, se formarán cinco índices particulares por zonas y otro general, para cada una de las actividades que contempla la investigación.

Estos planes todavía no están adoptados definitivamente, y es posible que sufran variaciones en el curso de la discusión que sobre ellos adelanta el Centro de Estudios, por lo cual nos abstenemos de comentarlos ahora.

Complementando estas informaciones, añadiremos que para calcular el salario real pueden emplearse varios sistemas, el más sencillo de los cuales resulta de una simple relación entre el índice de los salarios nominales y el del costo de la vida. Otro método, busca establecer cuánto representa el salario nominal en unidades de consumo, y el número correspondiente se toma como medida del salario real. Pero debe tenerse presente que las unidades de consumo no comprenden el conjunto de los gastos, por lo cual, el cálculo hecho en esta última forma necesitaría de correcciones. Por último, se puede expresar el salario real en moneda. Si, por ejemplo, el salario nominal pasa de uno a tres pesos, mientras el índice del costo de la vida apenas se dobla, puede decirse que el salario real ha subido solamente de $ 1 a $ 1.50.

En el capítulo siguiente tendremos ocasión de examinar los trabajos adelantados entre nosotros sobre índices del costo de la vida.

Nos permitimos sugerir la conveniencia de intentar la formación de índices, no partiendo solamente del momento actual, sino de tiempo atrás, lo cual no nos parece difícil en tratándose de ganancias efectivas cuya fuente estadística la constituyen los registros de pago. En efecto, hay un sector de muy considerable importancia, el de las obras públicas nacionales, respecto del cual dispone la Contraloría de todos los elementos indispensables para formar una estadística, toda vez que en sus propios archivos reposan las listas originales de jornales pagados. En los ar-

chivos de ciertas empresas oficiales o semioficiales, como los ferrocarriles, las compañías de energía eléctrica, etc., también podrían encontrarse preciosos elementos de información. Y no creemos imposible conseguir la cooperación de ciertas empresas industriales bien organizadas para realizar trabajos de esta naturaleza, siempre que ellos se lograran adelantar en forma que no implicara gastos especiales para los empresarios.

De todas maneras, este problema de las estadísticas de salarios y de duración del trabajo, deberá considerarse muy detenidamente, teniendo presentes las recomendaciones internacionales, para darle una solución acertada y lo más completa posible.

Las estadísticas relacionadas con los riesgos.

Suelen distinguirse ocho riesgos distintos en la vida del trabajador: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, paro forzoso, enfermedad, maternidad, invalidez prematura, vejez, muerte y familia (1). En relación con muchos de ellos, a veces con todos, las legislaciones imponen, o bien ciertas cargas para el seguro, o bien reparaciones monetarias o de otro orden que suelen correr por cuenta de las empresas. Fácilmente se comprende, pues,, la importancia que esta materia tiene dentro de las estadísticas del trabajo. En los países en que existe el seguro social, se presentan por separado los datos relacionados con el movimiento de las cajas respectivas. Entre nosotros, donde las organizaciones de seguro son muy escasas y limitadas a sectores restringidos, y donde por lo regular las cargas que traen consigo ciertos riesgos corren por cuenta de las empresas, parece más indicado tratar la cuestión al tiempo con las estadísticas del trabajo, y sin perjuicio de referirnos en otro capítulo a las cajas especiales de previsión y de seguro.

La investigación anual que se realiza en los establecimientos industriales, está principalmente enderezada a precisar el costo que para cada empresa representan los ries-

(1) Carlos González Posada: **El régimen de los seguros sociales.** Madrid, 1929.

gos de los trabajadores: pago del seguro de vida colectivo, accidentes de trabajo, enfermedad, pensiones.

Respecto del seguro colectivo se indaga:

Si el establecimiento tiene asegurado su personal.

Si en una compañía de seguros, cuál es el valor pagado anualmente por primas.

Si el establecimiento es su propio asegurador, cuál es el valor de los seguros pagados durante el año.

Número de seguros pagados durante el año.

En cuanto al riesgo de enfermedad, sólo se pregunta el valor pagado anualmente a los empleados u obreros por el tiempo en que estuvieron enfermos.

Se indaga, finalmente, el número de pensionados y el valor de las pensiones cubiertas durante el año.

Sobre accidentes de trabajo se solicitan datos mucho más completos. El número de los ocurridos, se debe clasificar por tres conceptos diferentes, así:

1º Según sus causas, de conformidad con la siguiente clasificación:

Por máquinas.
Por electricidad.
Por derrumbes o hundimientos.
Por explosiones e incendios.
Por caídas de personas.
Por cargue y descargue a mano.
Por sustancias tóxicas, corrosivas o ardientes.
Por choque contra obstáculos.
Por causas diversas.

2º Según la ocupación que tenía la persona en el momento del accidente.

3º Según las consecuencias del accidente, así:

Incapacidad temporal.
Incapacidad permanente parcial.
Incapacidad permanente total.
Muerte.

Igualmente se pregunta el valor pagado en el año por reparación de accidentes, según la incapacidad, y el monto de la prima de seguro, si el establecimiento tiene asegurado su personal contra ese riesgo, lo que constituye la excepción.

Lo expuesto es todo lo que en materia de estadísticas relacionadas con el riesgo tenemos en Colombia, con carácter general. Pero no debe perderse de vista que ciertas entidades, por ejemplo, el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, llevan sobre algunas de las materias enumeradas estadísticas más completas.

Para 1936, se registraron 1.537 accidentes de trabajo en los 471 establecimientos industriales que cobijó la investigación; 126 en las plantas eléctricas, y 2.540 en los ferrocarriles y cables aéreos. El costo de este renglón representó cerca de $ 45.000 para los establecimientos industriales, algo más de $ 11.000 para las plantas, y $ 44.000 para los ferrocarriles y cables.

En lo que hace al seguro colectivo, sólo aparecen pagados 207, de los cuales 105 corresponden a los ferrocarriles y cables, para los cuales implicaron un costo de $ 73.000, aproximadamente. Los establecimientos industriales y las empresas de energía erogaron algo más de $ 160.000, parte por seguros pagados, y parte por concepto de primas a las compañías aseguradoras.

Respecto de accidentes del trabajo, la Primera Conferencia Internacional formuló algunas recomendaciones con las cuales resulta interesante comparar nuestros sistemas actuales.

Los accidentes deben clasificarse según la industria, según las causas del accidente, según la extensión y el grado de la incapacidad causada, y según el sitio y la naturaleza de las lesiones sufridas.

La clasificación según la industria es practicada entre nosotros, siguiendo la nomenclatura de las ramas de actividad económica que hemos citado tántas veces.

La discriminación recomendada para la clasificación según las causas del accidente, no difiere sensiblemente de la nuestra, aunque es un poco más completa, ya que comprende trece rúbricas, contra nueve que prevé nuestra reglamentación. Nos parece que debemos buscar colocarnos dentro de las recomendaciones de la Conferencia.

La clasificación según las consecuencias del accidente depende en mucho de las disposiciones legales que rijan

en cada país, pero la distinción entre incapacidades temporales, incapacidades permanentes y muerte, es la fundamental. Nuestros reglamentos no han previsto la clasificación según la duración de la incapacidad temporal, o el grado de incapacidad permanente, pues sólo respecto de esta última se distingue entre permanente parcial y permanente total. La Conferencia recomienda la expresión del grado de incapacidad permanente por porcentajes, lo cual nos parece muy difícil de conseguir entre nosotros, ya que aquí no se ha generalizado el uso de las tablas que sirven para la calificación del grado.

El sitio de la lesión debe indicarse siguiendo de preferencia las grandes líneas anatómicas del cuerpo: cabeza, tronco, miembros superiores, miembros inferiores, lesiones generales. La naturaleza de ellas se indicará conforme a una nomenclatura especial de doce rúbricas (choques, conmociones, fracturas, quemaduras, etc.). Sobre estos dos puntos no han dispuesto nada las disposiciones vigentes en Colombia.

Dos investigaciones del mayor interés en materia de accidentes, son las concernientes al cálculo de las tasas de la frecuencia y de la gravedad. La primera se determina dividiendo el número de accidentes multiplicado por 100.000, por el número de horas de trabajo; la segunda, dividiendo el número de horas de trabajo perdidas, multiplicado por 100.000, por el número de horas de trabajo. Cuando no se pueda obtener fácilmente el número de horas de trabajo, se reemplazará este dato por el de unidades obreras, es decir, el número de días de trabajo dividido por 300, o por el número medio de obreros. La estadística de los Ferrocarriles Nacionales, da, entre nosotros, el número de accidentes por cada 100 hombres, y el número de días perdidos por cada caso.

El método de compilar la estadística de los accidentes ha sido objeto de profundos estudios por parte de la Oficina Internacional del Trabajo. Se ha podido comprobar la necesidad de establecer sistemas hasta cierto punto diferentes para algunas industrias, donde es más intenso el riesgo. (Minas de carbón, ferrocarriles). La lectura de los

informes publicados sobre estos tópicos, ilustrará útilmente para un estudio a fondo del problema (1).

No debemos terminar este aparte sin recalcar la importancia que tiene el establecimiento de métodos estadísticos que permitan medir la morbilidad y la mortalidad en la industria. Nuestras estadísticas del trabajo sólo contemplan sobre este particular uno de los aspectos: el de la carga económica que las enfermedades o la muerte de los obreros impone a las empresas. Pero la cuestión, como se comprende fácilmente, tiene interés por otros muchos conceptos (2).

La estadística de los conflictos del trabajo.

La Resolución número 34 de 1937 dispone lo siguiente:

"Se levantará la estadística de los conflictos del trabajo industrial, destinada a mostrar el número y duración de los conflictos, el personal que en ellos toma parte, sus causas, forma de terminación y resultados. Estos datos se obtendrán por las informaciones que deberá rendir mensualmente la Oficina General del Trabajo, la cual utilizará a su vez la de los inspectores de trabajo que actúan en todo el país.

Para los efectos estadísticos, toda autoridad política que tenga conocimiento de un conflicto del trabajo deberá comunicarlo a la Oficina General del Trabajo. La Dirección de Estadística suministrará a dicha Oficina el modelo según el cual deberá rendir la información que se le solicite.

Se levantará igualmente una estadística de conflictos agrarios, utilizando como fuente de información la Oficina General del Trabajo y la Sección de Baldíos del Ministerio de Industrias. Las autoridades políticas de la Re-

---

(1) International Labour Office: **Methods of compiling Statisties of Coal-Mining Accidents.** Géneve, 1929. **Methods of compiling Statistles of Railway Accidents.** Géneve, 1929.

(2) International Labour Office: **Statistical Methods for measuring occupational Morbility and Mortality.** Geneve, 1930.

pública quedan obligadas a comunicar a la Oficina General del Trabajo todo conflicto que ocurra en el territorio de su jurisdicción. La Dirección de Estadística suministrará a la Oficina y a la Sección de Baldíos los modelos según los cuales deben rendir sus informaciones."

Estas disposiciones no han tenido hasta el momento desarrollo, y, como en la actualidad se prepara el Centro de Estudios a darles cumplimiento fijando los detalles y los procedimientos de la investigación, conviene adelantar algunas consideraciones sobre el particular.

El primer problema que hay que definir es el de qué se entiende por conflicto del trabajo. Si se parte de un punto de vista exclusivamente económico, para tomar en cuenta únicamente la pérdida que resulta como consecuencia del conflicto, sólo será preciso considerar como tál, según la definición dada por la Tercera Conferencia Internacional, "el paro temporal del trabajo, voluntariamente provocado por un grupo de trabajadores, o por uno o más empresarios, con miras a imponer una reivindicación."

De consiguiente, sólo figurarían como conflictos, las huelgas y los casos de **lock-out.**

Para esta clase de hechos, formuló la ya citada Conferencia Internacional sus recomendaciones.

Pero la huelga o el **lock-out** son sólo la culminación de un choque de intereses que conduce a la suspensión del trabajo. Podría pensarse en si no sería también conveniente conocer el número de aquellos casos en que el conflicto de intereses no llega a esa culminación, por tener una solución previa, el arbitraje obligatorio, por ejemplo. Por nuestra parte, opinamos que el registro de esos acontecimientos tiene un interés propio, y que, en lo posible, no debe prescindirse de llevarlo a efecto, estableciendo la debida distinción entre los casos de esa naturaleza y aquellos en que ocurra suspensión del trabajo.

La importancia del conflicto se avalúa determinando el número de establecimientos y el número de obreros que cobija, la duración, y el número de días-obreros perdidos.

Los conflictos, el número de establecimientos y el número de obreros, la duración, y el número de días-obreros perdidos, se clasificarán según sus principales características, así:

a) Según el objeto del conflicto. (Cuestiones sindicales o negativa a aceptar convenciones colectivas, condiciones del empleo, solidaridad, política, etc.).
b) Según los resultados. (Admisión total de las reivindicaciones obreras, admisión parcial, rechazo, admisión de las reivindicaciones patronales, etc.).
c) Según el método adoptado para la solución. (Negociaciones directas, conciliación, arbitraje).

Es claro que habrá que verificar también una clasificación según las industrias afectadas.

Un dato de particular interés es el de la suma de los salarios perdidos. Puede obtenerse multiplicando el número de días-obreros perdidos, por el salario cuotidiano medio de los trabajadores afectados.

Para la comparación del riesgo de conflicto en las diferentes industrias y en los diferentes países, hay lugar a calcular tasas de frecuencia y de gravedad (1).

Las estadísticas del paro forzoso. Otras investigaciones.

No nos detendremos estudiando las estadísticas relacionadas con el desempleo y el paro forzoso, sobre las cuales nada dispone nuestra reglamentación y que tendrían una importancia muy escasa en Colombia. Tan sólo queremos sugerir la conveniencia de que se procure efectuar el registro de las indemnizaciones que se pagan en los casos de despido injusto.

Un interés mucho mayor tendría el establecimiento de estadísticas destinadas a mostrar la actividad de los organismos gubernamentales en relación con el cumplimiento de las leyes obreras. Esta investigación de actuaciones administrativas parece fácil de organizar entre nosotros.

En el capítulo siguiente vamos a examinar las estadísticas del costo de la vida, que constituyen otra de las rúbricas incluídas en el ensayo de nomenclatura que formulamos al comienzo del presente.

---

(1) International Labour Office: **Methods of compiling Statistics of Industrial Disputes.** Genéve, 1926. **The Third International Conference of Labour Statisticians.** Genéve, 1926.

En íntima relación con la materia aquí tratada, se encuentra la estadística de sindicatos y sociedades obreras. En el mes de enero del presente año, efectuó la Contraloría General un censo de sindicatos que, desgraciadamente, no fue absolutamente completo. Se registraron 299 asociaciones, con un total de 57.313 miembros, clasificados por sexos. Las asociaciones a su vez se agruparon según la industria, según los municipios donde funciona la directiva, y según tuvieran o nó personería jurídica. Es de esperarse que sobre la base de este primer ensayo, se pueda llevar en lo futuro una estadística completa (1).

La estadística de las sociedades cooperativas se forma por la Superintendencia de Cooperativas del Ministerio de Industrias, de conformidad con las informaciones que exija la Contraloría General. Las entidades se clasifican según su clase, así:

De crédito.
De consumo.
De ventas.
De producción.
De trabajo.
Mixtas.

Para cada clase se da el número de sociedades, el total de socios, el capital pagado y por pagar, las reservas y los auxilios recibidos de las entidades de derecho público.

Igualmente se registra el movimiento propio de cada clase de cooperativas. (Operaciones de crédito y su monto, artículos suministrados por las secciones de consumo, valor y naturaleza de las ventas). Las operaciones de crédito se clasifican según su escala de valores (2).

---

(1) **Información Económica y Estadística de Colombia.** Marzo, 1938.

(2) Contraloría General de la República. **Anuario General de Estadística,** 1936. Págs. 425 y siguientes.

CAPITULO XIII

PRECIOS, COSTO DE LA VIDA, CONSUMOS Y STOCKS

Nuestras estadísticas de precios.

a) Café.

La importancia preponderante del café en nuestra vida económica, llevó desde hace mucho tiempo a registrar los precios del grano en las principales plazas del país. Pero estadísticas regulares de precios en los mercados del interior sólo han comenzado a publicarse desde fechas relativamente recientes.

El servicio estadístico del Banco de la República nos ofrece datos desde julio de 1927, pero sólo con respecto al mercado de Girardot, indicando la cotización diaria para los dos tipos, pilado y pergamino. A fines de 1928 se empezaron a registrar ya las fluctuaciones del mercado de Medellín, y se publicaron promedios mensuales de cotizaciones en Girardot para un período que se inicia en enero de 1923, de conformidad con las estadísticas del Banco de Colombia (1). Posteriormente, se ha venido ampliando la información; pero desde hace algunos años, ésta es suministrada al Banco por la Federación de Cafeteros.

La Federación inició su servicio estadístico en 1930. No sin sorpresa se comprueba que en los primeros años de funcionamiento de esta entidad, la **Revista Cafetera de Colombia** no traía cotizaciones en los mercados internos. Desde julio del citado año comienza a darse el promedio de cotizaciones mensuales para los mercados de Medellín, Manizales, Pereira, Armenia, Popayán, Girardot,

(1) **Revista del Banco de la República.** Diciembre de 1928.

Neiva, Cúcuta, Bucaramanga, Honda, Ibagué y Cali. Los precios se indican por lo regular para las clases pilado y pergamino, pero ya se comienza a distinguir en las cotizaciones de algunas plazas el precio de ciertos tipos, como el Medellín Excelso.

En marzo de 1931 apareció el primer número del **Boletín de Estadística** de la Federación, y esta fecha marca la iniciación de una etapa nueva en las estadísticas cafeteras, presentadas hasta entonces muy irregularmente. Los datos de precios se continuaron publicando en la forma ya indicada, por algún tiempo, incorporando otras plazas, como el Líbano y Pasto, y más tarde se empezaron a ofrecer promedios anuales. El último **Boletín** (febrero de 1938), incluye también las cotizaciones de Armero y Sevilla. Los precios se expresan en arrobas, o en cargas de 125 kilos, según los mercados, excepto para Popayán, donde se emplea la arroba española, y para Cúcuta y Bucaramanga, donde se cotizan cargas de 250 libras españolas. Para la mayor parte de las plazas, el precio indicado es el correspondiente al café pergamino únicamente; en Medellín se distinguen el "Excelso," el "pilado revuelto" y el "pergamino"; en Girardot, el "pilado" y el "pergamino," lo mismo que en Honda; en Bogotá, el "Excelso" y el "pergamino," y en Cúcuta y Bucaramanga, el "pilado lavado" y el "pilado sin lavar."

Entendemos que los promedios anuales que arroja esta estadística, se forman sobre los promedios mensuales.

Los tipos que se cotizan no corresponden a los establecidos oficialmente para la exportación, los cuales discriminan otras varias calidades. Pero ello se debe a las peculiaridades propias del comercio interno del grano.

Por vía informativa, añadiremos que la Federación publica las cotizaciones diariamente, no sólo de precios internos, sino también de los precios de los mercados exteriores, principalmente del de Nueva York. Estos últimos son los oficiales de la Bolsa de Café y Azúcar.

b) Víveres.

Desde hace algún tiempo, el Ministerio de Industrias, primero, y luégo la Contraloría General, han venido registrando los precios de ciertos víveres en algunas de las principales ciudades del país. Conocemos datos desde

1933 para los siguientes artículos: arroz, azúcar, cacao, carne de cerdo, carne de res, fríjoles, harina de trigo, maíz, maní, mantera de cerdo, manteca vegetal, panela, papa, plátanos, sal, trigo, yuca, huevos y leche. La unidad escogida ha sido la arroba, excepto para los huevos y la leche, con respecto a los cuales se toman en cuenta 100 unidades para los primeros y 25 botellas para la última. La investigación venía cobijando 22 plazas distintas, y los precios se registraban para cada mes, promediando los datos semanales.

La Resolución 128 de 1937 dispuso conservar esa investigación, añadiendo la concerniente al precio de la miel de caña, y extendiéndola a un número mucho más grande de ciudades. Los precios que se toman hoy son los correspondientes a la tercera semana de cada mes, en el día de mercado, donde no lo haya sino una vez a la semana, o en el día de mercado más importante de la semana. Se tomará en cuenta, dentro de las clases de primera calidad, la que tenga mayor consumo. Los encargados de recoger los datos son los alcaldes municipales o los oficiales de estadística de los municipios.

La misma Resolución citada arriba, prevé una investigación trimestral para los precios de víveres al por mayor, que está destinada a registrar las cotizaciones de los mismos artículos abarcados por la anterior, exceptuando la leche y los huevos, para lotes o cargamentos de importancia; pero hasta el momento no se han podido obtener resultados satisfactorios de esta indagación.

La Contraloría publica hoy, mensualmente, en el **Boletín de Información Económica y Estadística de Colombia**, los precios por arrobas de los artículos citados, en cien ciudades distintas de la República.

c) Licores.

La Contraloría ha recopilado las tarifas oficiales que han estado vigentes en los distintos departamentos, en cada uno de los años transcurridos desde 1932, respecto del aguardiente, el ron y el alcohol. Los datos respectivos pueden consultarse en el **Anuario General de Estadística** correspondiente a 1936.

d) Ganados.

El Banco de la República recoge desde hace algunos años estadísticas de precios en las ferias de Medellín: precio medio del ganado gordo de Bolívar, precio medio del ganado flaco de Bolívar, precio medio de bovinos "Criollos" para engorde. También se estuvieron publicando en un tiempo los precios recogidos en las ferias periódicas de Girardot. En la actualidad, la Contraloría lleva una estadística de ferias de ganados en todos los Departamentos, que da el precio medio por cabeza, según la siguiente discriminación:

1º Ganado vacuno:
- Ganado gordo.
- Ganado flaco.
- Ganado de levante.
- Toros.
- Vacas con cría.
- Vacas sin cría.
- Novillas.

2º Ganado caballar:
- Caballos.
- Caballos reproductores.
- Yeguas con cría.
- Yeguas sin cría.

3º Ganado mular:
- Mulas de silla.
- Mulas de carga.
- Muletos.

4º Ganado asnal:
- Asnos.
- Garañones.

5º Ganado menor:
- Cerdos.
- Ovejas.
- Cabros.

Indices de precios.

Se pueden distinguir tres clases bien definidas de números índices de precios: los de precios al por mayor, los de precios al por menor, y los del costo de la vida. Los dos últimos se diferencian entre sí, porque cuando se habla de índice de precios al por menor debe entenderse

que se trata de precios de mercancías vendidas al detal, pero sin tomar en cuenta el modo como realmente se efectúan los consumos de las mercancías en determinados sectores de la población. Mientras que en los índices del costo de la vida, las variaciones de los precios vienen a ser estudiadas con relación a esquemas o balances de consumo determinados de antemano, como resultado de encuestas o averiguaciones para ciertos tipos de familias. Además, en estos últimos, se suelen tomar en cuenta las variaciones que se presentan en la inversión del salario o renta recibida entre los varios capítulos de gastos (1).

Vamos a describir a continuación los índices de precios y de costo de la vida de que se dispone en Colombia.

El índice López de Medellín.

Este índice se lleva en Medellín desde 1918, año en que practicó el doctor Alejandro López las investigaciones que le sirvieron de fundamento. No hemos podido disponer de una información precisa acerca de la mayor o menor amplitud de las indagaciones efectuadas. El doctor Jorge Rodríguez, en su obra ya citada, **Lecciones de Estadística**, describe así el procedimiento seguido:

"Por investigación personal averiguó el doctor López el consumo semanal aproximado de los 9 artículos más importantes en una familia de diez personas de nuestra clase media (método de Falkner), con este resultado:

1½ almud de maíz.
3 puchas de fríjoles.
3 libras de arroz.
20 libras de panela.
18 libras de carne.
3 libras de tocino.
50 huevos.
2 libras de chocolate.
5 puchas de papas.

A los precios de menudeo del último mercado público de septiembre de 1918, estos artículos valieron en total $ 10,15.

(1) Guglielmo Tagliacarne: **Il Calcolo dei numeri indici dei prezzi.** Milano, 1935.

Esta cifra como base se puso igual a 100.

Desde entonces, mes por mes, se hace la misma avaluación de estos artículos, al detal, en el último viernes, en la plaza de mercado, y el total se reduce a un número índice, en la forma indicada antes."

Sobre esa base de septiembre de 1918, el promedio anual obtenido ha sido el siguiente:

1919:	110,4	1928:	193,9
1920:	136,7	1929:	167,8
1921:	101,6	1930:	117,5
1922:	114,5	1931:	98,0
1923:	120,8	1932:	67,1
1924:	126,0	1933:	80,1
1925:	135,4	1934:	111,7
1926:	186,9	1935:	118,1
1927:	182,0	1936:	126,9

Conviene aclarar que el almud de maíz equivale a 13 kilos, 150 gramos; la pucha de fríjoles a 850 gramos y lo mismo la pucha de papas.

Desde hace algún tiempo, una investigación acerca de los precios de los mismos artículos tomados en el índice López, y en las mismas cantidades, se lleva a cabo para todos los municipios del Departamento de Antioquia. El valor total en números absolutos obtenido cada mes, se denomina "valor de los mercados," y el **Boletín de Estadística** de Antioquia, presenta regularmente esas cifras.

El índice del costo de algunos artículos alimenticios, del Banco de la República.

El servicio de estadística del Banco de la República, publica un "Indice del promedio del costo en el país de algunos artículos alimenticios, por plazas." La investigación se está llevando a cabo regularmente desde 1923. Se tienen en cuenta tres grupos distintos de artículos, así:

Primer grupo. Granos.

1 arroba de arroz.
1 arroba de fríjoles.
1 arroba de harina de trigo.
1 arroba de maíz.
1 arroba de café.

Segundo grupo. Productos animales.
1 arroba de carne de res.
1 arroba de carne de cerdo.
1 arroba de manteca.
25 botellas de leche.
100 huevos.

Tercer grupo. Otros productos.
1 arroba de panela.
1 arroba de azúcar.
1 arroba de plátanos.
1 arroba de papas.
1 arroba de yuca.

El índice de cada grupo se elabora para cada una de las ciudades importantes que cobija la investigación, en la siguiente forma:

Las agencias del Banco toman en el mercado, diariamente, el precio de cada artículo, y el promedio semanal se transmite a las oficinas centrales. Estas, a su vez, toman como precio mensual el de los promedios semanales. Para cada artículo se saca luégo el índice, con relación a la base 100 de 1923. A esos índices se les saca el promedio aritmético simple, el cual viene a constituír el índice del grupo.

El promedio aritmético de los tres índices parciales constituye el general de la plaza.

Para obtener el correspondiente al total del país, se toma el precio absoluto de cada artículo en las distintas ciudades; se suma el conjunto de esas diversas cotizaciones, promediando ese total por el número de ciudades. Ese promedio, comparado con la base, da el índice del producto considerado, en todo el país. A su vez, el promedio aritmético simple de los índices de los artículos que forman el grupo, da el índice de éste. En lo demás se procede en la forma explicada para los índices de cada plaza.

Las ciudades a que se refiere el índice que venimos comentando, son las capitales de los departamentos y además Girardot y Pereira.

El índice de precios del mercado de víveres en Bogotá.

Este índice se elaboró a fines de 1936, pero, aprovechando los registros de precios de la Plaza Central de Mercado de Bogotá, se pudo adoptar como base el mes de enero de 1930 y presentar la evolución de los precios desde esa fecha.

Para la elaboración, se utiliza el promedio geométrico de los precios, procediendo en la siguiente forma:

Se busca el logaritmo del precio de cada artículo; se suman los de todos, y el total se divide por el número de artículos. De esta manera se obtiene el logaritmo de la media geométrica de los precios. A este logaritmo se le resta el de la base, obtenido por los mismos procedimientos sobre los precios del mes base, y se le añade el logaritmo de 100. Al resultado, basta hallarle el antilogaritmo, para encontrar el índice del mes correspondiente.

El índice se comenzó a elaborar sobre los precios de 63 artículos clasificados en dos grupos, según se tratara de artículos calificados como del mercado mundial o de víveres del mercado nacional. Sacado el índice parcial de cada grupo, el total se deduce del de los dos parciales. A partir de 1937, se introdujo una variación: contemplando el mismo año base, sólo se siguieron tomando en cuenta 55 precios, 17 de los cuales del mercado mundial y 38 nacionales. Para el mes de diciembre de 1936, la relación entre el índice antiguo y el nuevo era la siguiente:

Para los 17 precios del mercado mundial:
93,8 en vez de 93,1.

Para los 38 precios del mercado nacional:
90,5 en vez de 84,7.

Para el total de los 55 precios:
91,6 en vez de 87,4.

El índice resulta, pues, algo más alto, lo que no debe perderse de vista al utilizarlo.

Los artículos que se toman en cuenta y las respectivas unidades, son las que se indican a continuación. Las letras N o M sirven para distinguir los víveres según se consideren como del mercado nacional o del mundial:

Artículos.	Unidad.
1. Almidón de yuca ... ... (N.)	arroba.
2. Arracacha ... ... (N.)	carga.
3. Arroz de primera.. ... . (M.)	arroba.
4. Arroz de segunda ... ...(M.)	arroba.
5. Arroz de tercera ... ...(M.)	arroba.
6. Arvejas secas. ... ... (N.)	arroba.
7. Arvejas verdes ... ... (N.)	carga.
8. Azúcar Sinsérín .. .. (M.)	saco de 50 kilos.
9. Azúcar de otras clases ... ... (M.)	saco de 45 kilos.
10. Cacao de primera ... ... (M.)	arroba.
11. Cacao de segunda ... ... (M.)	arroba.
12. Café pergamino ... ... (M.)	arroba.
13. Café molido ... ... (M.)	arroba.
14. Café pilado ... ... (M.)	arroba.
15. Carne de cerdo de primera .. (N.)	arroba.
16. Carne de cerdo de segunda ... (N.)	arroba.
17. Carne de cordero ... ...(N.)	arroba.
18. Carnes de res de primera ... (N.)	arroba.
19. Carne de res de segunda ... ..(N.)	arroba.
20. Cebada perlada ... ...(M.)	arroba.
21. Cebada raspa ... ... (M.)	arroba.
22. Fríjoles blancos ... ...(N.)	arroba.
23. Fríjoles rojos ... ... (N.)	arroba.
24. Fríjoles verdes ... ...(N.)	carga.
25. Garbanzos ... ...(N.)	arroba.
26. Granza ... ...(N.)	arroba.
27. Habas secas ... ...(N.)	arroba.
28. Habas verdes ... ... (N.)	carga.
29. Harina de maíz de primera ...(M.)	arroba.
30. Harina de maíz de segunda ...(M.)	arroba.
31. Harina de trigo de primera ...(N.)	arroba.
32. Harina de trigo de segunda ...(N.)	arroba.
33. Huevos ... ...(N.)	el ciento.
34. Leche ... ...(N.)	25 botellas.
35. Lentejas de primera ... ... (N.)	arroba.
36. Maíz amarillo ... ... (M.)	arroba.
37. Maíz-arroz ... ...(M.)	arroba.
38. Maíz yucatán ... ... (M.)	arroba.
39. Manteca de cerdo ... ... (N.)	arroba.
40. Manteca vegetal ... ...(N.)	18 kilos.

Artículos.		Unidad.
41. Mantequilla	(N.)	libra.
42. Panela de primera	(N.)	carga.
43. Panela de segunda	(N.)	carga.
44. Papa de primera	(N.)	arroba.
45. Papa de segunda	(N.)	arroba.
46. Pasta para sopa	(N.)	arroba.
47. Plátanos maduros	(N.)	carga.
48. Plátanos verdes	(N.)	carga.
49. Queso	(N.)	arroba.
50. Sal de caldero	(N.)	arroba.
51. Sal de grano blanco	(N.)	arroba.
52. Trigo de primera	(N.)	arroba.
53. Trigo de segunda	(N.)	arroba.
54. Yuca	(N.)	carga.

Un detalle más completo de los procedimientos técnicos de elaboración del índice, que fue confeccionado por el profesor Hermberg, funcionario de la Contraloría, puede encontrarse en el **Boletín** de esta entidad (1).

Sobre la base de 100 de enero de 1930, el índice se encontraba en enero de este año en 92,0.

Indice del promedio en Bogotá, de algunas mercancías de uso común.

Lo lleva el Banco de la República, que ha tomado por base el mes de julio de 1933. Comprende los siguientes artículos: ropa interior de lana, ropa interior de algodón, paños de lana, telas de algodón para vestidos y usos domésticos, y calzado. El procedimiento empleado es el mismo que describimos para los índices de precios de víveres que lleva el Banco.

Indice del promedio de precios en Bogotá, de los materiales de construcción.

Lo publica también el Banco de la República, y tiene por base el año de 1923. Para formarlo, se toman en cuenta 15 artículos diferentes, y se aplican procedimientos técnicos semejantes a los utilizados en la formación del índice de precios de víveres.

(1) **Indice del mercado de víveres en Bogotá.** Juan de D. Higuita. **Información Económica y Estadística de Colombia.** Noviembre de 1937.

El proyecto de índice de precios al por mayor en Colombia.

El doctor Francisco de Abrisqueta, miembro del Centro de Estudios de la Contraloría, ha presentado a la consideración de esta entidad, un proyecto de índice de precios al por mayor de Colombia, que se encuentra actualmente en estudio y cuyos rasgos esenciales son los siguientes:

Habría cuatro grandes grupos de artículos destinados a formar índices parciales: productos naturales para la exportación; víveres en Bogotá, Barranquilla, Cali y Medellín; primeras materias: nacionales y extranjeras; y productos manufacturados: nacionales y extranjeros.

El primer grupo comprendería 6 artículos: bananos, café, cueros de res, tabaco en rama, petróleo crudo, platino crudo.

El segundo, o sea el de los víveres, serviría para formar índices semejantes al de Bogotá, en las otras tres ciudades citadas arriba, y con los de las cuatro se formaría un índice general de todo el país, promediando geométricamente los índices locales.

En el tercer grupo podrían entrar a figurar 46 materias primas nacionales distintas y 20 extranjeras.

En el cuarto grupo, correspondiente a los productos manufacturados, se incluirían 29 mercancías importantes de fabricación nacional, y 17 artículos de importación.

El índice que se formara con la combinación de los cuatro parciales, tendría indudablemente un gran valor, no sólo por la cantidad de artículos tomados en cuenta, sino también porque, en lo general, los que ha seleccionado el proyecto son muy representativos de las distintas clases de mercancías. Pero, como se comprenderá fácilmente, la escogencia de las fuentes de información, la recolección de los datos, etc., presentan problemas de consideración que demorarán todavía por algún tiempo la aprobación definitiva del plan y la completa elaboración del índice.

El índice del costo de la vida de la clase obrera de Bogotá.

La Contraloría General comenzó los estudios preliminares para la elaboración de un índice del costo de la

vida de la clase obrera de Bogotá, en marzo de 1936 (1). De estos primeros estudios apareció clara la necesidad de practicar una investigación previa que sirviera para orientar sobre las diferentes entradas de las familias obreras y los distintos renglones de consumo. Dicha encuesta se llevó a efecto en los días transcurridos entre el 24 y el 28 de junio del año citado, sobre 85 familias con un total de 429 miembros, y abarcó los siguientes puntos:

Composición de las familias.
Salarios.
Naturaleza del consumo.
Gastos diversos.
Observaciones generales (2).

La encuesta definitiva sobre los presupuestos familiares se verificó luégo, durante todo el mes de septiembre de 1936, mediante el reparto de 750 libretas entre familias de la clase obrera, de oficios y salarios muy variados. Esas familias fueron visitadas durante todo ese tiempo por empleados especiales que controlaron rigurosamente los apuntes. Al examinar el trabajo, hubo necesidad, sin embargo, de desechar un gran número de libretas y los resultados se dedujeron en definitiva de 225 que resultaron llevadas con mucha corrección. Con los datos recogidos se elaboró el índice del costo de la vida, cuyas características generales son las siguientes:

El procedimiento empleado se ajustó en lo esencial a la Resolución adoptada por la Tercera Conferencia Internacional del Trabajo.

Los consumos de la familia obrera se agruparon, como resultado de la encuesta, en cinco grupos distintos: alimentos, vivienda, combustibles, vestidos, otros artículos.

Como familia obrera típica, se escogió la compuesta por los padres y tres hijos de distintas edades, para la cual

---

(1) Alberto Ricaurte Montoya, José Riveira Avendaño, Luis B. Ortiz C.: **Indice del costo de la vida. Información Económica y Estadística de Colombia.** Marzo, 1936.

(2) Luis B. Ortiz C., Gonzalo Combariza Mz.: **Monografía preliminar sobre el costo de la vida de la clase obrera en Bogotá. Información Económica y Estadística de Colombia. Julio, 1936.**

se determinaron las unidades de consumo. Pero, en lo que hace a los alimentos, los consumos de esa economía doméstica se simplificaron prescindiendo de algunos artículos que se consumen en muy pequeñas cantidades y que no tienen importancia práctica. El mes base, esto es, aquel en que se tomaron los precios destinados a servir de base al índice, fue el de febrero de 1937, en el cual los consumos de la economía doméstica escogida, implicaron un gasto de $ 37, distribuído en la siguiente forma:

Alimentos	$ 24,31
Vivienda	6,00
Combustibles	2,15
Vestidos	2,00
Otros artículos	2,54

El detalle de los artículos comprendidos en cada renglón puede verse en el extenso estudio en que se relataron los resultados de la encuesta (1).

Cada mes se establece el costo total de los consumos, y las fluctuaciones de esa suma indican el grado en que el consumo normal se ha encarecido o abaratado. Representadas esas sumas por medio de proporciones relacionadas con el mes básico, se obtienen los números índices del costo de la vida.

Para cada renglón de consumo se obtiene un índice separado, y el índice general corresponde al total de los valores calculados a cada grupo de artículos de consumo. En los meses en que faltan las anotaciones de algún grupo, se aceptan para éste las del mes anterior.

La distribución porcentual de los gastos en la familia escogida para el índice fue la siguiente en el mes base:

Alimentos	65,7
Vivienda	16,2
Combustibles	5,8
Vestidos	5,4
Otros artículos	6,9

(1) Paul Hermberg: **El costo de la vida de la clase obrera en Bogotá. Anales de Economía y Estadística.** Tomo I. Número 1º Bogotá, 1937.

Desde el citado mes de febrero de 1937, se lleva regularmente el índice de que venimos hablando, cuyas variaciones pueden apreciarse en el cuadro siguiente:

Febrero de 1937	100
Agosto de 1937	101
Septiembre de 1937	98
Octubre de 1937	98,9
Noviembre de 1937	102,8
Diciembre de 1937	104,4
Enero de 1938	104,2
Febrero de 1938	106,3
Marzo de 1938	109,9
Abril de 1938	117,8
Mayo de 1938	120,9

El costo de la vida en otras plazas del país.

El plan de trabajos de la Contraloría General incluye la confección de índices del costo de la vida, durante el presente año, en las ciudades de Medellín, Barranquilla y Cali. Se acaba de terminar la encuesta correspondiente a Medellín, la cual se llevó a cabo siguiendo, en lo esencial, el mismo procedimiento empleado en la de Bogotá. Las libretas correspondientes están siendo actualmente objeto de un estudio crítico muy detenido y cuidadoso.

Para los años posteriores, se proyecta ampliar la investigación a otras regiones, escogiendo de preferencia aquellos centros de importancia industrial. (Barrancabermeja, la zona bananera, ciertas regiones mineras, etc.).

El contenido de las encuentas sobre los presupuestos familiares.

Las encuestas sobre los presupuestos familiares no tienen como único objeto la elaboración de los índices, sino que también presentan otros muchísimos aspectos de gran interés, por lo cual sus resultados deben publicarse con el mayor detalle posible, como se ha hecho con los de Bogotá. Las investigaciones sobre la composición de la familia obrera, sobre las edades de sus miembros, sobre las profesiones, los jornales y los ingresos, sobre los gastos en general y la distribución de ellos, y muy particularmente sobre la naturaleza de los consumos alimenticios y sobre

la vivienda obrera, son esenciales y pueden dar fundamento a estudios de trascendental importancia práctica. La Oficina Internacional del Trabajo ha efectuado análisis especiales relacionados con el consumo de artículos alimenticios, comparando los datos concernientes a trece países distintos. En el escrito que condensa los resultados de la encuesta de Bogotá, se llevarón también a cabo comparaciones internacionales muy minuciosas.

La estadística de las viviendas.

La Oficina Internacional del Trabajo ha llamado especialmente la atención sobre la importancia de las estadísticas relacionadas con las viviendas, ya que las condiciones de la habitación son un factor esencial del standard de vida. La Conferencia convocada por la Unión Internacional de las Ciudades sentó sobre el particular algunos principios fundamentales que es preciso tener en cuenta para la organización de este importante ramo estadístico (1). Desde luégo, es preciso tener en cuenta los datos que arrojan los censos generales de edificaciones, y las estadísticas periódicas que muestran el movimiento de las habitaciones y que la citada Conferencia recomendó llevar regularmente.

El censo general de edificios, que se efectuó como preliminar del censo de población, y cuyos resultados se están terminando de tabular, es la primera investigación general de esta índole que se publicará en Colombia, si bien no abarca todos los puntos que fueron objeto de recomendaciones internacionales.

Ya tuvimos ocasión de decir atrás, que la estadística de edificaciones que ha llevado el Banco de la República, lo mismo que la prescrita en los reglamentos de la Contraloría, no tiene una orientación adecuada, y tan sólo puede servir como índice de la actividad de la industria de construcciones. En efecto, ella no distingue entre los edificios destinados a habitación y los que se dedican a otros usos.

Las encuestas para el estudio del costo de la vida, tal

(1) **La Standardisation Internationale des Statistiques du Travail.** Genéve, 1934. **Methods of Compiling housing statistics.** Genéve, 1928.

como han sido planeadas en Colombia, dedican una parte muy importante al estudio de la vivienda. Para las 225 familias que en definitiva se tuvieron en cuenta en la encuesta de Bogotá, se presentaron las viviendas, según las clasificaciones siguientes:

Sefún el número de piezas con que cuentan las viviendas.

Según sean arrendadas, de propiedad de las empresas donde trabajan los obreros, o de propiedad de estos últimos.

Según el total de personas en cada vivienda, y el promedio de personas por pieza.

Según el alquiler mensual promedio por vivienda, poniendo en relación el número de piezas de la vivienda con el valor del alquiler en pesos.

La estadística de los consumos.

Ya vimos al indicar el contenido de las encuestas que se llevan a cabo sobre los presupuestos familiares, la importancia que tiene el determinar los consumos alimenticios de las familias que se estudian. Vamos a añadir ahora algunas consideraciones sobre los consumos y a enumerar además las estadísticas que existen en Colombia sobre este aspecto de la vida económica.

La estadística de los consumos alimenticios presenta tres aspectos diferentes, según el profesor Gaetano Zingali:

a) La determinación de cuánto se debe comer. (Necesidad fisiológica).
b) La determinación de cuánto se puede comer. (Disponibilidad).
c) La determinación de cuánto se come en concreto. (Consumo). (1).

La unidad de medida es la **caloría,** que corresponde al calor que es necesario para hacer aumentar en un grado centígrado la temperatura de un litro de agua.

El hombre necesita cierto número de calorías, que se establece por medio de cálculos basados en la superficie del cuerpo humano, y ese número varía según se considere el

(1) Gaetano Zingali: **Alimentazione — Consumi. Bilanci di Famiglia. Trattato Elementare di Statistica.** Vol. V. Parte I. Milano, 1935.

estado de reposo o el de actividad. El metabolismo basal representa el número de calorías por metro cuadrado de la superficie del cuerpo, y por hora, en estado de reposo absoluto. El metabolismo energético, toma como punto de partida el basal, para calcular el número de calorías necesarias para un hombre de ciertas condiciones, que ejecuta una actividad dada.

La determinación de la necesidad fisiológica, parte de esos elementos, teniendo además en cuenta que el metabolismo basal varía con el sexo y la edad, variando también el metabolismo energético. Naturalmente, el número de calorías es diferente según la actividad a que está dedicado el individuo.

Cada artículo alimenticio tiene un valor calórico propio que es posible medir, examinando su composición química, y que se encuentra en proporción con las proteínas, los hidratos de carbono y las grasas que contenga.

Poniendo en relación el valor calórico de los alimentos, con la necesidad fisiológica, es posible determinar la cantidad de cada alimento que una persona, dedicada a una cierta actividad, debe consumir normalmente.

Al determinar la ración diaria normal que debe atribuírse a un hombre medio, y el número de habitantes de un país, según sexo y edades, es posible calcular las necesidades alimenticias totales de una colectividad.

Las disponibilidades alimenticias se calculan a su vez por los datos que suministran las estadísticas de producción y las de importación de artículos alimenticios. De esta manera, avaluando en calorías los artículos alimenticios a la disposición del consumo de un país, en un período dado, ha sido posible establecer comparaciones internacionales muy interesantes.

En todos estos cálculos no debe perderse de vista el aspecto cualitativo, ya que no es indiferente que las calorías provengan de las proteínas, de los hidratos de carbono o de las grasas, sino que, por el contrario, una buena dieta alimenticia debe contener los tres elementos en adecuadas proporciones.

La determinación de lo que realmente se consume, es objeto de las propiamente llamadas estadísticas de consumo, las cuales revisten formas muy diversas. En efecto,

puede buscarse registrar el consumo de cada artículo de una manera general, con miras económicas o fiscales, o fisiológicas, para estudiar si el país, por ejemplo, se basta a sí mismo, si la población come o nó lo suficiente, si las tarifas del impuesto restringen o aumentan el consumo, o, en fin, como índice del bienestar colectivo. Por otro lado, puede buscarse el conocimiento de la totalidad de los consumos de un grupo homogéneo.

Los trabajos sobre el costo de la vida de la clase obrera en Bogotá, son un ejemplo típico de las estadísticas relacionadas con los consumos de un grupo determinado. Desde el punto de vista del valor alimenticio de los artículos que consume el pueblo colombiano, podemos citar las muy interesantes investigaciones del profesor Antonio María Barriga Villalba, presentadas recientemente a la Academia de Medicina de Bogotá.

En cuanto a estadísticas generales de consumo, disponemos en Colombia de las siguientes:

a) Consumo de carne.

En forma general, para toda la República, la Contraloría Nacional ha reglamentado la estadística del degüello de ganado. Para el vacuno se da el número de reses sacrificadas en cada departamento, distinguiendo entre machos y hembras. Lo mismo para el ganado de cerda. Pero como no en todas partes se ha establecido el uso de las básculas, el peso de los animales sacrificados sólo se puede dar para un cierto número de cabezas. En efecto, en 1936, de un total de 1.047.767 unidades de ganado mayor cuyo degüello registró la estadística, sólo se estableció el peso para algo menos de 300.000 cabezas. La proporción es aún menor para el ganado de cerda. El ganado lanar y el cabrío se registran sin especificar sexo ni peso.

La circunstancia de que exista un impuesto sobre el degüello de ganado, hace que esta estadística sea de las más antiguas que puedan encontrarse en el país. Para Antioquia, por ejemplo, el último **Boletín de Estadística**, da datos desde 1917. En ese departamento, para calcular el consumo de carne por habitante, admiten que cada res pierde un 50% de su peso bruto. Para calcular el peso del ganado que no pasa por báscula, se toma un promedio del ganado pesado (1).

(1) **Boletín Estadístico de Antioquia. 1936.**

A esta estadística se le suele conceder una grande importancia como índice del estado económico de la población (1).

b) Licores.

La fabricación de licores destilados constituye en Colombia un monopolio de los departamentos. Por eso, es relativamente fácil obtener una estadística del consumo, con base en las ventas que realizan dichas entidades. La Contraloría también ha establecido este registro con carácter general, y publica anualmente el consumo en litros de los siguientes licores: aguardiente, rones, mistelas y cremas, y otros licores. En 1936, el consumo en los catorce departamentos fue el siguiente:

Aguardiente	4.066.727 litros
Rones	2.679.051 "
Mistelas y cremas	353.099 "
Otros licores	389.523 "

Una estadística semejante se presenta para el alcohol, distinguiendo las siguientes variedades: uso corriente, uso industrial, uso medicinal, impotable.

Los licores extranjeros están también sujetos a impuesto de consumo o a monopolios de importación, por lo cual también es fácil obtener las estadísticas de consumo, como lo ha hecho la Contraloría General. Igual acontece con las cervezas y las bebidas fermentadas.

c) Tabaco.

El consumo de tabaco, sujeto también a impuesto, se registra estadísticamente, expresando en kilos y separadamente, el consumo de tabacos y el de cigarrillos. El primero alcanzó en 1936 a $ 3.468.754 kilos, y el segundo a 3.296.568.

Ninguna otra estadística de consumo se lleva entre nosotros.

La estadística de los stocks.

La importancia de la estadística de los stocks ha sido vigorosamente relevada por Methorst en un informe del Instituto Internacional de Estadística (2). Ella está des-

(1) Alejandro López, I. C.: **El problema ganadero.**

(2) **Rapport sur les Statistiques des Stocks,** par M. le Dr. H. W. Methorst. **Bulletin de L'Institut International de Statistique.** Tome **XXII.**

tinada a suministrar una visión sobre las relaciones entre la producción y el consumo para cada mercancía, y a ayudar a estabilizar la producción y los precios. Por otra parte, cuando se dispone de datos para un número suficiente de mercancías, y cuando, para la mayor parte de ellas las fluctuaciones con relación a los stocks presentes se delínean de la misma manera, estas estadísticas son susceptibles de dar una idea de la vida económica en general y presentan, de consiguiente, mucho interés como barómetros económicos.

Aunque entre nosotros no se lleva ninguna estadística de stocks, nos ha parecido, sin embargo, muy interesante hacer alusión a este punto, por existir la necesidad indudable de utilizar los datos internacionales en el estudio del mercado de ciertos productos nuestros, como el café y los petróleos. De hecho, se suele hacer frecuente alusión a la estadística de existencias visibles de café en el mundo, que publica mensualmente la **Revista del Banco de la República,** transmitida desde Nueva York. Recientemente, intentamos nosotros realizar un estudio comparativo del movimiento de los stocks de café y de otros artículos alimenticios y materias primas, enfrentando los datos correspondientes a ese artículo y los del té, el azúcar, el trigo, el algodón, la seda y el caucho (1). Para tal trabajo, utilizamos los índices de stocks mundiales de víveres y de materias primas del **Survey of Current Business.**

Anota el autor que citamos arriba, que ninguna estadística de stocks es, en realidad, completa. Ninguna se refiere en conjunto a las tres grandes categorías que pueden concebirse, según sean propietarios de los stocks, los productores, los comerciantes o los fabricantes. Naturalmente, esta extensión restringida de las estadísticas perjudica su exactitud, en unos ramos más que en otros.

En lo que hace al café, la estadística de existencias visibles mundiales, se publica por el Banco de la República, en la siguiente forma:

---

(1) Carlos Lleras Restrepo: **Estudios Cafeteros. Información Económica y Estadística de Colombia.** Noviembre de 1937.

En Estados Unidos:

Stocks de café del Brasil.
Stocks de otros.
A flote del Brasil.
A flote de Java y Este.

En Europa:

En la misma forma anterior.

En puertos del Brasil:

Esta estadística excluye las existencias en el "interior" y "retenidas."

En los índices del **Survey of Current Business** se incluyen también los stocks en el interior del Brasil.

Según entendemos, no hay hasta el momento estadísticas de stocks en los otros países productores distintos del Brasil.

No disponemos, desgraciadamente, de una descripción reciente de las fuentes a que se acude para la formación de estas estadísticas de stocks de café. En lo que a los Estados Unidos se refiere, son suministradas por **The Coffee and Sugar Exchange,** de Nueva York.

En Colombia, una estadística que podría utilizarse a este respecto es la de los Almacenes Generales de Depósito, pero hasta el momento ella no presenta más que el dato de las entradas en bultos, sin dar la existencia al final de cada mes.

El **Boletín Estadístico de la Federación Nacional de Cafeteros,** publica también los datos relativos a las existencias de cafés del Brasil y suaves, en Europa y los Estados Unidos, según referencias de G. Duuring & Zoon, de Rotterdam. Los datos de esta casa han sido calificados por Methorst en el estudio a que hemos hecho referencia, como de los mejores que puedan señalarse en esta clase de estadísticas.

CAPITULO XIV

ESTADISTICAS FINANCIERAS

La circulación monetaria.

Las variaciones en la circulación monetaria tienen sobre todo importancia por la relación que regularmente guardan con el nivel general de los precios. Desde este punto de vista, el ideal sería poder medir cuantitativamente no sólo la cantidad de moneda, sino también la velocidad de la circulación. Además, como los depósitos bancarios transmisibles por cheques constituyen un poder de compra de orden monetario de idéntica naturaleza al de las especies monetarias mismas, su relación con los precios debe ser igual a la de estas últimas, por lo que resulta necesario medir también las variaciones en el volumen de los depósitos y la velocidad de esta forma especial de circulación.

Tendríamos, pues, como objeto primero de las estadísticas monetarias, el de registrar la cantidad y velocidad de la moneda y la cantidad y velocidad de los depósitos bancarios exigibles.

Pero ésta no es sino una parte de la cuestión. Según el régimen monetario que tenga un país, se suelen presentar otros aspectos interesantes. Por ejemplo, el constituído por la proporción que guarden la cantidad de billetes en circulación y la reserva metálica que los respalda. Además, las relaciones internacionales llevan a considerar los problemas del cambio entre dos países, problemas que son diferentes según circulen en cada uno billetes convertibles o billetes inconvertibles, ya que en el primer caso las variaciones del cambio son pequeñas, oscilando dentro de límites fijos, y en el segundo suelen ser más amplias y estar sujetas a factores hasta cierto punto distintos. Las

estadísticas de las variaciones del cambio tienen también un alto interés, por las relaciones que éste guarda con los precios.

Si resulta relativamente fácil medir la cantidad de moneda en circulación o el volumen de los depósitos, es, por el contrario, sobremanera difícil poder obtener una medida cuantitativa de la velocidad circulatoria. La velocidad de la moneda es igual al total de pagos en moneda en una año, dividido por el monto medio de la moneda en circulación. El total de pagos no puede conocerse, como es fácil de comprender. Y por eso en los cálculos monetarios se suele prescindir de considerar las variaciones en ese factor, teniéndolo hasta cierto punto como estable. Sólo de manera indirecta han podido llegar algunos, como Fisher, a formular hipótesis sobre la materia. En cambio, la velocidad de circulación de los depósitos puede medirse, dividiendo el importe total del movimiento de los depósitos durante un cierto tiempo, por la cuantía media de los depósitos durante el mismo tiempo. El movimiento de los depósitos se mide a su vez, por el que tienen las cámaras de compensación. (Canje de cheques).

La cuantía de la moneda en circulación se da, lo mismo que el volumen de los depósitos, para días determinados, el último de cada mes, regularmente.

En Colombia, el Banco de la República presenta la estadística de lo que llama el numerario, que representa el valor en miles de pesos de lo siguiente:

Oro amonedado.
Oro en barras.
Billetes del Banco de la República.
Billetes nacionales.
Plata, certificados de plata y níquel.
Bonos del tesoro.
Otras especies colombianas.
Otras monedas extranjeras.

Como es claro que el oro acuñado y en barras existente en el Banco y que constituye el respaldo de los billetes en circulación, no forma en realidad parte de la circulación monetaria, se prescinde de tomar en cuenta esas especies para computar el medio circulante. Y, en efecto, la en-

tidad que venimos citando, lo calcula incluyendo simplemente los siguientes factores:

Numerario en los bancos particulares.
Numerario en poder del público.
Depósitos en el Banco de la República.

La Superintendencia Bancaria adopta un procedimiento diferente, pues tomando el numerario en poder del público le agrega el monto de los depósitos a la vista en los bancos particulares, el de los depósitos oficiales en el Banco de la República y el de los depósitos de particulares en el mismo banco. Las cifras de la Superintendencia resultan sensiblemente más altas, y las variaciones en el volumen del medio circulante calculadas por los dos sistemas no son siempre paralelas. Así lo demuestran las cifras correspondientes a los tres últimos meses del pasado año y al mes de enero del actual: (miles de pesos).

Banco de la República:

Octubre.	Noviembre.	Diciembre.	Enero.
108.279	110.638	106.405	101.684

Superintendencia:

170.800	175.100	166.300	175.400

Para poder apreciar las estadísticas concernientes a la relación entre los billetes del Banco de la República en circulación y las reservas que los respaldan, es necesario tener en cuenta las variaciones que se han presentado en la manera de computar las reservas y la forma misma que éstas revisten. En efecto, pueden ellas estar representadas en oro amonedado, o en oro en barras, o bien en divisas extranjeras. El oro se computa hoy al precio de U.S.$ 35 la onza fina, lo cual implica una doble variación sobre el procedimiento usado primitivamente: la que resulta de la variación en el contenido de oro del dóllar, y la que representa la propia depreciación de nuestra moneda con relación a la de los Estados Unidos.

A pesar de estar suspendida entre nosotros la convertibilidad del billete, la estadística de las reservas tiene importancia, porque son ellas las que regulan la circulación, ya que la emisión de billetes necesita una cierta proporción de reservas, e igualmente debe observarse proporción entre estas últimas y el monto de los depósitos del Banco de la República.

En cuanto al cambio exterior, debe tenerse presente que una cosa es la paridad intrínseca de las monedas y otra la cotización cambiaria. Pero bajo un régimen de patrón de oro, el cambio sólo oscila dentro de los límites marcados por los **gold-points** de entrada y de salida, en tanto que bajo el régimen de la inconvertibilidad, el cambio se puede apartar y de hecho se aparta considerablemente de la paridad intrínseca. La apreciación de las estadísticas correspondientes impone además tener en cuenta las épocas en que ha regido un tipo oficial de cambio, con obligación para los exportadores de vender sus giros a ese tipo oficial, y existencia de un tipo oficial de venta único; sin que deba confundirse este aspecto del asunto con la obligación parcial de vender cierta proporción de los giros, ya que esta última obligación sólo es en realidad la forma peculiar que reviste un impuesto.

Estadísticas bastante completas sobre todos los aspectos de que acabamos de hablar, son publicadas mensualmente por la **Revista del Banco de la República.** Además, los informes anuales de la Superintendencia Bancaria resumen un conjunto copioso de información. Por su parte, el **Anuario General de Estadística** dedica una parte importante a esta materia, apelando como fuente para sus datos al Banco y a la Superintendencia.

La producción de oro, y el valor de la misma, tienen también relación muy estrecha con la circulación monetaria, lo mismo que la exportación del metal. Sobre los dos primeros puntos suministran información nuestras estadísticas industriales, en la forma que quedó explicada en el respectivo capítulo. Los datos concernientes a la exportación, los da la estadística de comercio exterior.

En cuanto dice relación a la medida del valor adquisitvo de la moneda en el mercado interno, o sea a su poder de compra, debemos recordar que ello sólo se puede buscar aprovechando los números índices de precios, los cuales, para este efecto, deben reunir especiales condiciones. El valor de la moneda corresponde a la inversa del índice general de precios. Para que la medida pudiera ser completamente exacta, se necesitaría un índice ponderado que tuviera en cuenta cantidades de todas las mercancías y todos los servicios. Los índices, como es sabido, no tienen

ni podrían tener esa amplitud, por lo cual las variaciones en los que se utilizan hoy, no pueden dar más que una idea aproximada de las variaciones en el valor de la moneda (1).

La estadística bancaria.

Las estadísticas bancarias deben tener en cuenta las distintas clases de establecimientos de crédito con que cuente un país, ya que a cada una de esas clases corresponden operaciones peculiares, destinadas a cumplir funciones también distintas dentro del organismo económico.

Entre nosotros, la Ley 45 de 1923, dijo que las palabras "establecimiento bancario" significan todo individuo, corporación, sociedad o establecimiento que hace habitualmente el negocio de recibir fondos en depósito general, o de hacer anticipos en forma de préstamo, o de efectuar descuentos, o cualquiera de estas operaciones.

Nuestros establecimientos bancarios pueden clasificarse así:

El Banco de Emisión.

Los bancos comerciales. ("Establecimiento que hace el negocio de recibir fondos de otros en depósito general y de usar éstos, junto con su propio capital, para prestarlos a plazos menores de un año, y comprar o descontar pagarés, giros o letras de cambio, a término menor de un año." Ley 45 de 1923, artículo 2º).

La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, y las Seccionales de Crédito Agrario, cuya función principal es dar dinero sobre prenda agraria o industrial.

La Caja Colombiana de Ahorros y las secciones de ahorros.

Los bancos hipotecarios.

Los bancos prendarios. (Crédito al consumo).

La ley prevé además el funcionamiento de secciones hipotecarias, comerciales, de ahorros y fiduciarias.

El artículo 41 de la ley bancaria, dispone que el Superintendente deberá exigir a todos los establecimientos, inclusive al Banco de la República, que le presenten informes respecto de su situación, de tiempo en tiempo, en las

(1) P. Reboud: Précis D'Economie Politique. París, 1934.

fechas que determine y en la forma y con el contenido que él mismo prescriba. Los informes deberán publicarse por los bancos. El artículo 74 prescribe que el Superintendente rinda un informe anual al Ministerio de Hacienda, que resuma la situación de los establecimientos puestos bajo su vigilancia.

Los informes que se publican, en obedecimiento a las prescripciones legales indicadas, constituyen las fuentes de nuestras estadísticas bancarias. Además, los bancos suelen publicar semestral o anualmente, informes más detallados y explicativos, con destino a las asambleas generales de accionistas.

No nos detendremos a enumerar ahora todas las estadísticas que en esa forma se producen, y tan sólo destacaremos a grandes rasgos los fines esenciales que debe perseguir la estadística bancaria.

Es claro que, en primer término, interesa conocer la situación de los bancos, lo que se consigue por el análisis de los renglones de su balance. (Capital, reservas, disponibilidades, exigibilidades, etc.). Una gran importancia tiene el grado de liquidabilidad de las inversiones, lo mismo que la proporción del encaje.

Las variaciones en el monto de los depósitos, distribuídos según sus distintas clases, ilustran no sólo en los aspectos simplemente bancarios, sino también en los relacionados con la circulación monetaria, según tuvimos oportunidad de expresarlo arriba. Debemos aquí recordar que nuestra ley bancaria divide los depósitos en exigibles y a término. Por depósitos exigibles se entiende los depósitos o créditos de cualquier clase, inclusive créditos flotantes, cuyo pago puede legalmente exigirse dentro de treinta días. Pero para fines estadísticos, por ejemplo, en los cálculos concernientes a la circulación monetaria, la definición legal de depósito exigible no tiene por qué aceptarse, siendo lícito discriminar entre las diversas exigibilidades, tomando sólo los datos que más cuadren a la índole de la investigación que se trata de realizar. En el caso citado como ejemplo, sólo habría que tener en cuenta los depósitos que por su naturaleza vienen a constituír un poder de compra de orden monetario, como ya tuvimos ocasión de explicarlo.

La función principal de los bancos es la de otorgar crédito, y, de consiguiente, las estadísticas bancarias deberán medir la intensidad con que esa función se ejerce, según las distintas clases de crédito. (Comercial, hipotecario, a corto término o de larga amortización, etc.). La distribución territorial del crédito, su repartición entre las diferentes ramas de la actividad económica y los objetos a que se destinan los préstamos, presentan un interés que resulta innecesario ponderar. Una naturaleza semejante tienen los datos relacionados con las inversiones hechas por los bancos en documentos de deuda pública.

Al lado de estos grandes grupos estadísticos, se pueden colocar otros que se relacionan con determinadas modalidades de la organización bancaria, por ejemplo, el uso que los establecimientos hagan de la facultad de redescuento en el banco emisor, la emisión de cédulas hipotecarias, la distribución de las exigibilidades según correspondan al interior o al exterior del país, etc. (1).

Por último, la apreciación de los factores crédito y depósitos, imponen el examen de las variaciones que pueda haber sufrido el tipo de interés correspondiente.

La mejor fuente de información en materia de movimiento bancario, es entre nosotros la **Revista del Banco de la República,** que desde hace diez años viene publicando con perfecta regularidad estadísticas bastante completas sobre muchos de los aspectos que hemos enumerado a la ligera. Pero para detalles más completos, debe recurrirse al **Informe Anual del Superintendente** y a las propias publicaciones de las distintas entidades bancarias.

El movimiento de giros.

Estadísticas sobre las operaciones de venta y compra de giros realizadas por el Banco de la República, pueden verse en la **Revista** de esta última entidad, a partir de 1929. Para cada período mensual, se da el valor de los giros comprados o registrados y el de los giros expedidos. Además, desde 1928, se vienen publicando regularmente

(1) **Informe y datos estadísticos presentados por el Superintendente Bancario al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, 1937.**

las cotizaciones de las principales monedas extranjeras en el mercado de Bogotá, y las cotizaciones del peso colombiano en Nueva York.

El movimiento general de los cambios, ha sido registrado por la Oficina de Control de Cambios y Exportaciones, a partir de su fundación. Hoy, pues, disponemos de datos que se remontan al 7 de marzo de 1932. Los cuadros respectivos presentan en dólares el valor de las compras de giros y de oro físico, y el de las ventas de giros, según su destino, así:

Para importación de mercancías.
Para residentes en el exterior.
Para el Gobierno Nacional.
Varios. (Pago de deudas anteriores al control, etc.).

La interpretación de estas estadísticas se complica por ciertos factores especiales, por ejemplo, el régimen de compensación establecido con Alemania, las variaciones en el valor de las licencias que no se utilizan, el monto de esas licencias que no implica salida de oro del país por tratarse de importación de capitales representados en maquinarias para las industrias, etc., todo lo cual impone singulares precauciones en la consideración de los respectivos datos.

La Oficina de Control lleva además una estadística de los pedidos registrados en todo el país y del valor de las exportaciones hechas en las distintas plazas. Sobre estos últimos tópicos tendremos ocasión de hacer algunas explicaciones en el capítulo correspondiente a las estadísticas del comercio exterior.

El mercado financiero.

El mercado financiero está constituído por las transacciones sobre los títulos de renta fija y los papeles de renta variable. A ellas corresponde la formación de precios, que se conocen como "curso" o "cotización" de los mencionados valores.

En ciertas ciudades, las negociaciones sobre los valores se llevan a cabo en "bolsas," regularmente sometidas a la vigilancia e inspección de las autoridades públicas, y las operaciones se registran, quedando constancia de los

precios de cada título negociado. Pero pueden concebirse dos clases de precios: los nominales, a los cuales no se ha celebrado operación alguna, en un determinado espacio de tiempo, y los reales, que suelen representar el promedio del precio al que realmente se celebraron transacciones, en el mismo espacio de tiempo.

También pueden concebirse distintos precios, según se trate de negociaciones a término, o de negociaciones de contado. En el primer caso, no hay siempre transmisión de los títulos, liquidándose la operación mediante el pago de las diferencias entre el precio pactado y el curso del día del vencimiento.

El mercado financiero tiene, pues, varios aspectos diferentes que la estadística debe registrar: en primer término, la emisión de títulos, lo que equivale prácticamente a un registro de la producción de los objetos que van a ser materia de las transacciones. En segundo lugar, el movimiento de las transacciones mismas; por último, los precios de los títulos, y el rendimiento de ellos.

La Bolsa de Bogotá, sólo se fundó en el año de 1928. En octubre de 1934, se formó una nueva institución denominada Bolsa de Colombia, que se fusionó con la anterior en junio de 1935. La Superintendencia Bancaria supervigila el funcionamiento de la sociedad, a virtud de lo dispuesto por la Ley 16 de 1936. Los corredores registran en la Bolsa, dentro de un término de 24 horas, todas las operaciones que llevan a cabo, especificando sus especiales características (1).

El Banco de la República empezó a publicar en su revista, desde la fecha de la aparición de este importante órgano de publicidad, cotizaciones de los valores colombianos en los mercados de Bogotá y Medellín, a partir del 1º de julio de 1927. Los respectivos cuadros indicaban en un comienzo los siguientes datos, para cada una de las empresas bancarias o industriales cobijadas por la información: capital pagado, valor nominal de la acción, último dividendo repartido, y cotizaciones en distintos

(1) Manuel Vicente Ortiz: **La Bolsa de Bogotá. El Mes Financiero y Económico** número 3, julio de 1937.

días de cada mes. Simultáneamente se empezaron a publicar las cotizaciones de los valores colombianos en el mercado de Nueva York. (Bonos nacionales, departamentales y municipales, cédulas de los Bancos Hipotecarios). A los papeles que tomaban en cuenta las primeras publicaciones, se agregaron luégo las cédulas bancarias y los bonos de las entidades públicas.

El Banco empezó a utilizar luégo las cotizaciones de la Bolsa de Bogotá, suministradas por el boletín diario de esta entidad, y, respecto al mercado de Medellín, las de Hijos de A. Villa Latorre & Cía., ampliando el contenido de sus estadísticas. Más adelante, encontramos que, aparte del valor del capital pagado, se da el de la reserva total, se indica la cotización más alta y la más baja para cada período, y también el valor total de las transacciones registradas en cada papel, con un promedio de precios entre las cotizaciones al contado de comprador y vendedor, que aparecen en el ya citado boletín.

Desde fines de 1928 se empiezan a presentar índices de valores bursátiles por la **Revista** del Banco, los que han sufrido algunas transformaciones. En la actualidad, se llevan para el mercado de Bogotá índices de valores de renta fija y de valores de renta variable; lo mismo para Medellín, y un índice general de acciones de renta variable de los dos mercados.

Las características de esos índices son las siguientes:

Mercado de Bogotá.—Valores de renta fija.

Fuentes de información: el boletín diario de la Bolsa de Bogotá, para registrar las cotizaciones, al contado, de los bonos y cédulas.

Se obtienen índices particulares para cada uno de los siguientes valores: 1. Bonos de deuda interna del 7%. Base: enero de 1933. 2. Bonos de defensa nacional del 4%. Base: enero de 1933. 3. Cédulas del Banco Central Hipotecario del 6%. Base: octubre de 1933.

Cada uno de los tres índices es el cuociente de la cotización media del mes que se busque, dividida por la cotización media en el mes elegido por base, y multiplicado por 100. La cotización media se obtiene por el promedio

aritmético de las cotizaciones registradas en un día determinado de cada semana.

Valores de renta variable.

Las fuentes de información respecto al capital emitido y al capital pagado, las constituyen los balances o memorias de las empresas. Para las cotizaciones diarias al contado de los valores se utiliza el **Boletín de la Bolsa de Bogotá.**

La base escogida, es el mes de julio de 1927, y se elaboran primero índices parciales para dos grupos distintos: acciones bancarias y acciones comerciales e industriales. El primer grupo incluye cinco bancos, de los cuales tres son comerciales y dos hipotecarios, y el segundo trece empresas. (Seguros, molinos de trigo, chocolates, cemento, tabaco, energía eléctrica, transportes aéreos, urbanizaciones, cervezas, cinematógrafos, azúcar, petróleos).

Los índices, son el cuociente de dividir el porcentaje del total del número de acciones emitidas por cada empresa, multiplicado por la media de las cotizaciones diarias del mes, por el total de los capitales pagados de cada empresa, multiplicado dicho cuociente por 100. Calculado así el mes base, basta referir a él los datos de cualquier otro mes, calculados en la misma forma, para obtener el índice, el cual será el cuociente del mes considerado, dividido por el mes base, multiplicado por 100.

En forma análoga se calcula el índice total de acciones bancarias e industriales.

Mercado de Medellín.

Se calculan también índices separados para los valores de renta fija y para los valores de renta variable, por los mismos procedimientos que para Bogotá. En los valores de renta fija entran solamente los bonos del Ferrocarril de Antioquia del 6% y los del Ferrocarril de Amagá del 6%, tomando para ambos como base el mes de noviembre de 1933. El índice de los valores de renta fija es una **media aritmética simple de los índices parciales de las dos clases de bonos.**

Para el índice de los valores de renta variable, se tienen en cuenta 11 empresas, tomando como mes base, el de julio de 1927. (Chocolates, galletas y confites, tabaco, tejidos, cervezas, gaseosas, navegación fluvial, seguros y urbanización, cinematógrafo, deportes, petróleo). El procedimiento técnico es idéntico al seguido para el cálculo del índice en Bogotá.

Mercados de Bogotá y Medellín.

El Banco obtiene el índice general de los valores de renta variable en el conjunto de los dos mercados, tomando la media aritmética simple de los dos índices locales.

Mercado de Nueva York.

Además de los índices indicados, el Banco publica un índice de los valores colombianos en Nueva York, valiéndose de las cotizaciones que le comunican sus corresponsales en esa plaza, en un día determinado de cada semana. Para obtener el índice de cada bono, se promedian las cuatro cotizaciones del mes, se divide ese promedio por el que resultó para el mes base, y el cuociente se multiplica por 100. Para cada grupo constituído por los bonos del mismo tipo de interés se forma un índice general, obteniendo la media aritmética simple de los índices de cada uno de los papeles que integran el grupo.

La Bolsa de Bogotá publica un índice de precios de los papeles negociados en ella, tomando los promedios mensuales de las cotizaciones, y a partir de 1934. No conocemos los detalles técnicos de la elaboración de ese índice.

La Contraloría General elaboró en el corriente año los índices del mercado financiero que vamos a describir a continuación, destinados al análisis de la coyuntura nacional.

Indice de cotización de acciones.

Este índice tiene por objeto acusar mensualmente el promedio de las variaciones de los precios del mercado de acciones, establecidos según la relación de las distintas ofertas y demandas cruzadas en las transacciones al contado

en un determinado día representativo de cada mes, en los mercados de Bogotá y Medellín.

Se ha tomado como mes básico el de enero de 1933, para un conjunto de 27 valores, distribuídos así:

Bancos	6
Seguros	3
Transportes	2
Electricidad	1
Cemento	3
Tejidos	4
Curtidos	1
Molinos de trigo	1
Azúcar	1
Chocolate	1
Cervezas y gaseosas	3
Tabaco	1

Para obtener el índice de las oscilaciones de los precios, se utiliza el promedio geométrico, formando un índice parcial para cada uno de los grupos indicados, y luégo un índice general, con el promedio geométrico de los índices parciales, ponderado por el número de valores de cada grupo. Para eliminar la desfiguración producida por la desvalorización de la moneda, se calcula también el índice en pesos oro de 1930.

Indice de cotización de valores de renta fija.

Se ejecuta por procedimientos semejantes al del índice de acciones, tomando en cuenta dos grupos: bonos, con 8 valores distintos, y cédulas, con un valor. (Las del Banco Central Hipotecario del 6%).

Indice del importe de las transacciones de valores.

Su finalidad, es la de medir los cambios mensuales de la intensidad del negocio de bolsa, según el monto de los capitales negociados.

Se elaboran cuatro índices parciales para distintos grupos, así:

1º Sociedades financieras. (9 valores).
2º Sociedades industriales. (18 valores).

3º Bonos. (7 valores).
4º Cédulas. (2 valores).

Además, se obtienen dos índices generales: acciones y valores de renta fija, y uno del movimiento total.

Los siete índices son simples proporciones o números relativos del importe total de transacciones, con relación al de la base. (Enero de 1933).

Indices del rendimiento neto de los valores mobiliarios.

Se elabora un índice del rendimiento neto de las cédulas hipotecarias, tomando también como base el de enero de 1933 e incluyendo tres valores distintos: cédulas del Banco Central Hipotecario del 7 y del 6, y cédulas del Banco Agrícola Hipotecario. Las cotizaciones sobre las cuales se calculan los rendimientos efectivos, son las mismas recogidas para el índice de cotización de valores de renta fija. El índice general, es una media geométrica de los índices particulares del rendimiento mensual de cada una de las tres cédulas.

También se ha elaborado el índice del rendimiento de los valores de renta fija en general, tomando todos los bonos y cédulas que integran el índice de cotización de valores de ese mismo tipo. El procedimiento es el mismo indicado para las cédulas hipotecarias. En la actualidad se está terminando la confección del índice de rendimiento de los valores de renta variable (1).

En resumen, nuestra estadística registra, en el mercado financiero, el volumen de las transacciones, los precios de los valores y los rendimientos. En cuanto a la estadística de la emisión de títulos propiamente dicha, nada tenemos todavía en Colombia, con carácter general. La estadística fiscal muestra las variaciones en el volumen de la deuda pública y las informaciones de los bancos, las cédulas hipotecarias emitidas. Hemos visto que los índices del Banco de la República toman en cuenta el monto de los capitales comerciales y de los capitales pagados. Pero

---

(1) Francisco de Abrisqueta: **Los índices de bolsa. Anales de Economía y Estadística.** Tomo I. Número 1º Bogotá, 1937.

sería de desear que pudiera perfeccionarse la organización, presentando año por año los datos relativos a las emisiones efectuadas, ya de bonos, ya de cédulas, o ya de acciones industriales y comerciales, como se acostumbra en otros países.

Aunque se dispone de datos relacionados con el mercado a término de los valores, no se ha elaborado una estadística que nos permita medir su importancia en frente de la del mercado de contado, cosa que sería fácil de realizar en la Bolsa de Bogotá.

La estadística de los seguros.

Todos los contratos de seguro, cualquiera que sea su clase, tienen como carácter común la obligación de efectuar ciertas prestaciones, cuando ocurre el riesgo previsto en el contrato. Según el artículo 646 de nuestro Código de Comercio, pueden ser aseguradas todas las cosas corporales o incorporales, con tal que existan al tiempo del contrato, o que en la época en que principien a correr los riesgos por cuenta del asegurador tengan un valor estimable en dinero, y con tal que puedan ser objeto de una especulación lícita, y se hallen expuestas a perderse por el riesgo que tome sobre sí el asegurador. El artículo 693 del mismo Código establece que la vida de una persona puede ser asegurada por ella misma, o por un tercero que tenga interés actual y efectivo en su conservación. Por otra parte, el artículo 634 ya citado enuncia que el seguro es un contrato bilateral, condicional y aleatorio.

En el costo del seguro, la parte principal es el valor de las prestaciones que deben hacerse si se cumple el riesgo. Para afrontar esos pagos, se cobran ciertas primas, y para calcular la cuantía de ellas, hay que basarse en la experiencia y considerar como prima mínima la que hubiera bastado, en un cierto tiempo, para pagar las prestaciones en cuestión. Ese cálculo implica la determinación de la frecuencia de los siniestros, ya sea por casos (frecuencia media de los siniestros por unidad de tiempo), ya por capitales (relación entre el daño liquidado en una cierta unidad de tiempo y la suma media expuesta al riesgo).

En lo que hace al seguro de vida, los cálculos se fundan en las llamadas "tablas de mortalidad" y de "superviven-

cia." La prima viene a depender de la edad del asegurado, de la tabla de mortalidad escogida y del tipo de interés que suele agregarse a la prima pura que sólo tiene en cuenta la mortalidad prevista en la tabla. La elaboración de las tablas puede hacerse teniendo en cuenta la totalidad de la población o únicamente un grupo especial, por ejemplo, el de los asegurados.

En otro lugar de esta obra, tuvimos ocasión de enumerar las distintas clases de riesgos que suelen ser objeto del seguro social. Pero el campo del seguro en general es mucho más vasto, y a las variedades ya citadas se pueden agregar los seguros contra el daño en las cosas (incendio, daño en los transportes, mortalidad del ganado, accidentes de tránsito, el robo o el saqueo, etc.), y contra algunos riesgos como la insolvencia del deudor, o la infidelidad de los dependientes o mandatarios.

Dejando para más adelante algunas explicaciones relacionadas con la estadística del seguro social, trataremos a la ligera las indagaciones de que suele ocuparse la estadística en el ramo de seguros, según el profesor Pierpaolo Luzzatte-Fegiz (1).

Dichas indagaciones son las siguientes:

a) Medida del volumen de los negocios.
b) Medida del resultado económico de la industria de seguros.

En la medida del volumen de los negocios quedarían comprendidas las estadísticas que dicen relación:

1º Al capital de las pólizas en vigor en una determinada fecha.
2º Al capital de las pólizas que han entrado en vigor en un cierto período, y al de las que han dejado de tener vigencia por haber acaecido el riesgo o por otra causa.
3º A las primas pagadas durante un cierto tiempo.
4º A las reservas.

La medida del resultado económico de la industria del seguro es singularmente difícil. Pero desde el punto de vista estadístico pueden bastar datos como los referentes

(1) Pierpaolo Luzzatte-Fegiz: **Statistica delle Assicurazione. Milano, 1935.**

a la relación entre el valor de los siniestros y el de las primas en cada período, el monto de los gastos diversos, las utilidades repartidas, etc. Estas últimas, como es fácil comprender, no coinciden siempre con la utilidad real.

En Colombia, la supervigilancia de las compañías de seguros se encuentra a cargo de la Superintendencia Bancaria. Las distintas entidades rinden al Superintendente sus informes, y éste, por conducto de la sección respectiva, produce la estadística del ramo, que es la misma que publica la Contraloría en su **Anuario General.**

Las compañías están en libertad de usar para sus avalúos las tablas que a bien tengan, siempre que el tipo de interés computado no sea superior al 4% anual y que el valor obtenido por medio de ellas para cualquier póliza, de cualquier edad y duración del seguro, no sea en ningún caso inferior al que resulte de la aplicación de la base oficial señalada, que es la tabla colombiana de mortalidad, elaborada por el doctor Jorge Acosta V., Jefe de la Sección de Seguros de la Superintendencia Bancaria, con destino a servir en el avalúo de las reservas mínimas de las compañías que negocian en Colombia. Para esa elaboración se valió el doctor Acosta de los datos solicitados a las mismas compañías para un período de veinte años, comprendido del 1º de enero de 1909 al 31 de diciembre de 1928, datos que debían referirse a los individuos que se aseguraron entre los 15 y los 70 años de edad. La técnica de la elaboración ha sido expuesta por el mismo doctor Acosta en detalle, y corre publicada en el informe de la Superintendencia correspondiente a 1931.

La estadística de los seguros que publica la Superintendencia, comprende los siguientes datos:

1º Compañías inscritas para hacer negocios en Colombia, capital pagado de cada una, depósito de garantía y ramos autorizados.

2º Movimiento de las compañías, para cada ramo, así:

Seguros de vida.

Movimiento de las pólizas. (Vigentes al fin del año anterior, expedidas en el año, canceladas en el año, vigentes al fin del año).

Movimiento del valor asegurado.

Primas recaudadas.

Movimiento de reclamaciones. (Pendientes al fin del año anterior, presentadas en el año, pagadas en el año, pendientes al fin del año).

Seguros de incendios.

Movimiento de las pólizas.

Movimiento del valor asegurado. (Total de riesgos aceptados, disminuciones y reaseguros, vigentes al fin del año).

Movimiento de primas. (Total recaudado, devolución y reaseguros, primas netas).

Movimiento de siniestros. (Pendientes al fin del año anterior, ocurridos en el año, pagados en el año, pendientes al fin del año).

Seguros de transportes.

Movimiento del valor asegurado. (Total de riesgos aceptados, cancelaciones y reaseguros, saldo al fin del año).

Movimiento de primas. (Total recaudado, devoluciones y reaseguros, primas netas).

Movimiento de siniestros. (Pendientes al fin del año anterior, ocurridos en el año, pagados en el año, pendientes al fin del año).

Seguros varios.

(Automóviles, accidentes personales, etc.).

Movimiento del número de pólizas.

Movimiento del valor asegurado. (Total de riesgos aceptados, disminuciones y cancelaciones vigentes al fin del año).

Movimiento de primas.

Movimiento de siniestros.

3º Movimiento de pérdidas y ganancias de las compañías.

Se especifican para cada compañía: las reclamaciones pendientes al fin del año anterior, la reserva al fin del año anterior, los ingresos en el año, los egresos en el año, las reclamaciones pendientes al fin del año, la reserva al fin del año, las pérdidas en el año y las ganancias. No se puede saber lo correspondiente a cada ramo, cuando una misma compañía está autorizada para actuar en varios a la vez.

Como puede apreciarse, nuestra estadística es bastante completa y abarca todos los puntos que enumeramos atrás como propios de las investigaciones concernientes a esta materia. Es de lamentar, sí, que no se den por separado los datos correspondientes a ciertos riesgos, como los accidentes de trabajo, que sería muy interesante conocer en detalle. También hace falta la publicación más completa de datos sobre los siniestros ocurridos, que podría servir para interesantes trabajos sobre el cálculo de las frecuencias, por ejemplo, y el número mismo de seguros pagados, pues, como se habrá observado, tan sólo se dan las cifras concernientes al valor de ellos.

Al finalizar el año de 1936, el valor de los seguros estaba distribuído así:

Vida	9,64%
Incendio..	54,01%
Transportes	34,13%
Varios	2,22%

La proporción de las primas totales al monto de los riesgos aceptados en los diversos ramos, fue: vida, 3,35%; incendio, 0,43%; transportes, 0,46%; varios, 1,37%.

La proporción de las reclamaciones pagadas a las primas netas recaudadas fue de 44,01%.

La proporción de las reclamaciones presentadas al correspondiente monto asegurado en los diversos ramos, fue: vida, 2,21%; incendio, 0,13%; transportes, 0,12%; varios, 0,80% (1).

Como tuvimos ocasión de advertirlo en otro capítulo, la Contraloría no ha reglamentado todavía la estadística concerniente a las cajas de previsión social, que cumplen función de instituciones aseguradoras contra ciertos riesgos. Sin embargo, algunas de dichas cajas, como la del Municipio de Bogotá, suministran datos en sus informes periódicos. En vista del desarrollo que están tomando esas instituciones, y también con miras a allegar una información que haga menos difícil el estudio de los proyectos en curso sobre seguro social, debe procederse a reglamentar cuanto antes la materia.

(1) **Informe y datos estadísticos presentados por el Superintendente Bancario al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, 1937.**

CAPITULO XV

LA ESTADISTICA DE LA DISTRIBUCION Y LA DEL COMERCIO EXTERIOR

Las líneas generales de una estadística de la distribución.

Aunque es poco, casi nada, lo que se ha hecho en Colombia en materia de estadísticas de la distribución, no podemos prescindir de estudiar aquí, bien que a la ligera, tan importante materia. Recorrida la primera etapa de adaptación a las nuevas condiciones creadas por la Ley 82 de 1935, la Contraloría General está acometiendo cada día nuevas investigaciones, guiándose en el orden de preferencia por la importancia que cada una de ellas puede tener en el estudio y resolución de los grandes problemas nacionales. En ese camino, no podrá demorarse mucho tiempo la organización adecuada de una estadística de tan singular trascendencia y de tan fecundas consecuencias prácticas.

La Cámara de Comercio Internacional ha definido así la distribución:

"La distribución comprende todas las operaciones y actividades que se ejercen entre la producción de las mercancías, en la forma definitiva que tienen para ser puestas en circulación, y el momento en que se adquieren por los consumidores."

Según Molinari, las materias primeras y los productos semimanufacturados quedan comprendidos en la distribución. La palabra "consumidor" se emplea en la definición en su sentido más amplio, abarcando a los transformadores de las mercancías.

El mismo autor resume así las principales estadísticas que conciernen a la distribución:

ESTADISTICAS ESTATICAS

1º Estructura del mecanismo de la distribución:
   a) Censos profesionales.
   b) Censo de los establecimientos comerciales.
   c) Censos de la distribución.
2º Costo de la distribución y sus elementos.
3º Precios de fábrica, precios al por mayor y précios al detal.

ESTADISTICAS DEL MOVIMIENTO

4º Indices de la actividad comercial.
5º Variaciones de los precios en fábrica, al por mayor y al detal.
6º Natalidad, modificaciones, transformaciones y mortalidad de las empresas comerciales.

El primer punto concierne a la clasificación de la población por actividades económicas, cuyos principios generales expusimos en el capítulo III de esta obra. Se ha hecho notar la dificultad de llevar esa clasificación hasta distinguir la naturaleza del comercio y sus diversas ramas. Molinari recomienda, sin embargo, establecer separadamente los datos correspondientes al comercio al por mayor, al comercio al detal, a los comerciantes ambulantes, al comercio mixto, a las actividades auxiliares y a los hoteles, etc., y tanto para el comercio al por mayor, como para el detallista, separar esa población activa según trabaje en establecimientos dedicados al comercio de:

1º Artículos alimenticios, bebidas y tabaco.
2º Objetos de vestido y muebles.
3º Otras mercancías.
4º Mercancías de especies diferentes.

En cuanto a la situación profesional, se propone la siguiente nomenclatura:

a) Patronos, propietarios y jefes de empresa. Separadamente, los miembros de la familia que ayudan a los jefes de empresa.
b) Empleados, comprendiendo los directores que no son jefes de empresa. Los empleados se distribuirán a su vez en empleados de comercio y de la oficina, en vendedores (comprendidos los del almacén y los viaje-

ros), y en otros (personal de inspección, agentes de propaganda, etc.).

c) Obreros. (Comprendiendo los ocupados en el transporte de mercancías y de personas) (1).

Si se recuerda lo que ya expusimos respecto a los principios que presiden la organización de nuestro censo civil, en lo que a este aspecto se refiere, se verá que de ninguna manera podremos llegar a establecer clasificaciones tan completas. Es más, creemos que dentro de un censo general de la población no puede aspirarse en Colombia a conseguirlas. Desde luégo, nada podrá presentarse respecto a la clasificación que se relaciona con la diferencia entre comerciantes al por mayor y al detal, y aunque todavía no disponemos de datos para fundar un concepto respecto a la distribución según la naturaleza de los artículos negociados por los establecimientos en que la población trabaja, no creemos tampoco que vaya a ser fácil dar datos de cierta precisión sobre el particular. No obstante eso, el poder disponer de cifras sobre el volumen de la población dedicada al comercio, con ciertas discriminaciones que sí se obtendrán, como la de los hoteles y restaurantes, con especificaciones de sexo y edad y la determinación de la situación profesional según la nomenclatura general que ya estudiamos, representa un avance de mucha importancia. Para investigaciones más detalladas, será forzoso esperar a que pueda efectuarse un censo especial del comercio.

No se ha realizado todavía un censo de los establecimientos comerciales en Colombia. La Resolución 34 de 1937, prevé la formación de un Directorio Comercial que clasificaría los establecimientos por departamentos y municipios, añadiendo que "a medida que la información obtenida lo permita, tales establecimientos se discriminarán por renglones de comercio, y se agruparán en grande, mediano y pequeño comercio, sobre las bases que para el particular establezca el Centro de Estudios." Al terminar el Directorio Industrial a que ya tuvimos ocasión de referirnos,

(1) **Statistiques de la Distribution.** Rapport du Dr. Alessandro Molinari. **Bulletin de L'Institut Internationale de Statistique.** Tome XXIX. 1937.

se comenzará la elaboración del Comercial que sin duda será de evidente utilidad para la organización adecuada de las estadísticas de la distribución.

Tanto en la confección del Directorio, como en la organización de un censo de establecimientos, habrá que tener presentes ciertas cuestiones importantes: distinción entre los establecimientos industriales y agrícolas y los comerciales, definición de lo que se entiende por establecimiento, clasificación según las ramas del comercio, clasificación según el número de personas ocupadas, naturaleza y tipo de los establecimientos. (Establecimientos individuales o independientes, grandes almacenes, almacenes con sucursales, cooperativas).

El Ministerio de Agricultura y Comercio había iniciado en 1936, por medio de visitadores, la confección de un directorio comercial, pero esta iniciativa fue abandonada apenas en sus comienzos. La Dirección Departamental de Estadística de Antioquia publica desde hace varios años una lista de las cantinas existentes en cada uno de los municipios, en distintos meses, expresando su calidad de urbanas o rurales.

El censo de la distribución es una operación estadística tan complicada como útil, cuya iniciativa corresponde a los Estados Unidos (1). Las principales cuestiones que un censo de esa naturaleza debe indagar, son las siguientes:

a) El monto de los salarios, sueldos, etc., de las personas ocupadas en cada establecimiento.
b) Arrendamientos pagados.
c) Otros gastos.
d) Monto de la cifra de los negocios en el año del censo.
e) Valor de los stocks en el almacén, al comienzo y al fin del año.

Una investigación importante es la relativa al precio agregado por la distribución, precio que representará la diferencia entre el precio de fábrica y aquel en que las mercancías se venden en detalle al consumidor. Ella es

(1) **Recensement de la distribution aux Etats Unis en 1930.** Publicación de la Cámara de Comercio Internacional.

objeto de las estadísticas del costo de la distribución, que se acostumbra realizar por medio de encuestas limitadas a un cierto número de establecimientos y a algunas ramas del comercio, y respecto de las cuales recomienda Molinari que se lleven a cabo por asociaciones privadas que están mejor capacitadas que el Estado para esa clase de indagaciones. La clasificaión de los datos obtenidos deberá hacerse, según el mismo autor, en la siguiente forma:

a) Costo de la distribución, según la importancia de los establecimientos de la misma naturaleza.
b) Costo de la distribución en las aglomeraciones urbanas y agrícolas.
c) Costo de la distribución en las empresas que compran, todas o la mayor parte de las mercancías, directamente al productor, y en aquellas que compran a los comerciantes al por mayor o a otros intermediarios.

Los gastos de distribución se agruparán en dos grandes categorías: gastos fijos y gastos variables. Esta distinción es importante para juzgar de la influencia que el aumento o la disminución de las cifras de los negocios pueda ejercer sobre el costo de la distribución.

Lo relacionado con los precios de las mercancías ha sido ya objeto de estudio en otro capítulo de la presente obra. Los elementos de que disponemos actualmente no nos permiten establecer comparación adecuada para las principales clases de mercancías, entre los precios en fábrica, los precios al por mayor y los precios al detal. Creemos que debe procederse lo antes posible a organizar este ramo, escogiendo las mercancías de mayor consumo entre las de producción nacional.

El plan especial que está adelantando la Contraloría para el estudio de la coyuntura económica incluye la confección de algunos barómetros de la distribución, entre los cuales están comprendidos el índice de precios de artículos manufaturados y el volumen de las ventas en los grandes almacenes. Este último llenaría parcialmente las funciones de índice de la actividad comercial.

En lo que hace a la última de las estadísticas que contiene la lista de Molinari, es a saber, la de la natalidad, modificaciones, transformaciones y mortalidad de las em-

presas comerciales, nada tienen previsto nuestros reglamentos, y sería el caso de estudiar la posibilidad de acometer esta investigación, examinando el material que ofrecen los registros de las cámaras de comercio.

Como puede apreciarse de todo lo que queda expuesto, es este ramo uno de los que se encuentran más atrasados dentro de la estadística nacional, y de los que requieren en lo futuro atención y actividad.

Objetivos y problemas de la estadística de comercio exterior.

El conocimiento cuantitativo y cualitativo del comercio exterior implica la resolución previa de ciertos problemas, y la determinación de métodos para cuya unificación internacional vienen trabajando de tiempo atrás distintas asociaciones, comités y conferencias. La falta de esa unificación, la diversidad de soluciones adoptadas por los países, han engendrado no pocas veces notorias contradicciones en las cifras oficiales del comercio, y despertado críticas vehementes. Las nuevas orientaciones de la política comercial, dando a las cifras estadísticas una importancia antes desconocida, han impuesto reformas en los antiguos sistemas, y acentuado la necesidad de observar un criterio hasta cierto punto uniforme en la resolución de los principales problemas. No puede negarse que en ese sentido se ha avanzado considerablemente, y ya tendremos ocasión de ver en el curso de este estudio las principales etapas de esa labor de fecundo entendimiento.

Lo primero que llama la atención al examinar el movimiento del comercio internacional, es que no todas sus operaciones son de la misma naturaleza. Las mercancías que entran o salen de un país, o tocan en sus puertos, no tienen siempre idéntico destino; a veces son consumidas en el país a que llegan; pero en otras ocasiones, y una vez transformadas, vuelven a partir con rumbo distinto. También puede ocurrir que permanezcan cierto tiempo en un territorio y luégo salgan de él sin haber experimentado cambio alguno. Tales operaciones y algunas otras, de formas muy variadas, plantean el primer problema de esta estadística: la clasificación del comercio internacional.

En tratándose de las mercancías que son objeto del trá-

fico mismo, es indudable que algunas escapan a todo registro regular, ya sea en la importación, ya en la exportación. Pero el comentador de las estadísticas, quien pretenda analizarlas para fines prácticos, no puede ignorar esa realidad ni dejar de tomarla en cuenta, procurando subsanar hasta donde sea posible los errores que ella implica. Es éste un punto sobre el cual tendremos ocasión de hacer más adelante algunos comentarios.

Si nos encontramos ya en frente de un cierto volumen de mercancías que han podido ser registradas y clasificadas como siendo objeto de una determinada forma de comercio, todavía tropezaremos con las dificultades que provoca la necesidad de reducir a grupos homogéneos la infinita variedad de artículos que son objeto de tráfico, de medir su cantidad y de determinar su valor.

Por último, hay que establecer para los artículos de importación, en qué país se han comprado, dónde se han producido o recibido su forma definitiva, a qué país se expidieron originariamente; y para los de exportación, a qué país se venden, dónde van a consumirse o transformarse, etc.

Medida en esa forma la intensidad del comercio, conocida su estructura, queda abierto el campo al estudio de problemas de un singular interés económico: balanza de comercio y balanza de pagos, saldos activos o pasivos de cada país respecto de los otros, variaciones que el curso del tiempo, las modificaciones de la economía general, la transformación de los transportes o la política comercial traen consigo.

Las clasificaciones del comercio internacional.

Considerando el comercio internacional de manera meramente objetiva, para cada territorio independiente desde el punto de vista aduanero, vemos que las mercancías llegan a ese territorio, o salen de él para otros. En forma general, podría denominarse importación a la primera de esas operaciones, y exportación a la segunda.

Pero yendo más al detalle, se distinguen en cada uno de esos grandes grupos muchas modalidades distintas. En efecto, una mercancía puede llegar al país ya con su forma definitiva para ser consumida en él, o como materia

prima o semimanufacturada que debe transformarse en artículos igualmente destinados al consumo interno. En todos esos casos la esencia de la operación es la misma. Por el contrario, si la materia prima o semimanufacturada se recibe durante un cierto tiempo para que una vez cumplidas las labores de transformación, salga del país bajo su forma nueva, se trata indudablemente de una operación comercial distinta y los mismos regímenes fiscales, siguiendo orientaciones de protección a las industrias y al trabajo propios, suelen darle un tratamiento peculiar bajo la denominación de "admisiones temporales." Puede también suceder que la mercancía se detenga en el país, y sin sufrir transformación esencial salga luégo para otro territorio, permaneciendo tan sólo cierto tiempo en depósitos aduaneros o colocados bajo la vigilancia aduanera, y a veces siendo de nuevo embalada, resurtida o mezclada. En este caso, es fácil comprender que la mercancía sólo ha estado en realidad de tránsito en el país, lo mismo que la que sin detenerse ha cruzado el territorio. Cuando existen puertos libres, dentro de sus límites transitan o se detienen las mercancías, sufren o nó transformación, y salen de esa zona, bien para entrar al consumo interno del país, o bien para países distintos.

Con la exportación se presentan análogos fenómenos. Inclusive, una materia prima sale de un país para ser transformada en otro, y volver en la forma nueva al país de origen.

Por último, debe considerarse el caso de una mercancía que entra a un país, paga los derechos fiscales y queda libre para transitar por el territorio. Sin sufrir modificación alguna, ese artículo ya nacionalizado, vuelve a salir, se reexporta. Como se ve, se trata de una situación distinta de las otras que hemos analizado.

Para clasificar todas esas variadas operaciones, se ha acudido usualmente a la división entre comercio general y comercio especial. Pero estas denominaciones no han tenido siempre el mismo significado en los distintos países. Coletti afirmaba en 1903, que dada la variedad del contenido que cada nación atribuía a esos términos, variedad originada no sólo en los distintos grados del perfeccionamiento estadístico, sino, sobre todo, en la diversi-

dad del comercio exterior y de los regímenes aduaneros, esa división sintética no podía considerarse más que como una tendencia, como una guía para el estudio de la realidad de los hechos (1).

Julin, anotando más tarde las mismas discrepancias, podía, sin embargo, señalar una acentuada tendencia a la uniformidad (2). Posteriormente, los esfuerzos de la Sociedad de las Naciones, que culminaron en las recomendaciones de la Conferencia Internacional de Estadísticas Económicas de Ginebra (1928), han venido a modificar todavía más la situación, sentando bases para una presentación hasta cierto punto uniforme de los datos estadísticos por las diferentes naciones.

La Conferencia recomendó no incluír el tráfico de tránsito directo dentro de cualquiera de las dos denominaciones arriba citadas. Por tránsito directo debe entenderse el de todas las mercancías que atraviesan el territorio estadístico con el fin exclusivo del transporte, y sin ser puestas a la libre disposición de los importadores o en los almacenes de depósito. Este tráfico, incluyendo los trasbordos, debe ser objeto de registros separados.

Hecha esa exclusión, el resto de las operaciones comerciales puede clasificarse en comercio especial y comercio general. Según los términos empleados por la Conferencia, "las importaciones del comercio especial comprenden todas las mercancías declaradas para el consumo interno del territorio al cual se aplican las estadísticas, lo mismo que todas las mercancías declaradas (en las condiciones normales del régimen de admisión temporal) para ser transformadas, reparadas, o para completar de una u otra manera la mano de obra de las mismas. El embalaje, el resurtido o la mezcla no constituyen transformación o complemento de la mano de obra."

"Las exportaciones del comercio especial comprenden todas las exportaciones de mercancías producidas en el

---

(1) Francesco Coletti: **Del valore statistico delle cifre del commercio internazionale.** (1903).

(2) A. Julin: **Rapport sur les statistiques du commerce international. Bulletin de L'Institut International de Statistique. Tome XXI.** (1924).

interior del territorio estadístico del país, lo mismo que las exportaciones de mercancías nacionalizadas. Por mercancías nacionalizadas se entienden las mercancías de importación, puestas a libre disposición de los importadores después de haber pagado, según el caso, los derechos con que dichas mercancías se pueden gravar, o que han sido reparadas o transformadas o que se ha complementado en alguna forma la mano de obra de las mismas, para cuyo fin habían sido admitidas con franquicia temporal."

El comercio especial de importación y exportación no debe comprender partida alguna de tráfico de tránsito.

"El comercio general comprende, en cuanto a la importación, todo aquello que llega de los territorios no comprendidos en el territorio estadístico; y en cuanto a la exportación, todo aquello que sale del territorio estadístico destinado al Exterior. Con todo, son excluídas las mercancías en tránsito directo, lo mismo que las mercancías simplemente trasbordadas en los puertos bajo el control de la aduana."

Ya dimos arriba la definición de tránsito directo. El tránsito indirecto es, según las recomendaciones de la Conferencia, el que comprende todas las mercancías que provienen de territorios situados fuera del territorio estadístico del país, que se llevan a depósitos o almacenes de depósito ficticios o reales pertenecientes al territorio estadístico, y que ulteriormente serán exportadas sin ser puestas a la libre disposición de los importadores, y sin haber sufrido ninguna transformación o reparación, ni haberse completado la mano de obra, salvo el reempaque, el resurtido o la mezcla de ellas.

Por territorio estadístico de un país se entiende todo el territorio aduanero, los almacenes, depósitos de aduana o bajo el control de la aduana, todos los puertos libres y las zonas pertenecientes al país.

De conformidad con lo expuesto, el contenido de las denominaciones comercio especial y comercio general, puede resumirse así:

Comercio especial:

a) Para la importación:

Las mercancías de consumo interno, ya vengan listas para el consumo o deban sufrir transformaciones.

Las materias primas o semimanufacturadas que utiliza la industria de un país, bajo un régimen distinto del de la admisión temporal, aunque los artículos con ellas fabricados se exporten luégo para otros países.

Las materias primas o manufacturadas que siendo objeto del régimen de admisión temporal, sufren transformación o reparación, o complemento de la mano de obra en el país.

Las mercancías elaboradas en otro país, con materia prima nacional, y que vuelven al consumo interno.

b) Para la exportación:

Las mercancías producidas en el territorio estadístico del país.

Las mercancías nacionalizadas que vuelven a salir.

Las mercancías que, habiendo entrado bajo el régimen de admisión temporal, salen del país después de sufrir transformación, reparación o complemento de la mano de obra.

Comercio general:

Tanto para la importación como para la exportación, el comercio especial, y además:

Las mercancías que son objeto del tráfico indirecto y que entran y salen del país, permaneciendo algún tiempo en él bajo el régimen de "entreport."

Las mercancías que entran o salen de los puertos libres, sin sufrir transformación, ya que aquéllas forman parte del territorio estadístico, aunque no estén sujetos al régimen aduanero común.

El hecho de que las mercancías que gocen de la admisión temporal sean clasificadas bajo la denominación de "comercio especial," no significa en forma alguna que no sea de alta conveniencia hacerlas figurar en cuadros especiales, tanto para la entrada como para la salida, permitiendo separar así el verdadero consumo del país.

Puede suceder que las estadísticas no hagan la separación de comercio especial y comercio general, incluyendo globalmente la totalidad del tráfico. Para ese caso, recomienda la Conferencia tener como importaciones todas las que enumeramos como formando parte del comercio general y como exportaciones también las mismas del comer-

cio general, con la excepción de aquellas que se puedan considerar reexportaciones y que se clasificarán separadamente. Las reexportaciones comprenderán las mercancías importadas al interior del territorio estadístico, y que ulteriormente son exportadas sin haber sufrido ninguna transformación o reparación ni ningún complemento de la mano de obra. Es claro que no se incluirán las que son objeto de tránsito directo o las trasbordadas en los puertos bajo el control de la aduana.

Nuestra estadística de comercio exterior presenta sólo el movimiento global. La no separación del comercio general y del especial se debe a que en realidad entre nosotros se identifica prácticamente el contenido de ambas formas.

Las reexportaciones se llevan a un numeral estadístico especial, indicando el peso bruto, el peso neto y el valor de ellas, pero sin separarlas según la naturaleza de las mercancías, lo cual se justifica al parecer por el escaso valor que tienen, ya que, en conjunto, sólo ascendieron a $ 293.176 en el año de 1937.

La misma conferencia que venimos citando estableció que los registros de comercio exterior no deberán comprender:

a) En la exportación, el aprovisionamiento de los barcos nacionales.
b) En la importación, los productos de la pesca, que se consideran como de producción nacional del país donde se desembarcan.

Los mismos registros podrán no comprender:

a) Las importaciones y exportaciones, sea a título temporal o definitivo, de todas las mercancías que no son objeto de transacciones comerciales.
b) En la exportación, el aprovisionamiento de navíos extranjeros.
c) Las mercancías importadas o exportadas en cantidades suficientemente restringidas para ser consideradas como despreciables, en relación al conjunto del tráfico de las mismas mercancías.

El contrabando y sus efectos estadísticos.
Los equipajes.

Las mercancías importadas o exportadas de contrabando se sustraen, como ya quedó dicho, a los registros esta-

dísticos, en buena parte de los casos. Este hecho trae como consecuencia discordancias entre la estadística de un país y la de otro, y entre la estadística y la realidad (1).

Regularmente, las mercancías preferidas por el contrabando son las que valen mucho y pesan poco, y especialmente las que pueden dividirse o transportarse fácilmente, las que son menos difíciles de vender o de consignarse a un cómplice, y, sobre todo, aquellas que están gravadas con fuertes derechos fiscales.

En lo que dice relación a los desórdenes que el contrabando introduce en la comparación de las cifras de los diferentes países, hay que tener en cuenta la situación del país del cual viene el contrabando. Si los dos países confinan, tienen una frontera común, las mercancías se sustraen tanto a las cifras oficiales de la exportación como a las de la importación. Si, por el contrario, se trata de países lejanos, separados por el mar, no habrá en muchas ocasiones causa para que la mercancía eluda la aduana en la exportación, ya que ésta está usualmente exenta de derechos. En tal caso, el valor figurará en la estadística de exportación de un país, pero no en la de importación de otro, lo que es una causa de seria discordancia.

Hay que tener presente que cuando el producto que se introduce de contrabando tiene poco valor, pero altos derechos aduaneros, el contrabando perjudica más al fisco que a la estadística.

¿Es posible acertar estadísticamente con el % que con respecto al comercio regular representa el contrabando? En realidad, tal cosa parece imposible. Una cierta cantidad de contrabando es permanente; pero también crece o disminuye para ciertas mercancías y en ciertos años, por muchos y variados motivos. Sin embargo, cuando se trata de contrabando proveniente de países lejanos, puede arrojar alguna luz la confrontación de las cifras de exportación e importación de las mercancías, aunque en ese camino se tropieza con las dificultades que provienen de la determinación del destino final de las mercancías y de la determinación del país de origen en las estadísticas, según veremos más adelante. Cuando se trata de contra-

(1) Coletti: (ob. cit.).

bando fronterizo, se pueden intentar indagaciones indirectas, apelando a las estadísticas de consumo, a las informaciones sobre mercancías decomisadas a los contrabandistas, etc. Pero siempre se tratará de inducciones más o menos vagas que no permitirán rectificar con todo acierto las estadísticas del comercio regular.

Entre nosotros, el contrabando es crecido, sobre todo en algunos renglones. Si hemos de juzgar de su naturaleza por aquella parte que capturan las autoridades, encontraremos que consiste principalmente en telas de seda, manufacturas de seda, tabaco, cigarrillos y fósforos. Como no se publican regularmente estadísticas de los objetos decomisados que se rematan y entran, de consiguiente, al consumo, no es posible hoy rectificar, ni siquiera en esa parte, la estadística de las importaciones. Sin embargo, valdría la pena de introducir esa reforma, que si bien no remedia totalmente el mal, sí haría menos inexactas las cifras correspondientes a algunos artículos. El punto reviste importancia, porque en el solo ramo de sedas, el contrabando representa un crecido porcentaje del comercio regular.

Los objetos que llevan sobre sí quienes entran al país o salen de él, escapan también a la estadística. Esto es irremediable, como se comprenderá fácilmente. Los equipajes, en cambio, son registrados por la aduana, pero sólo de manera incompleta. En efecto, para ellos se especifica su peso y su valor, pero en conjunto, sin expresar la naturaleza de los diversos objetos, lo cual, por otra parte, sería demasiado laborioso, difícil y molesto.

La clasificación de las mercancías.
Las listas mínimas.

La Conferencia de Estadísticas Económicas de Ginebra recomendó en el punto VII de sus conclusiones:

"En razón de la importancia particular que reviste la exactitud de las estadísticas monetarias, éstas serán motivo de cuadros especiales que indiquen en valor y en peso las importaciones y las exportaciones:

1º Del oro amonedado;

2º Del oro en lingotes, bajo la forma admitida en los reglamentos bancarios, y

3º Del oro en cualquiera otra forma."

De acuerdo con esa prescripción, nuestro **Anuario de Comercio Exterior**, separa el comercio de oro del de las mercancías, dando el peso neto en onzas troy y el valor en pesos colombianos, e indicando la cifra que en el total corresponde a oro amonedado.

Como ha expuesto Julin en su informe al Instituto Internacional de Estadística, no se puede examinar separadamente todas las mercancías que un país compra o vende a los demás. Esta enumeración sería infinita, y en lugar de datos que, cobijando cosas similares, representen algo al espíritu, el lector estaría colocado delante de unas informaciones pulverizadas, de las que no podría deducir nada. Contemplando esa imposibilidad material de consagrar una rúbrica especial a cada especie de mercancías, las estadísticas juntan bajo una rúbrica única un número de productos que presentan ciertas afinidades; después reúnen las rúbricas diversas en clases distintas; y, por último, juntan esas clases en un pequeño número de grandes grupos.

No obstante, hay ciertos objetos que por su importancia particular pueden y deben clasificarse separadamente, sin perjuicio de que luégo se les incluya en el total de cada clase o grupo.

El mismo autor citado expone con mucha claridad las razones por las cuales las estadísticas de comercio exterior correspondieron siempre en un principio a las de la tarifa aduanera. Poco a poco, fueron algunos países separando las dos nomenclaturas; pero hoy mismo, como lo veremos más adelante, se ha acentuado una tendencia a conseguir que, por lo menos, se observe en la elaboración de las dos clasificaciones un criterio igual y ciertos principios generales comunes.

Esa misma sujeción original a la tarifa aduanera explica las profundas diferencias que se han observado y todavía se observan en el contenido de las rúbricas usadas en las estadísticas de los distintos países. Cada nación, en efecto, confecciona su arancel obedeciendo a sus peculiares necesidades fiscales y económicas, y lo subordina a esos fines. De ahí también los inconvenientes que la sujeción mencionada ha traído para la estadística, ya que

ésta, como dice Coletti, no puede tener otro fin que ser verídica, y sólo lo conseguirá siendo absolutamente objetiva.

La tendencia moderna, a que ya hicimos alusión, no puede desconocer esas circunstancias, y de ahí que el Comité de Expertos de la Sociedad de las Naciones haya advertido que al tratar de ponerse de acuerdo con el Comité encargado de la unificación de la nomenclatura aduanera, ha perseguido la concordancia entre las dos clasificaciones, para conseguir que sea tan perfecta como lo permitan los usos diferentes para los cuales están destinadas. La perfecta unificación de las dos nomenclaturas en un país representa un retorno a etapas que están siendo superadas ya, implica el cambio de las estadísticas cada vez que las necesidades fiscales o económicas impongan modificaciones en el arancel, y dificulta en extremo la comparación internacional.

Ahora bien, ¿sobre qué bases debe elaborarse una nomenclatura estadística de las mercancías que constituyen el objeto del tráfico internacional?

La Convención de Bruselas (diciembre de 1913), que fue ratificada por treinta estados, entre ellos Colombia, acordó, para facilitar la comparación internacional, y teniendo en cuenta las dificultades que implicaba el cambio de las nomenclaturas en uso en cada país, que se estableciera al lado de las estadísticas comerciales publicadas por las diferentes naciones, una estadística especial, basada sobre una nomenclatura común, que agrupara, en un número restringido de categorías, las mercancías importadas y exportadas. La misma Convención adoptó una nomenclatura que contenía las grandes divisiones siguientes:

I. Animales vivos.
II. Objetos de alimentación y bebida.
III. Materias brutas o simplemente preparadas.
IV. Productos fabricados.
V. Oro y plata no elaborados y monedas de oro y plata (1).

---

(1) Bureau International de Statistique Commerciale. Bruxelles.

Esas cinco categorías contenían a su vez 186 rúbricas distintas.

Muchos autores, y particularmente Julin, en el Informe ya citado, han formulado críticas fundamentales a esa clasificación considerando que, aparte de que en cierta manera concede estado civil regular a agrupaciones defectuosas que estaban en uso, no guarda un criterio uniforme en el establecimiento de las 5 divisiones principales. Además, se ha estimado demasiado restringido el número de 186 rúbricas, con cuya sola ayuda no es posible enumerar todas las mercancías, por lo cual es preciso apelar a rúbricas de exclusión que son las que despiertan mayores dificultades.

El Comité de Expertos Estadísticos de la Sociedad de las Naciones elaboró una lista mínima de mercancías que fue adoptada por el Consejo el 17 de septiembre de 1935. En su Informe, el Comité expuso los principios de clasificación, los cuales procuraremos resumir aquí lo más brevemente que sea posible (1).

No existe un principio que deba servir como criterio único y principal. Por el contrario, se debe, en lo posible, clasificar las mercancías de muchas maneras, a fin de responder a las diferentes necesidades. Si se deben presentar los datos sólo bajo una forma, es preciso entonces tener en cuenta los varios principios distintos, cuando se establecen las grandes divisiones de la clasificación. Entre esos principios, los más importantes son cinco; sin embargo, tres de entre ellos son tan vecinos, que resulta más exacto afirmar que sólo hay tres principios fundamentales de clasificación, de los cuales uno se subdivide en tres criterios subsidiarios. Estos principios pueden definirse como sigue:

I. Naturaleza y origen de la mercancías o de su materia primera.
   a) El reino al cual pertenece la materia prima de la mercancía: animal, vegetal o mineral.
   b) Las grandes divisiones de la industria huma-

(1) Société des Nations. Comité D'Experts Staticiens: **Rapport au Conseil sur les Travaux de la Troisiéme Session.** (Tenue a Londres du 12 au 14 avril 1934).

na que suministran la materia prima de la mercancía: cría de ganado, agricultura, caza, pesca, silvicultura o explotación forestal, industria minera.

c) La materia prima de la mercancía, tal como el algodón, la madera, el hierro o el petróleo (lo que obliga naturalmente a prever ciertos grupos diversos para las materias de menor importancia).

II. El grado de elaboración: bruto, semi-manufacturado, enteramente manufacturado.

III. La destinación del producto, por ejemplo, la alimentación, el vestido, el transporte, etc.

La utilización de cada uno de estos tres principios, presenta ventajas e inconvenientes, en distintos grados. De hecho, ella se ha venido practicando más o menos en la estadística de los distintos países. Hay, de consiguiente, un gran interés en tener en cuenta a todos, lo cual puede conseguirse de tres maneras:

a) Se puede clasificar primero las posiciones estadísticas según cada uno de los tres criterios tomado aisladamente. Esta primera fórmula tiene el inconveniente de que no permite establecer relaciones muy interesantes, ya que, por ejemplo, es muy útil conocer no solamente el valor total de las importaciones o de las exportaciones de los productos sacados de una misma materia prima, sino también las destinaciones diferentes que tomen esos productos.

b) Se puede establecer una clasificación compuesta de los diferentes grupos aplicando los criterios combinados entre sí, de dos en dos.

c) En fin, se puede, en una tabla única, aplicar conjuntamente los tres criterios a los grupos así formados. Si, por ejemplo, se constituye un grupo con los artículos en que entra una materia prima determinada, este grupo se puede subdividir a su vez en subgrupos según el grado de elaboración, y estos subgrupos pueden todavía dividirse según la destinación de los artículos.

En la elaboración de la lista mínima que debe servir para las comparaciones internacionales, el Comité combinó los tres principios. Salvo para los artículos alimenticios,

que forman una sección distinta, la composición de los capítulos está determinada principalmente por la naturaleza de la materia primera, o cuando este principio es de una aplicación difícil, por la destinación de los productos, ya que muchos artículos manufacturados no pueden ser convenientemente clasificados según la materia prima y muchas materias primas pueden difícilmente ser agrupadas según su destino. Además, la clasificación según la materia prima equivale muy a menudo a la clasificación por destino, porque los productos derivados de la misma materia prima tienen la mayor parte de las veces, si no todas, una misma destinación.

El Comité advierte que no ha descuidado el tomar en cuenta el grado de elaboración, y que cada vez que el grupo definido por la materia prima comprende suficientes artículos, se han previsto capítulos distintos para los diversos grados.

La lista mínima aprobada por el Consejo está dividida en secciones, capítulos, posiciones y subposiciones. Las secciones son 17, así:

I. Productos alimenticios, bebidas, tabacos.
II. Cuerpos grasos y ceras de origen animal y vegetal.
III. Productos químicos y productos similares.
IV. Caucho.
V. Maderas, corcho.
VI. Papel.
VII. Pieles, cueros y obras de estas materias.
VIII. Textiles.
IX. Artículos de vestido, y todas las materias y artículos diversos confeccionados en tejidos.
X. Productos para la calefacción, el alumbrado, la energía, la lubricación y productos conexos.
XI. Productos minerales no metálicos.
XII. Metales preciosos, piedras preciosas, perlas y obras en estas materias.
XIII. Metales comunes y sus productos.
XIV. Máquinas y aparatos. Material eléctrico y material de transporte.
XV. Productos y objetos diversos no incluídos antes.

XVI. Artículos de regreso (reexportaciones) y artículos que son objeto de transacciones especiales.

XVII. Oro y monedas.

Según el grado de preparación, los productos se agrupan según se trate de artículos en bruto, o que hayan sufrido una transformación simple, o una transformación más avanzada. Esta clasificación naturalmente sólo es aplicable a algunos de los grupos o subgrupos de la nomenclatura general. Esta comprende 456 posiciones distintas.

Avenant propuso el 12 de marzo de 1937 un proyecto de convención cuyo artículo 1º reza así:

"Los estados contratantes tienen la facultad de reemplazar la nomenclatura común instituída por la Convención de Bruselas del 31 de diciembre de 1913, por la lista mínima adoptada el 17 de septiembre de 1935 por el Consejo de la Sociedad de las Naciones."

A. Janssen, presidente del Bureau International de Statistique Commerciale que funciona en Bruselas, de conformidad con la Convención de 1913, ha declarado que el Bureau se pronuncia en favor de la lista mínima acordada por la Sociedad de las Naciones.

Expuesto así el estado de la cuestión, debemos volver ahora brevemente sobre las relaciones entre la nomenclatura estadística y la tarifa aduanera.

La nomenclatura estadística, adoptada en la lista mínima, lo fue antes de que el Comité encargado de la unificación de la nomenclatura aduanera presentara su trabajo definitivo. En una exposición hecha por este Comité se hace notar que la clasificación aduanera y la estadística persiguen fines totalmente diferentes, y que la identificación absoluta entre las dos no responde más que a un deseo de simetría puramente formal. Basta establecer, en realidad, entre las dos clasificaciones la vinculación necesaria para que queden aseguradas ventajas considerables.

El 15 de julio de 1937 la Sociedad de las Naciones ha publicado el proyecto de nomenclatura aduanera revisado sobre la base de las observaciones de los gobiernos. Este proyecto está concebido en forma que deja a salvo la fa-

cultad y la posibilidad de establecer una tarifa que responda a las exigencias económicas y fiscales de los estados. Comprende 21 divisiones, subdivididas a su vez en 86 capítulos y en 991 posiciones. De los principios que orientaron su confección, puede dar idea la enumeración de las secciones, que copiamos a continuación:

I. Animales vivos y productos del reino animal.
II. Productos del reino vegetal.
III. Cuerpos grasos, grasas, aceites y productos de su disociación; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal.
IV. Productos de industrias alimenticias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres, tabacos.
V. Productos minerales.
VI. Productos químicos y farmacéuticos; colores y barnices; perfumería; jabones, bujías y similares; colas y gelatinas; explosivos; abonos.
VII. Pieles, cueros, peleterías y artículos de estas materias.
VIII. Caucho y artículos de caucho.
IX. Madera, corcho y artículos de estas materias; artículos y materias de trenzar.
X. Papel y sus aplicaciones.
XI. Materias textiles y artículos de estas materias.
XII. Calzado, sombreros, paraguas y parasoles, artículos de moda.
XIII. Obras de piedra y otras materias minerales; productos cerámicos, vidrio y artículos de vidrio.
XIV. Perlas finas, piedras preciosas, metales preciosos y artículos de estas materias, monedas.
XV. Metales comunes y artículos de estos metales.
XVI. Máquinas y aparatos; material eléctrico.
XVII. Material de transporte.
XVIII. Instrumentos y aparatos científicos y de precisión; relojería; instrumentos de música.
XIX. Armas y municiones.
XX. Mercancías y productos diversos no incluídos antes.

XXI. Objetos de arte y colecciones (1).

Esta nomenclatura que, como puede apreciarse, no coincide exactamente con la estadística, tuvo su origen en un primer proyecto publicado en 1928. El Comité que lo elaboró afirma que la clasificación estadística uniforme es en suma una adaptación de la clasificación aduanera que entonces no tenía todavía forma definitiva, lo que permite establecer fácilmente entre ellas la deseable vinculación.

Debemos entrar a examinar ahora, la evolución y estado actual de estos problemas en nuestro país.

Nuestra estadística de comercio exterior se venía elaborando de conformidad con las divisiones de la tarifa aduanera, igual a como sucedía en muchos países. Antes de la implantación del nuevo arancel, que tuvo lugar en 1931, esas divisiones eran las siguientes:

a) Para la importación:
Animales vivos.
Productos animales.
Productos minerales.
Productos vegetales.
Productos manufacturados.
Miscelánea.

b) Para la importación:
Aceites y grasas.
Alimentos y condimentos.
Alumbrado y combustible.
Animales.
Agricultura, minería y otras grandes industrias.
Artes, oficios y profesiones.
Armas, accesorios y municiones.
Barnices, colores y tintas.
Bebidas, licores, etc.
Cristal y vidrio; loza, porcelana, barro, tierra, etc.
Caucho, celuloide, gutapercha, tagua e imitaciones.

(1) Société des Nations. Comité Economique. **Projet de Nomenclature Douaniere.** Génève, 1937.

Concha, carey, coral, cuerno, hueso, etc.
Cueros, pieles y sus artefactos.
Drogas, medicinas, productos químicos, etc.
Electricidad.
Explosivos e inflamables.
Instrumentos de música.
Locomoción.
Maderas y otras sustancias leñosas.
Metales.
Papel, cartón, libros y útiles para enseñanza y para escritorio.
Perfumería y jabón.
Plantas y semillas.
Textiles.
Tabaco y sus manufacturas.
Miscelánea (1).

El nuevo arancel aduanero de 1931 ocasionó, según el Director Nacional de Estadística de ese entonces, trabajos laboriosos de anotación de los artículos con la antigua y la nueva imputación, a fin de salvar la tradición de las cifras estadísticas (2). El nuevo arancel redujo a 794 numerales los 1.800 del anterior. El **Anuario** correspondiente a 1932, conservó la misma división indicada arriba para las exportaciones, y clasificó las importaciones de acuerdo con las divisiones del nuevo arancel reducidas a trece. (Alimentos, condimentos y bebidas. Animales, plantas, semillas, materias orgánicas no mencionadas en otra parte de la tarifa, abonos y desechos. Pieles, cueros, artefactos de cuero, calzado. Maderas. Papeles y productos de las artes gráficas. Materias textiles y sustancias para trenzas. Metales. Materias minerales. Productos de cerámica. Vidrios y objetos de vidrio. Drogas, productos químicos, colores y productos similares. Tabaco y sus manufacturas. Artículos no denominados en otra parte de la tarifa).

Esta aplicación de la tarifa aduanera se conservó hasta

---

(1) **Anuario Estadístico de Comercio Exterior.** 1924. Bogotá, 1927.

(2) Belisario Arenas Paz: **Manual de Estadística y de Información General.** Bogotá, 1935.

el año de 1934, inclusive. De 1935 para adelante, se implantó una nomenclatura estadística especial que, según afirma el **Anuario** de ese año, sigue en sus líneas generales la nomenclatura de "la última Conferencia Internacional de Estadísticas Económicas reunida en Ginebra." No hemos podido saber nosotros a qué nomenclatura se refiere esa alusión del **Anuario**, ya que la Conferencia de 1928 no adoptó ninguna, y la preparada por el Comité de Expertos Estadísticos sólo fue aprobada, como se dijo atrás, por el Consejo, el 17 de septiembre de 1935. Sin duda, se trata de un error, pues el propio autor de la nomenclatura sólo se refiere, al explicar sus antecedentes, a las insinuaciones hechas por el Instituto Internacional de Estadística (1).

La nomenclatura toma como criterio principal las grandes divisiones de la industria humana: agricultura, cría de animales y sus productos, bosques, caza y pesca, minas, manufacturas. Para establecer los subgrupos, aparte de los productos alimenticios y de los animales, escoge el criterio que se funda en el grado de elaboración, separando las materias primas, los productos semimanufacturados y los manufacturados destinados al consumo. En la gran división de productos manufacturados, dividida a su vez en semimanufacturados y destinados al consumo, cada uno de estos dos grupos comprende varios renglones que toman en cuenta la materia prima usada en la mercancía, o la naturaleza misma de ésta. Pero el procedimiento conduce a que haya, por ejemplo, un grupo de productos de industrias químicas en la división de artículos semimanufacturados, y el mismo grupo, con idéntica denominación, en la de artículos destinados al consumo. La materia prima que sirve en las industrias químicas, habrá que irla a buscar en las distintas divisiones de productos de la agricultura, forestales, de minas, etc. Este procedimiento se aparta completamente del seguido en la lista mínima aprobada por la Sociedad de las Naciones, como podremos verlo del siguiente ejemplo:

---

(1) Marco Tulio Gómez: **Nueva clasificación Estadística del Comercio Exterior. Boletín del Departamento de Contraloría, número 75, diciembre de 1933.**

La sección VIII de la lista mínima tiene la denominación general de "textiles" y está dividida en cuatro capítulos que responden a los siguientes nombres: materias textiles brutas o simplemente preparadas, hilos, tejidos, artículos textiles especiales y técnicos. Si se quiere buscar, por ejemplo, todo lo relacionado con el algodón, se le hallará en esa división de textiles, en los distintos capítulos. Por el contrario, en nuestra clasificación se hallará en la primera agrupación (productos de la agricultura), capítulo 2º (materias primas), un subgrupo denominado "fibras" donde están clasificados el algodón en rama y los desechos de algodón. En la división VI (productos manufacturados), subgrupo A (destinados a nueva manufactura), capítulo 16 (hilazas y fibras preparadas), a las hilazas crudas, blanqueadas o teñidas. Y en la misma división, subgrupo B (destinados al consumo) capítulo 24 (productos de industrias textiles), a las telas de algodón y a los artículos confeccionados con ellas.

Separadamente, nuestra estadística agrupa también a las mercancías de acuerdo con una segunda nomenclatura que se denomina "Agrupaciones económicas." Esta nueva nomenclatura comprende siete grupos: alimentos al natural, alimentos manufacturados, materias primas, productos fabricados para nueva manufactura, productos fabricados para el consumo y otros productos. En el primer grupo, se establecen cuatro capítulos: animales comestibles, productos de origen animal, de origen vegetal y de origen mineral. En el de las materias primas se establece también la división por los tres reinos. En verdad, no hemos podido obtener una visión clara sobre el sentido y alcance de esta segunda clasificación. Parece que el criterio ha sido el de partir de una división fundada en distinguir los productos para sostener la vida del hombre, las materias primas para las industrias de artículos no alimenticios, los productos para satisfacer directamente las otras necesidades y los que por conveniencia estadística no deben incluírse en los anteriores (1). Pero nos parece que hay confusión en el procedimiento, y que si lo que se persiguió fue aplicar el principio de la destinación del

(1) **Comercio Exterior de Colombia, 1936.**

producto, no habría razón para separar las materias primas y los productos semimanufacturados en un grupo distinto de aquel en que figuran los productos destinados a satisfacer otras necesidades distintas de las alimenticias. Además, la clasificación en esta forma resulta casi inútil, pues, por ejemplo, en los artículos manufacturados no alimenticios, no hace sino reproducir exactamente el contenido del subgrupo B de la división VI de la primera nomenclatura, sin presentar nuevas relaciones ni aspectos.

Nos parece, pues, que carece bastante de objeto el mantener dos clasificaciones distintas en la forma que hoy revisten. En realidad, basta una clasificación que combine adecuadamente los distintos principios, en la forma practicada por el Comité de Expertos de la Sociedad de las Naciones. Nuestra nomenclatura es una obra meritoria en verdad, y muy laboriosa, pero no puede afirmarse que sea clara ni cómoda. La experiencia diaria nos está demostrando que resulta de difícil manejo para la mayoría de las gentes. Además, cuando se trata de presentar cuadros resúmenes, las grandes divisiones carecen de sentido y de utilidad, y hay que recurrir a los capítulos, en la nomenclatura por agrupaciones industriales, y a los numerales en la de agrupaciones económicas, ya que los capítulos de esta última nada expresan por sí solos. Nuestro sistema tiene además el inconveniente de diferenciarse demasiado de la forma de la tarifa aduanera, con la cual tiene muchas más semejanzas la lista mínima de la Sociedad de las Naciones. Por esos motivos, y a pesar de que la adopción de una nueva nomenclatura implica labores ingentes y complicaciones notorias, no vacilamos en recomendar un cambio que debe seguir en sus líneas generales el trabajo ya citado del Comité de Expertos Estadísticos que aprobó el Consejo. Y esta línea de conducta aparece tanto más conveniente cuanto que el proyecto de nomenclatura aduanera unificada, también recomendado por la Sociedad de las Naciones, se acerca más al del Comité de Expertos Estadísticos que a nuestra propia clasificación, siendo, de consiguiente, más fácil establecer entre las dos vínculos claros y fácilmente manejables.

Para terminar este aparte, añadiremos que nuestros **Anuarios de Comercio Exterior** publican siempre una ta-

bla que permite relacionar la tarifa aduanera con la clasificación estadística, y que la nomenclatura por agrupaciones industriales que ya explicamos consta de 987 posiciones.

La determinación de los pesos, cantidades y valores de las mercancías.

Entre las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional de Estadísticas Económicas de Ginebra, se encuentra la siguiente:

"IV. Hay lugar a especificar la unidad, o las unidades de medida utilizadas para expresar las cantidades de cada mercancía: pesos, longitud, superficie, capacidad, etc. Cuando la cantidad de se exprese por medio de una o más unidades de medida distintas del peso, las publicaciones anuales indicarán los pesos estimativos medios de cada unidad o múltiplo de unidades. En lo que concierne a los pesos, hay lugar a precisar el sentido de expresiones tales como peso bruto, peso neto, peso neto legal, teniendo cuenta de los diversos significados que el mismo término puede implicar según las diferentes categorías de mercancías a que se aplique."

El Segundo y el Tercer Congreso de Legislación Aduanera, definieron el peso bruto, como el peso acumulado del contenido y de todas las envolturas tanto exteriores como interiores. Pero se ha hecho notar que a pesar de la sencillez de esa definición, su aplicación práctica está lejos de ser uniforme. El comercio se ingenia para disminuír lo más posible el peso de las envolturas, y aun llega a suprimirlo, importando en vagones-tanques, por ejemplo, ciertos líquidos (1). Pero más considerables diferencias se presentan en la definición del peso neto. Al efecto, se pueden distinguir el peso neto real y el peso neto legal. El primero representa el peso de las mercancías despojadas de sus embalajes exteriores e interiores. El segundo, es el peso bruto disminuído de cierta tara legal determinada por los reglamentos, que toman en cuenta los sistemas de embalaje y la naturaleza de las mercancías. Todavía es posible distinguir además el peso semi-bruto, que

(1) Julin: (ob. cit.).

es el de la mercancía con sus embalajes interiores. Según el Tercer Congreso de Reglamentación Aduanera, deben quedar comprendidos en el peso neto los embalajes interiores, los recipientes inmediatos y todos los objetos que forman el acondicionamiento interior de los paquetes cuando se trata de mercancías preparadas especialmente para la venta al detal, provistas de un acondicionamiento o embalaje interior cuya verificación o peso complicarían las operaciones, o susceptibles de alterarse o deteriorarse por las manipulaciones.

Entre nosotros, sólo se dio durante mucho tiempo el peso bruto de las mercancías del comercio exterior. Esto se explica, porque tal peso es el que sirve, por lo regular, para determinar el gravamen aduanero. Sobre este particular, el artículo 5º del Reglamento General de Aduanas, número 101, dice que "en las mercancías que según el arancel paguen derechos de aduana sobre su peso, el peso aforable de ellas comprenderá el de todos los envases, receptáculos, cubiertas y embalajes de todo género, sean exteriores, interiores o inmediatos, sin deducción de ninguna clase," es decir, el peso bruto. Según el artículo 7º del mismo reglamento, cuando dentro de un mismo bulto se hallaren mercancías de diversa naturaleza, y sujetas a más de una clasificación, la tara total se distribuye entre los distintos artículos mediante un procedimiento especial que el mismo reglamento señala.

La factura consular actualmente en uso, establecida por el Decreto 1629 de 1937, exige que se especifique para cada mercancía el peso bruto y el peso neto en kilos. Naturalmente, cuando varias mercancías vienen empacadas en un solo bulto, se dará el peso neto de cada una, y el peso bruto del total. La aduana calculará luégo la tara de cada artículo por el procedimiento a que acabamos de hacer referencia.

También debe expresarse en la factura la cantidad, en unidades comerciales, como piezas, galones, metros, etc. Este requisito también es de reciente observancia. Cuando se expresa una unidad comercial diferente de la adoptada oficialmente, la oficina de comercio exterior, hace la conversión del caso.

Nuestra estadística expresó las cantidades en peso bru-

to hasta 1935, inclusive; de entonces para acá se da el peso neto y también el bruto, con el objeto de no perder la comparabilidad con los datos de años anteriores. Poco a poco se ha ido ampliando el número de mercancías para las cuales se indica en el **Anuario** la cantidad en unidades comerciales.

La práctica general es la de incluír en el peso neto el correspondiente a ciertos embalajes interiores o a los envases, en los artículos destinados a la venta directa con ese embalaje o envase.

El dato relacionado con el peso bruto es el más digno de fe, como que lo controla la aduana; en cambio, el del peso neto queda en la mayor parte de los casos sujeto a la simple declaración de los importadores.

Bastante más complejo que el problema de la determinación de los pesos y cantidades, es el de la fijación del valor de las mercancías. Tradicionalmente se han distinguido dos métodos: el de la declaración de valores y el de valores oficiales. Sobre el particular, la Conferencia de Estadísticas Económicas de Ginebra, sentó las siguientes reglas:

"Hay lugar a mantener o a establecer el sistema llamado de los "valores declarados," es decir, de los valores indicados por los importadores o los exportadores (o sus agentes debidamente acreditados), para cada transacción particular. Además, a fin de asegurar la exactitud de las estadísticas de comercio exterior, estos valores estarán sometidos a una verificación y a un control sistemáticos.

Los valores utilizados serán los de la frontera de exportación (terrestre o marítima, según el caso), es decir, para las importaciones, el valor en el punto de partida aumentado con los gastos de transporte y de seguro desde ese punto hasta la frontera de importación, y para las exportaciones, el valor franco a bordo o franco-wagon en la frontera.

En la importación, los derechos de entrada, impuestos interiores y cargas similares establecidas por el país importador, están excluídos de los valores. Para la exportación, quedan comprendidos los derechos de salida, lo mismo que los impuestos interiores y cargas similares establecidas por el país exportador, en cuanto estos últimos

sean efectivamente percibidos sobre las mercancías exportadas."

Este sistema tiende a ser acogido por todos los países. Francia, por ejemplo, que desde mediados del siglo pasado empleaba el método de señalar los valores por una comisión permanente, lo varió respecto de las importaciones, desde 1921, adoptando el de los valores declarados, el cual aplica también desde 1929 a las exportaciones (1).

Entre nosotros se ha practicado y practica el método de los valores declarados. Pero sobre el particular también ha habido ciertas variaciones, que vamos a examinar a continuación:

a) Importación:

El valor que se había venido aceptando era el declarado en las facturas consulares, de las cuales lo tomaban los manifiestos aduaneros. En la factura consular, que se encontraba en uso con anterioridad a la reforma que introdujo la existente hoy, se solicitaban las siguientes especificaciones:

"Precio de compra de cada artículo, cuando se trate de mercancías compradas o embarcadas bajo compromiso de pago; valor de cada artículo en la moneda del país de donde se haga el despacho respectivo, cuando se trate de mercancía embarcada en condiciones distintas de compra o compromiso de pago."

Pero es bien sabido que el precio de compra es diferente, según las condiciones de la operación. En efecto, pueden distinguirse precios en fábrica, precios FOB en el puerto de exportación, precios CIF en el puerto colombiano, y aun precios CIF en el lugar de destino en Colombia. Fácilmente se comprende, que al indicar de esa manera los valores, se obtienen cifras heterogéneas, y eso era lo que ocurría en realidad. Según la naturaleza de las mercancías, se suele comprar FOB o "en fábrica" o CIF, y la factura consular no proporcionaba el medio de conocer las condiciones de la compra.

La Ley 79 de 1931 (numeral 12 del artículo 412), trató de establecer un procedimiento distinto, exigiendo la indicación del valor de expendio para el consumo interno

(1) P. Reboud: (ob. cit,)

en el país de origen de cada uno de los artículos importados, a más del precio de compra. Este método conducía a establecer el valor FOB en el país del cual se importa la mercancía, en perfecta discordancia con las recomendaciones de la Conferencia de Estadísticas Económicas que citamos atrás, y que exigen el valor en la frontera de importación. Por lo demás, esa disposición legal fue suspendida por el Decreto número 7 de 1932, y los valores se indicaron siempre en la forma que arriba explicamos.

El Banco de la República, para suplir las deficiencias de ese procedimiento, agrega desde hace varios años al valor total de las importaciones un 12%, con lo cual complementa el valor de las mercancías tal como lo toma la estadística, con el necesario para convertirlo en valor CIF en puerto colombiano. No hemos podido hallar una explicación clara sobre las investigaciones que llevaron al Banco a escoger ese porcentaje, pero la práctica de 1937 ha demostrado que él estaba bastante bien calculado.

A partir del año que acabamos de citar, y bajo las instrucciones del profesor Paul Hermberg, la estadística nacional se aplicó a realizar una reforma que diera para la importación el valor CIF en puerto colombiano. Primeramente se obligó a los importadores a especificar en la factura consular las condiciones de compra, y se hizo un estudio de los costos de flete y seguro para agregarlos a las mercancías compradas FOB o "en fábrica", elaborando una tabla que se utilizó en la estadística de 1937. Pero este procedimiento no da suficientes garantías de exactitud, por lo cual hubo de cambiarse, y al efecto, se solicitó del gobierno la prescripción de un nuevo modelo de factura, que el impuesto por el Decreto 1629 de 1937, ya citado. Ahora expresa el importador el precio de la mercancía y las condiciones de compra. (CIF, FOB, o en fábrica). Si la importación no se hace CIF, es necesario expresar también los gastos de la mercancía hasta el puerto colombiano. De esta manera se obtienen valores uniformes en la frontera de importación.

Naturalmente, la introducción de la reforma, por lo demás benéfica y necesaria, hace que no sean perfectamente comparables los datos de 1937 para acá con los

de años anteriores. Estos últimos representan un conjunto heterogéneo de valores CIF, FOB o "en fábrica", en tanto que los primeros expresan un valor homogéneo CIF en la frontera de importación. Esta circunstancia debe tenerse muy presente por quienes pretendan utilizar nuestras estadísticas.

La comparación es, sobre todo, difícil para cada artículo en particular. Para el monto global de las importaciones, y, como ya hemos advertido, es posible hacerla, recargando los datos de los años anteriores a 1937 con un 12%. La comparación de los valores obtenidos en la forma primitiva con los nuevos, muestra que ese porcentaje estaba calculado con una gran aproximación.

b) Exportaciones:

La evolución sufrida en el cómputo del valor de las exportaciones, la describe así el doctor Arenas Paz en su obra ya citada:

"Hasta el año de 1925 el valor de los artículos exportados se tomaba textualmente de las declaraciones hechas por los exportadores o sus comisionados en los manifiestos de exportación; pero fue necesario adoptar otra vía más segura. Las aduanas no llevan ningún control en cuanto a la estimación que se hace del valor de los artículos en los manifiestos, porque no tiene conexión con el cobro de los derechos fiscales; en estas condiciones, el valor declarado resultaba muchas veces ficticio, con perjuicio de la estadística. Observada por nosotros tal anomalía, ocurrimos al concepto de autoridades en estas materias, para ver la manera de entrar por una estimación real del valor de la exportación, principiando por el café como elemento primordial de las ventas al exterior. Se resolvió que la estimación del café debía hacerse tomando la cotización del mayor comprador (Estados Unidos), en promedio mensual, menos dos centavos en que se calcularon los gastos de transporte de cada libra americana, por concepto de seguros, comisiones, mermas y gastos menudos, quedando así fijado el valor en puerto de embarque, que era lo que perseguíamos. Esta práctica se siguió desde el año de 1926, y cuando se fundó la Federación Nacional de Cafeteros le dimos cuenta de este he-

cho, que aceptó para sus cómputos. Más tarde (1931) la misma entidad, mediante un estudio escrupuloso al respecto, comunicó a la Oficina de Estadística Nacional que el descuento por libra debía reducirse a uno y medio centavos.

Resuelta la fórmula para fijar en la estadística el valor del café exportado, se procedió análogamente en cuanto a los demás artículos y así llegamos a cifras efectivas en la exportación."

Explicaremos con algún mayor detalle el procedimiento que se siguió empleando hasta 1937:

Para el café, se tomaba el promedio de las cotizaciones de los diferentes tipos de café, en dólares, por libra, se le descontaban dos centésimos setecientos cincuenta y nueve cienmilésimos de dólar por kilo, como correspondientes a gastos de transporte, seguros y comisiones. La diferencia se reducía a pesos colombianos, al promedio del cambio mensual dado por el Banco de la República.

Hasta el año de 1936 esa operación era igual, cualquiera que fuera el país de destino. A partir de dicho año se adoptó para el café exportado a Alemania un procedimiento que tomaba en cuenta el promedio del valor de los marcos de compensación.

Para el petróleo, se tomaba el precio declarado por las compañías exportadoras en sus manifiestos, precio que es controlado periódicamente por el Ministerio de Industrias.

Las exportaciones de platino crudo y plata se valoraban tomando el promedio de cotización de la onza troy en Nueva York, reducido a pesos colombianos, sin deducción de ninguna clase.

Para la valoración de la exportación de oro en barras, el valor indicado por el Banco de la República, de acuerdo con la prima señalada oficialmente para el oro.

Para la valoración de los cueros de res, las pieles de cabra, la balata, el bálsamo de Tolú, el caucho y la sarrapia, se tomaban también las cotizaciones del mercado de Nueva York, haciendo un descuento por gastos de transporte, seguros y comisiones.

Para los demás artículos de exportación se anotaba el valor declarado en los respectipos manifiestos.

La Resolución número 141 de 1937 (abril 21), cambió los sistemas, prescribiendo lo siguiente:

"Para efectos del registro del valor FOB de los artículos de exportación que están sujetos al control oficial por la Oficina de Control de Cambios y Exportaciones, dicha entidad suministrará al importador, además del original con destino a la Administración de Aduana y del triplicado que conservará el exportador, un duplicado de la licencia de exportación con destino a la Dirección Nacional de Estadística."

Ese ejemplar de la licencia se envía a la estadística con los manifiestos de aduana. La misma resolución prescribe que se haga la valoración de acuerdo con lo declarado en ella.

Con respecto a los artículos que no están sujetos al control oficial, la valoración se sigue haciendo por el sistema anteriormente usado.

El nuevo procedimiento es indudablemente más exacto, porque la Oficina de Control de Cambios controla rigurosamente las declaraciones de los exportadores. Pero esto no quiere decir que la estadística no pueda estar afectada parcialmente por el fraude en la declaración, fraude que tiene como aliciente el burlar las disposiciones sobre control, y que no siempre puede evitarse en su totalidad.

En resumen, nuestra estadística toma hoy los valores CIF en puerto colombiano para las importaciones, y FOB en puerto colombiano para las exportaciones. Para las primeras, acepta los valores declarados en los manifiestos de aduana, que transcriben los que indica la factura consular. Para los segundos, acepta, respecto de los artículos cobijados por el Control de Cambios, los que constan en la respectiva licencia, y para valorar los otros, se emplea el procedimiento ya indicado arriba.

En la implantación de las reformas de que hemos venido hablando se ha tropezado con grandes dificultades, originadas principalmente en la forma defectuosa como vienen extendidas las facturas consulares. Pero poco a poco se ha ido venciéndolas, y parece que el comercio se ha acostumbrado ya a las nuevas fórmulas, lo cual hace esperar para el futuro una precisión apreciable en las cifras de esta estadística.

Los problemas del origen y de la destinación de las mercancías.

En el Informe de Julin que hemos citado tántas veces en el curso del presente capítulo, y cuya publicación se remonta al año de 1924, se resumía el problema de que queremos tratar ahora, en la siguiente forma:

"De los diversos datos de las estadísticas comerciales, hay pocos que sean consultados tan frecuentemente como los relativos a la proveniencia y a la destinación de las mercancías. ¿No es natural que la contabilidad económica de una nación pueda suministrar una respuesta precisa a estas cuestiones de apariencia muy sencilla: ¿cuáles son nuestros proveedores? ¿Cuáles nuestros clientes? Pero la complejidad de las relaciones comerciales, la imprecisión del problema por resolver, faltas de método evidentes, y, por encima de todo, la ausencia de uniformidad, nos colocan en frente de dificultades bien a menudo insalvables..... Es preciso reconocer que la diversidad de los puntos de vista en los cuales se colocan las estadísticas comerciales en la apreciación de los orígenes y de las corrientes del comercio, presentan algo de desconcertante..... Se puede, en efecto, considerar el país en que la mercancía que es objeto de las transacciones comerciales internacionales ha sido producida, y aquel en que es consumida o simplemente declarada para ser entregada al consumo. Otro sistema consiste en indicar el país de donde vienen las mercancías y aquel hacia el cual se dirigen. En ciertos casos, cuando la mercancía es despachada por caminos o por vías de agua interiores, la proveniencia está indicada por la frontera por la cual entra la mercancía, y la destinación, por el país fronterizo de salida. El punto de vista comercial proporciona otro criterio; es el país que ha hecho la venta de mercancía el que se designa como origen, y aquel a quien la venta es hecha, el que se mira como destinatario..... A esta falta de precisión en las ideas se agrega aún, para complicar la labor de quienes tienen que interpretar las estadísticas comerciales, una cierta indecisión en las instrucciones administrativas."

De la fecha de ese informe para adelante, se ha desarrollado un esfuerzo notable para conseguir la uniformidad,

primero por la Conferencia de Estadísticas Económicas de Ginebra, en 1928, y luégo por el Comité de Expertos Estadísticos de la Sociedad de las Naciones. Sin embargo, no se ha conseguido sobre este punto la adhesión muy general que se logró con relación a algunos otros de los que hemos examinado en el presente capítulo. Los nuevos métodos de la política comercial, la implantación bastante generalizada de los sistemas de **clearing,** han agudizado el problema y llevado a un cierto número de países a modificar sus métodos tradicionales. En la actualidad es muy notoria la tendencia a indicar el país de origen o producción de las mercancías importadas, a lo menos para un cierto número de ellas, y conservando durante algún tiempo los sistemas antiguos, por razones de comparabilidad (1).

La Conferencia de Estadísticas Económicas de Ginebra, distinguía para la importación: el país de origen o de producción, el país de consignación o de proveniencia, y el país de compra. Para la exportación, el país de consumo, el país de consignación o de destino y el país de venta.

La misma Conferencia, daba de esos términos las siguientes definiciones:

"Por país de origen es preciso entender, si se trata de un producto natural, el país en que ha sido producido, y si se trata de un producto manufacturado, el país en que ha recibido la forma bajo la cual ha sido introducido en el país de importación, siendo entendido que el reembalaje, el resurtido y la mezcla no constituyen una transformación.

Por país de consignación o de proveniencia, es preciso entender el país del que la mercancía ha sido expedida originariamente a la destinación del país de importación, con o sin ruptura de carga en el curso del transporte, pero sin transacción comercial en el país intermediario, en su caso.

Por país de compra es preciso entender el país en que el vendedor ejerce su actividad comercial.

---

(1) Armand Julin: **La Réforme des Statistiques d'importation et d'exportation en relation avec les nouvelles méthodes de la politique commerciale.** Bruxelles, 1937.

Por país de consumo es preciso entender el país en que la mercancía debe recibir el destino para el cual fue producida, o aquel en el cual debe sufrir una transformación, una reparación o un complemento de la mano de obra, siendo entendido que el reembalaje, el resurtido o la mezcla no constituyen transformación ni complemento de la mano de obra.

Por país de consignación o de destinación debe entenderse el país a cuyo destino es efectivamente expedida la mercancía con o sin ruptura de carga en el curso del transporte, pero sin transacción comercial en el país intermediario, en su caso.

Por país de venta debe entenderse aquel en que el comprador ejerce su actividad comercial."

Con ocasión de las sanciones económicas impuestas a Italia, la Liga de las Naciones se vio obligada a precisar cuándo puede considerarse que hay verdadera transformación, lo que hizo en los siguientes términos:

"Los productos cultivados o manufacturados en Italia..... que hayan sido sometidos a transformación en otro país, son italianos, a menos que un 25% o una proporción mayor del valor de tales productos, en el momento de salir de su último lugar de expedición, pueda atribuírse a transformaciones efectuadas en dichos productos después de haber salido éstos definitivamente de Italia" (1).

Hasta el año de 1935, inclusive, nuestra estadística de comercio exterior, no indicaba, al discriminar las importaciones y las exportaciones por países, a qué clase de país se refería, si al de compra, consignación u origen, o al de consumo, consignación o venta en cada una de esas dos operaciones comerciales. La práctica autoriza para creer que en la importación se tomaba el país de consignación o proveniencia, o sea aquel del que la mercancía era expedida originariamente a la destinación de Colombia, aunque las circulares de instrucciones del Ministerio de Relaciones Exteriores hablan de país de compra. La Cir-

(1) Paul Hermberg: **La política comercial y la reforma de la estadística del comercio exterior.** Memorándum inédito.

cular número 10, de 5 de junio de 1933, dice que se entiende por país de compra aquel en el cual se ha verificado la transacción. Por ejemplo, si una casa alemana vende a Colombia artículos que aquel país compró a Bélgica, sean o nó productos de Bélgica, al pie de la factura debe anotarse como país de compra, a Alemania. Pero en realidad, lo que ocurría y aún ocurre es lo siguiente: en la factura consular se indica como país de compra el que corresponde al sitio de donde se ha despachado una mercancía con destino directo a Colombia. Si en ese sitio se encuentra también la casa que vende la mercancía, entonces coincide el país de compra con el de consignación o proveniencia. Pero si allí no se encuentra la casa, lo probable es que la factura indique como país de compra nc aquel donde el comerciante que ha vendido ejerce su actividad comercial, sino el país de donde se despacha la mercancía, y donde el comerciante puede tener sucursal, agencia o corresponsales. No parece, en efecto, natural que al llenar la factura, se indique como país de compra uno distinto de aquel de donde se despacha la mercancía con destino a Colombia. Las palabras "país donde se verifica la transacción," envuelven un concepto jurídico que seguramente escapa a la apreciación del despachador y del cónsul.

De consiguiente, creemos que nuestras estadísticas anteriores a 1936 deben interpretarse en el sentido de que los países de los cuales aparecen importadas mercancías son aquellos de que se han despachado con destino a Colombia, sin transacciones comerciales en los países intermediarios.

De 1936 para adelante, se empieza a distinguir para las importaciones, el país de origen, del país de compra. ¿Qué debe entenderse por país de compra o por país de origen en nuestras acutales estadísticas?

Creemos que el concepto actual de país de compra es el mismo que acabamos de precisar como vigente en la época anterior a la reforma. En cuanto a país de origen, tampoco se ha dado una definición precisa. El Decreto número 7 de 1932 prescribe que los funcionarios consulares de la República en los puertos de embarque exigirán para impartir el visto bueno a las facturas consulares que

se les presenten, un certificado de origen, por triplicado, de las mercancías amparadas por tales facturas consulares. El certificado debe tener la refrendación del consulado colombiano en el país de origen de la mercancía o en su falta la de un cónsul de una nación amiga, o la de un funcionario que dé fe pública. En la Circular número 49, de 13 de diciembre de 1934, el Ministerio de Relaciones Exteriores determina que el certificado de origen de la mercancía debe ser expedido únicamente en el país de origen de la mercancía y debe llevar la visa del cónsul acreditado en ese país. Solamente cuando se trata de exportaciones hechas a Colombia por fracciones de lotes mayores que hayan sido enviados por otros países a aquellos desde donde se despacha a Colombia, la Circular número 63, de 13 de mayo de 1936, autoriza a los cónsules de Colombia para que expidan certificados de origen que comprueben el origen verdadero del lote que se ha fraccionado. En el estudio del profesor Hermberg ya citado, se anota que en la práctica no se cumplen esos requisitos y que es imposible cumplirlos, siendo lo aconsejable que el cónsul del país de compra, o, en su defecto, el del país de embarque, pueda también dar el certificado de origen, si el vendedor presenta documentos fehacientes sobre el origen de la mercancía.

Parece que lo que se necesita principalmente ahora es dar una definición precisa de país de origen, teniendo en cuenta que a virtud de los tratados comerciales rigen tarifas diferentes para las mismas mercancías, según el país donde tengan origen. También es indispensable fijar claramente el concepto de país de compra que hoy emplea nuestra estadística y que en la práctica no coincide exactamente en algunos casos con la definición dada por la Conferencia de Estadísticas Económicas de Ginebra.

El problema para las exportaciones colombianas es todavía más complejo. Antes de 1936 se indicaban los países de exportación, sin explicación alguna, bajo la simple denominación de "países de destino." Eso daba por resultado el que durante mucho tiempo figuraran en nuestras estadísticas exportaciones de café hechas a Venezuela, por ejemplo, cuando en realidad se trataba de exportaciones hechas a los Estados Unidos o a Europa, que salían

del Norte de Santander por Venezuela para ser embarcadas en Maracaibo, pero que en los manifiestos aparecían consignadas a las casas de este último puerto. Más tarde, se insistió para que se designara el destino final de las mercancías, sobre todo, bajo la influencia de la Junta de Control de Cambios. El artículo 6º de la Resolución número 141 de 1937, dictada por la Contraloría, dispuso que por la Dirección Nacional de Estadística se impartieran a las administraciones de aduana las instrucciones necesarias para que se ponga en los manifiestos de exportación, en la columna en que debe registrarse el país de destino, el de aquel que ha comprado la mercancía (país de venta). Pero una investigación personal realizada por el profesor Hermberg en Buenaventura demostró que en muchos casos, los comisionistas al llenar sus manifiestos dan simplemente el destino final del transporte marítimo, perjudicando la exactitud estadística. Sin embargo, como la Oficina de Control insiste cada vez más en exigir de los exportadores que indiquen como destino final el país que ha comprado la mercancía, se va remediando en parte el defecto anotado. De todas maneras, se requiere una definición más precisa, y una mayor claridad en los manifiestos de exportación.

La denominación que hoy tiene nuestra estadística de "país de venta" parece corresponder en realidad a la que da la Conferencia de Estadísticas Económicas como "país de consignación o de destinación," aunque tal cosa no pueda aceptarse con carácter general.

Se ha contemplado en muchos casos, que café comprado por Checoeslovaquia, figuraba en los manifiestos como exportado para Alemania, por errores cometidos por los exportadores en el diligenciamiento de aquéllos.

Lo que sí no determina hoy nuestra estadística, y que en realidad parece imposible conseguir, es la especificación de los países de consumo de nuestras exportaciones.

Como puede apreciarse, de todo lo que queda dicho, se hace necesaria todavía una labor de aclaración de conceptos y de educación de los importadores y exportadores, que dé a nuestras estadísticas un contenido siempre uniforme. Eso no bastará, naturalmente, para poner fin a las discrepancias que se originan en el hecho de que al-

gunos países, por ejemplo, aparezcan consumiendo productos colombianos, sin figurar en nuestros registros de exportación, por no haber comprado directamente a Colombia.

Por lo demás, esas discrepancias constituyen un problema para todos los países, y no sin melancolía pudo anotar Julin que al optar el Comité de Expertos Estadísticos de la Sociedad de las Naciones por recomendar que al lado de las estadísticas que ha llevado cada país según los métodos que ha juzgado más adaptables a sus fines y necesidades, se presenten datos complementarios que indiquen el país de origen para algunas series de mercancías importantes, se anuló el trabajo de aproximación hecho durante más de diez años de pacientes esfuerzos, para conseguir una unificación completa en los sistemas.

El año estadístico.
Problemas de imputación.

En la estadística de comercio exterior, el año estadístico coincide con el año solar, en Colombia, como en casi todos los países.

Pero el movimiento comercial se presenta también mensualmente, no sólo por la importancia que tiene conocer los datos con la mayor oportunidad, sino también porque hay un interés evidente en saber cuáles son dentro de un mismo año los períodos de mayor o menor actividad, y poder apreciar los efectos de las medidas aduaneras, de las fluctuaciones monetarias, etc., sobre el volumen de las transacciones.

¿Qué regla debe seguirse para imputar a un mes determinado las importaciones o las exportaciones? O, en otras palabras, ¿en qué momento debe considerarse cumplida la importación o la exportación para el efecto de su registro estadístico?

Como lo explicaremos más adelante, en Colombia se toman los datos de los manifiestos aduaneros. La Resolución número 31 de 1937 prescribe que las aduanas remitan a la Contraloría cada diez días los legajos de manifiestos contabilizados durante la década respectiva. Un manifiesto se contabiliza para la importación cuando se han pagado los derechos y la mercancía ha quedado a la dis-

posición de los importadores. Pero esa contabilización se puede demorar algunos días después de la llegada de las mercancías al puerto colombiano. En todo caso, cuando las mercancías han quedado a la libre disposición de los importadores, se entienden ya nacionalizadas, conforme a la definición dada por la Conferencia Internacional de Estadísticas Económicas de Ginebra. Si coincidieran siempre la contabilización y la colocación de las mercancías a la libre disposición, no habría ningún error en tomar como importaciones de un mes las contenidas en los manifiestos contabilizados en ese mes.

Pero sucede que en las aduanas se practica en una cierta medida la costumbre denominada del "barbeo," de acuerdo con la cual, un comerciante que tiene urgencia en sacar de la aduana sus mercaderías, y que tiene constituída una fianza para responder de los derechos o hace un depósito provisional, obtiene un reconocimiento también provisional, y las mercancías quedan a su libre disposición inmediatamente. Posteriormente vendrán la liquidación definitiva y la contabilización del manifiesto. Esto trae como consecuenca que, para un determinado porcentaje, no coincidan exactamente la contabilización que sirve de base a la estadística, con la efectiva nacionalización de las mercancías.

También ocurre que algunas mercancías cuya contabilización ya se ha hecho, permanecen, sin embargo, en el depósito aduanero durante los quince días de depósito libre, sin ser retiradas.

Estos errores de imputación no tienen excesiva importancia de un mes a otro; pero sí sería conveniente evitar que alteraran las cifras globales del año estadístico. La resolución del problema se encuentra actualmente al estudio de la Contraloría.

Para las exportaciones, se venían también haciendo las imputaciones de acuerdo con las épocas de contabilización de los manifiestos. Esto implicaba errores, puesto que la mercancía se embarcaba en realidad antes de esa contabilización. Por tal causa, se presentaron frecuentemente disparidades notorias entre las cifras de la estadística de comercio exterior, y las de exportación de café que elabora la Federación Nacional de Cafeteros so-

bre las informaciones de sus agentes en los puertos, informaciones basadas en las cantidades embarcadas. Para obviar ese inconveniente, se dictó la Resolución Reglamentaria número 7, de 7 de marzo de 1938, que dispuso tomar como fecha de exportación la de embarque que debe figurar en cada manifiesto. De conformidad con ese criterio se corrigieron los datos de enero y febrero del presente año, y se ha seguido procediendo en los siguientes. Naturalmente, esto implica una demora en la publicación de los datos estadísticos, ya que, hasta veinte días después de un mes determinado, se contabilizan manifiestos en que constan embarques verificados en ese mes.

La elaboración de los datos.
Los registros. La publicación.

La ya citada Resolución número 31 de 1937 prevé la forma como debe recogerse y elaborarse la estadística de comercio exterior. Las aduanas envían cada década las más importantes, cada mes las otras, los manifiestos de importación y exportación. Igual cosa hacen las oficinas de encomiendas postales. Esos manifiestos deben contener las especificaciones que necesita la estadística según lo hemos venido viendo, especificaciones que en buena parte transcriben las de las facturas consulares. La Contraloría ha conseguido del Gobierno Nacional la adopción, por medio de decretos, de los modelos planeados con fines estadísticos.

Para la elaboración de los datos se utilizan los procedimientos mecánicos, y mensualmente se publican las cifras de importaciones y exportaciones por países y aduanas en el **Boletín de Información Económica y Estadística de Colombia,** junto con la estadística de importación y exportación de los artículos importantes.

En las oficinas del grupo encargado de esas labores, se llevan los siguientes registros permanentes:

a) Importación por:
   1. Artículos por países de compra, por países de origen.
   2. Artículos por países de origen, por países de compra.

3. Artículos por aduanas.
4. Países de compra, por artículos.
5. Países de origen, por artículos.
6. Países de compra. Dato total.
7. Países de origen. Dato total.
8. Aduanas. Dato total.
9. Agrupaciones económicas, por capítulos y grupos.
10. Agrupaciones industriales, por capítulos y grupos.
11. Importaciones del Gobierno Nacional, por artículos.
12. Importaciones de otras entidades que gozan de exenciones de derechos, por artículos.

b) Exportaciones por:

13. Artículos por países de venta.
14. Artículos por aduanas.
15. Países de venta, por artículos.
16. Departamentos de origen, por artículos.
17. Países de venta. Dato total.
18. Aduanas. Dato total.
19. Agrupaciones económicas, por artículos y grupos.
20. Agrupaciones industriales, por capítulos y grupos.

Fuera de las informaciones especiales que se suministran a las personas públicas o privadas que las solicitan, se publica mensualmente, como ya quedó dicho, un cierto número de datos en el **Boletín de Información Económica y Estadística de Colombia.** Desde hace algunos meses, esa información se da acumulada respecto a todo el período transcurrido del año estadístico, y, separadamente, además, para el mes a que se refiera la publicación. Los datos en cuestión son los siguientes:

Importación por países de origen y países de compra. (Valor global para cada país).

Exportación por países. (Valor global para cada país).

Importación de 300 artículos importantes. (Peso neto en kilos, valor y unidad comercial. Esto último, sólo para 56 de entre ellos).

Exportación de artículos importantes, (balata, bananos, bálsamo de Tolú, café, cueros de res, cueros de cabra y oveja, cueros de caimán, dividivi, petróleo crudo, platino crudo, tabaco en rama, tagua, sombreros de paja), por países de venta, departamentos de origen y por aduanas. (Peso neto, valor y nidad comercial. Esto último sólo para el banano, el café, el petróleo crudo y el platino crudo).

Exportación de oro, por aduanas y por países de venta. (Peso en onzas troy, valor y número de barras o lingotes).

Exportación total por departamentos. (Peso y valor por cada departamento).

Importación y exportación por aduanas. (Peso y valor)

Nuestro último **Anuario de Comercio Exterior,** correspondiente a 1937, presenta las siguientes grandes divisiones:

PRIMERA PARTE

a) Comercio de oro. (1932-1937).
   1. Por especies (oro amonedado, o en lingotes y demás formas admitidas por los reglamentos bancarios. Onzas troy y valor).
   2. Por países.

b) Comercio de mercancías únicamente. (1933-1937).
   1. Importación y exportación por agrupaciones económicas. (Peso bruto y valor).
   2. Importación y exportación por agrupaciones industriales. (Peso bruto, valor).
   3. Importación por artículos importados. (Peso bruto, valor).
   4. Exportación por artículos importantes. (Peso bruto, valor).
   5. Importación y exportación por aduanas. (Peso bruto, valor).
   6. Importación y exportación por países. (Peso bruto, valor).
   7. Países por artículos importantes, (país de compra, país de origen, peso y valor), en la importación.
   8. Países por artículos importantes, en la exportación.

SEGUNDA PARTE

(Datos de 1937).

a) Importación de artículos por países y aduanas. (Cada artículo por país de compra, por país de origen y por aduanas, en kilos brutos, kilos netos y valor. Para un cierto número, además, las unidades comerciales).

b) Exportación por países, departamentos y aduanas. (Para cada artículo el país de venta, el departamento de origen y la aduana de salida, en kilos brutos, kilos netos y valor).

TERCERA PARTE

(1936-1937).

a) Importación. Agrupaciones industriales por países de origen y de compra. (Kilos brutos y valor).
b) Exportación. Agrupaciones industriales, por países de venta. (Kilos brutos y valor).
c) Importación. Agrupaciones económicas por países de origen y de compra. (Kilos brutos y valor).
d) Exportación. Agrupaciones económicas por países de venta. (Kilos brutos, valor).
e) Importación y exportación por aduanas, mensualmente. (Peso y valor).

Esta publicación, hecha de conformidad con los principios que se han explicado detalladamente en el presente capítulo, es la más completa aparecida hasta hoy entre nosotros.

La comparabilidad de las cifras al través del tiempo. Variaciones en la cantidad y en el valor de las mercancías.

Tema de vivas discusiones entre los estadísticos y economistas, ha sido éste de la comparabilidad de las cifras totales del comercio internacional de un país, al través del tiempo. Hemos visto ya que, en efecto, las transacciones se expresan no sólo en cantidades sino también en valores. ¿En qué medida las variaciones en el valor de las importaciones o exportaciones significan una modificación real en el volumen del tráfico? Es un problema para cu-

ya solución se han ideado muchos procedimientos tan ingeniosos como controvertidos (1).

Suponiendo un volumen de transacciones siempre igual en su magnitud y en su composición, las modificaciones en el valor total dependen, como en todo problema de precios, o de las variaciones sufridas por el precio de cada mercancía, o de las que experimente el común talón de los valores, que es la moneda.

Pero esa hipótesis no se presenta nunca, sino que, antes por el contrario, el volumen de las transacciones varía, alterándose la proporción que corresponde a cada mercancía en particular dentro del conjunto, o dejando de figurar unas mercancías y apareciendo otras nuevas. Suponiendo, pues, que el valor de la moneda y los precios de los artículos se mantengan inalterables, el valor total de las transacciones se modificará, como consecuencia de las variaciones en las cantidades.

En realidad, todos esos fenómenos suelen presentarse conjuntamente, variando a la vez la cantidad de las transacciones, los precios de los artículos y el valor de la moneda. ¿En qué medida es posible medir la influencia de cada uno de esos factores?

Respecto de cada artículo en particular, el procedimiento ideado por M. Stephens Bourne, citado por Julin, nos parece sencillo y claro. Se adopta un año como base, y se obtiene el precio unitario, dividiendo el valor de la exportación o de la importación por la cantidad de la mercancía dada. En los años siguientes, basta multiplicar la cantidad de mercancía importada o exportada por el precio del año base. La diferencia entre la suma así obtenida y la registrada realmente, es imputable a la variación de los precios. La diferencia entre la misma suma y el valor del año base, es imputable a la variación en las cantidades.

Si la misma operación se repite para cada artículo de la nomenclatura, se obtendrán las diferencias totales en el valor, imputables a variaciones en los precios o a variaciones en el volumen del tráfico.

---

(1) A. Julin: **Principes de Statistique Théorique et apliquée. Tome deuxiéme. 1923.**

Naturalmente, quedaría por determinar, dentro de las variaciones en los precios, la influencia que corresponda a las alteraciones en el valor de la moneda.

Este es precisamente el procedimiento que ha recomendado entre nosotros el profesor Paul Hermberg. Pero se tropieza con la dificultad de que, como tuvimos ocasión de explicarlo ya, los precios que figuran en años anteriores no son homogéneos, porque responden a cotizaciones que son unas veces CIF y otras FOB o "en fábrica", en tanto que de 1937 para adelante se tienen siempre precios CIF. Los cálculos que se hicieran estarían viciados por ese defecto. Aparte de eso, debe recordarse que nuestra estadística se llevaba antes de 1936 en kilos brutos, por lo cual en los precios unitarios que se calcularan vendrían a quedar comprendidos los embalajes.

Los aumentos o disminuciones en el valor, imputables a las variaciones en los precios, quedarían expresados en moneda legal. Puede suceder que esa moneda se haya depreciado o valorizado con relación al año base. Para medir ese factor, es necesario dar a la unidad monetaria un valor determinado, que bien puede ser expresado por la cantidad de oro que podía adquirir esa unidad monetaria en el año escogido. Entonces, los cálculos de que hemos hablado arriba deben hacerse convirtiendo los valores de cada año, de conformidad con la proporción que exista entre el oro que la unidad monetaria podía adquirir en el año base, y el que pueda adquirir en cualquier otro año que se tome en consideración. Un ejemplo, bastará para entender debidamente el conjunto del problema

Consideremos dos mercancías: A y B. En el año base, que vamos a suponer sea el de 1930, se importan esas mercancías por las cantidades y en los precios siguientes:

A: 5 toneladas por valor de $ 100. Valor unitario, $ 20.
B: 5 toneladas por valor de $ 5. Valor unitario, $ 1.
Valor total de la importación, $ 105.
En el año de 1937, la importación es la siguiente:
A: 6 toneladas por valor de $ 150.
B: 8 toneladas por valor de $ 16.
Valor total de la importación, $ 166.

A los precios de 1930, el valor de la importación en 1937 sería el siguiente:

A: $ 120—B: $ 8—Valor total, $ 128.

La diferencia entre $ 166 y $ 128, o sea $ 38, es imputable a la variación en los precios. La diferencia entre $ 128 y $ 105, o sea $ 23, es imputable a la variación en las cantidades. El total, o sea $ 61, corresponde exactamente con la diferencia entre los valores totales de los dos años.

Operando ahora con los mismos precios, supongamos que la moneda se ha desvalorizado en un 20% con relación al oro, de un año a otro. Entonces tendremos que restarle al valor total de las importaciones de 1937 ese 20%, que equivale a 33,2. Queda un valor oro de $ 132,8. Si a esa cantidad se le resta la primitiva de $ 128, se obtendrá la cifra de $ 4,8, que representa la variación de los precios. Entonces la cifra de $ 61 estará descompuesta así:

Aumento imputable a variaciones en las cantidades ....$	23
Aumento imputable a alza de precios	4,8
Aumento imputable a desvalorización de la moneda	33,2
Total .... $	61,0

Para estas explicaciones hemos partido de aceptar como medida de las variaciones en el valor de la moneda, las que sufre con relación a una mercancía determinada: el oro. Una cosa radicalmente distinta sería el pretender medir la desvalorización de la moneda por las variaciones en los precios de las mercancías importadas, con relación a un año base. El procedimiento descrito, sólo toma en cuenta las variaciones de la moneda nacional en frente de las otras divisas extranjeras, sobre la base del común patrón monetario internacional. En cuanto a las causas que hayan influído en las variaciones de los precios en los mercados externos, nada revela ni puede revelar este método. En otras palabras, el hecho de tomar en cuenta las variaciones de la moneda legal con relación al oro, sólo sirve para eliminar en la consideración del problema el factor representado por las alteraciones del cambio, y

poder saber así, si se está comprando o vendiendo más caro o más barato, y en mayor o menor cantidad que antes.

En la actualidad, nuestro **Anuario de Comercio Exterior** presenta en un cuadro especial el número de toneladas de cada año, el valor en moneda legal, y el valor en pesos oro. Pero de esos datos globales no puede deducirse ninguna conclusión de aquellas a que nos hemos venido refiriendo, pues, como se recordará, las operaciones descritas deben llevarse a cabo para cada renglón de la nomenclatura.

En el año de 1935, el doctor Marco Tulio Gómez, entonces Director de Estadística, implantó un procedimiento, hoy abandonado ya, por medio del cual calculaba la influencia que en la variación de los valores totales tenían los distintos factores atrás enumerados. Pero partía de la base de obtener el valor medio de la tonelada en pesos oro, sobre el tonelaje total, y no el valor unitario para cada clase de mercancía. Este sistema fue objeto de críticas que se encontraron fundadas, porque en realidad deja de lado el factor representado por las variaciones en la proporción que cada mercancía tiene en el conjunto total del tonelaje. Sin duda, se apeló a ese método ante la dificultad de comparación que presentaban los valores de cada artículo por las razones que atrás expusimos, en tanto que para el conjunto se tomaba el valor total aumentado con un 12%, como tuvimos ocasión de explicarlo. Pero como por ese camino se llega a resultados erróneos, estimamos que se procedió acertadamente al abandonarlo (1).

(1) Marco Tulio Gómez: **Sentido de las cifras estadísticas del comercio exterior. Boletín de la Contraloría.** Julio y agosto de 1935. Números 91 y 92.

CAPITULO XVI

TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

La estadística de los transportes.

Para la organización de esta estadística precisa tener en cuenta los tres elementos indispensables del transporte: vía, vehículo y fuerza motriz. Las diferentes clases de vía determinan un primer criterio de clasificación, dividiendo los transportes en terrestres, fluviales, marítimos y aéreos. Dentro de cada una de tales divisiones, es posible luégo hacer nuevas distinciones fundadas en la clase de los vehículos, en la fuerza motriz empleada, etc. (1).

Mirando la cuestión por otro aspecto, hay estadísticas que podríamos llamar estáticas, cuyo destino es mostrarnos las vías y el equipo existentes en un determinado momento, y estadísticas dinámicas que expresan, ya el movimiento material del transporte, ya los resultados financieros del mismo, en un período dado. En el curso de este capítulo, veremos cómo se consideran cada uno de esos puntos para los distintos ramos de la industria.

La Resolución número 38 de 1937, orgánica de esta estadística en Colombia, y que en buena parte no hizo sino consagrar prácticas ya en uso, distingue los siguientes ramos de transportes: ferrocarriles, cables aéreos, carreteras, navegación aérea, movimiento marítimo, movimiento de cabotaje y costanero, y movimiento fluvial.

Los transportes férreos.

La Comisión Mixta constituída por el Instituto Internacional de Estadística y por la Comisión Consultiva y

---

(1) Prof. Epicarmo Corbino: **Transporti Terrestri e Marittimi. Trattato Elementare di Statistica.** Vol. IV e V. Milano, 1933.

Técnica de Comunicaciones y Tránsito de la Sociedad de las Naciones, resume en el cuadro siguiente las estadísticas técnicas y administrativas que deben darse para los transportes férreos:

PRIMERA PARTE

A—Consistencia jurídica y financiera.
1. Estatuto jurídico.
2. Capital-acción.
3. Capital-obligación y bonos a corto término.
4. Gastos de establecimiento y cargas del capital.

B—Consistencia técnica.
1 Vías.
2. Material de tracción.
3. Material de transporte.

SEGUNDA PARTE

Resultados técnicos de la explotación:
1. Recorridos.
2. Tráfico de pasajeros.
3. Tráfico de mercancías.

TERCERA PARTE

Resultados financieros:
1. Entradas por pasajes.
2. Entradas por fletes.
3. Entradas totales.
4. Gastos de explotación.

CUARTA PARTE

Diversos:
1. Personal.
2. Combustibles y corriente.
3. Provechos resultantes para el Estado de la construcción y explotación de los ferrocarriles: construcción y explotación de los ferrocarriles: impuestos percibidos y avaluación de las economías realizadas.
4. Cargas resultantes para el Estado de la construcción y de la explotación de los ferrocarriles.

Nuestros reglamentos no prevén la presentación regular de los datos correspondientes a la primera parte. Para los ferrocarriles de propiedad nacional pueden encontrarse ellos en los informes anuales publicalos por el Consejo Administrativo y por la Contraloría General (1). Los de propiedad departamental publican igualmente algunas de las especificaciones enumeradas atrás. En cambio, las oficinas de la Estadística Nacional no disponen hasta el momento con relación a las estadísticas de esa misma primera parte, de los datos concernientes a las empresas privadas que explotan algo más del 20% del total de las líneas.

Vías y equipo.

Se presentan en Colombia los datos correspondientes a cada ferrocarril en explotación, con las siguientes especificaciones en cuanto a la vía:

Longitud de las líneas principales en explotación. (Kilómetros).

Longitud de los ramales, en patios y apartaderos.

Entrevía: clasificación de las líneas, según la separación entre los rieles.

Distribución de los kilómetros en explotación, por departamentos.

Número de estaciones y paraderos.

Distancia media entre las estaciones. (Metros).

La Comisión Mixta recomienda que se den datos bastante más completos, distinguiendo entre vías simples, dobles y triples, y ofreciendo especificaciones relacionadas con el perfil y el trazado.

En cuanto al equipo, precisa distinguir entre el material de tracción y el de transporte. En el primero, pueden separarse a su vez las locomotoras y los vehículos automotrices. Para aquéllas, expresan nuestras estadísticas el número de unidades, el total de la fuerza tractiva en kilos, y el promedio de fuerza tractiva por locomotora. Para los autoferros, el número de unidades, la capacidad total de pasajeros que pueden transportar, y el promedio de capacidad para cada unidad.

(1) **Informe Financiero del Contralor General de la República. Anexo I. Los Ferrocarriles Nacionales en 1937. Bogotá, 1938.**

En el material de transporte se distinguen los vagones de pasajeros y los de carga. Para los de pasajeros, se indica el número de unidades, la capacidad total y el promedio por unidad. Para los de carga, el número, la capacidad expresada en toneladas, y el promedio por carro.

También sobre estos particulares, la Comisión Mixta recomienda especificaciones completas que arrojen más luz sobre la naturaleza del equipo empleado; por ejemplo, se separan los vagones cubiertos de los descubiertos. Es importante, en todo caso, hacer resaltar el número medio de locomotoras o de carros por kilómetro explotado (1).

Recorrido y movimiento.

El recorrido se expresa en trenes-kilómetros, o en carros-kilómetros. Para los trenes se distingue entre de pasajeros, de carga, mixtos y especiales, indicando el peso medio con locomotora y sin locomotora. Cuando se expresa en carros-kilómetros, se separa el servicio de pasajeros, del de carga, y se pone en relación el recorrido con el número de pasajeros-kilómetros y el promedio de pasajeros por carro, o con el de toneladas-kilómetros y toneladas de carga por carro cargado, según el caso.

La estadística del movimiento toma como unidad el pasajero o la tonelada. El número de pasajeros-kilómetros expresa el producto del número de pasajeros por el de kilómetros de vía recorridos; el de toneladas-kilómetros, es el producto de la carga transportada, por el número de kilómetros recorridos. Dividiendo el total de pasajeros-kilómetros o de toneladas-kilómetros, por el número de kilómetros de la línea, se obtiene el dato de pasajeros-ki-

(1) **Exposé des travaux de la Commission Mixte constituée par L'Institut International de Statistique et par la Commission Consultative et Technique des Communications et du Transit de la Société des Nations, et Rapport Général fait au nom de la Commission des Transport de L'Institut International de Statistique.** Présentés a L'Institut par M. Joseph Girard. **Bulletin de L'Institut International de Statistique. Tome XXVI, 1931.**

lómetros o toneladas-kilómetros por kilómetro de vía, expresivo de la densidad del tráfico. También es interesante establecer el promedio de la distancia recorrida por cada pasajero. Los cuadros de la Comisión Mixta incluyen sobre el particular las siguientes especificaciones: número de pasajeros transportados por cada ferrocarril (de las distintas clases), número de pasajeros-kilómetros, pasajeros-kilómetros por kilómetro explotado, pasajeros-kilómetros por carros-kilómetros, pasajeros-kilómetros por trenes-kilómetros, y recorrido medio por pasajero. Análogas informaciones respecto de la carga transportada.

Nuestra estadística ofrece prácticamente las mismas especificaciones, expresando además el promedio de pasajeros por carro, el valor pagado por pasajero, la tarifa media por pasajero-kilómetro, el valor de los pasajes, y el número de pasajeros que no pagan, con indicaciones semejantes respecto de la carga.

Esta estadística, como se comprende, debe dar una gran importancia a los números relativos, y relacionar entre sí los distintos factores, a fin de suministrar una visión clara del movimiento y de sus complejas modalidades.

La nomenclatura de las mercancías transportadas.

El transporte de mercancías no sólo debe indicarse en la forma que cabamos de describir, sino que es también necesario, hacer dentro del conjunto de los objetos transportados, algunas discriminaciones. Una primera división que puede hallarse en nuestro **Anuario**, es la de carga que paga y carga que no paga. La Comisión Internacional objeta esa forma, recomendando mejor una clasificación entre transportes comerciales y transportes en servicio. Los primeros comprenderían, en general, aquellos que dan lugar a entradas; los segundos, los de mercancías que son necesarias para el propio servicio del ferrocarril, los materiales de la estructura y de la vía, etc. Pero entre nosotros resultaría conveniente dividir a su vez los comerciales en transportes gratuitos (entidades públicas) y otros.

Un problema bastante complejo es el de la manera co-

mo deben clasificarse las mercancías según su naturaleza. No hay que perder de vista que la estadística de los transportes es una de las estadísticas comerciales, y, de consiguiente, sus datos deben estar presentados en forma que permita su confrontación con los de las otras estadísticas de esta clase. El Comité de Unificación de las Estadísticas de Transportes de la Sociedad de las Naciones, había preparado tres listas, más o menos amplias y discriminadas, destinadas a ese objeto. La Comisión Mixta ha juzgado deseable que todos los estados adopten una de ellas, de preferencia la marcada con la letra A, que es la más detallada, expresando, sin embargo, su opinión sobre que dichas listas debían sufrir una revisión para armonizarlas con las clasificaciones que se adoptaran internacionalmente para el comercio exterior. Hoy, habiendo aprobado ya el Consejo de la Sociedad de las Naciones la nomenclatura que tuvimos ocasión de estudiar en el capítulo anterior, los esfuerzos deben enderezarse a elaborar la nomenclatura de las mercancías transportadas, en armonía con la comercial. Lo indicado además es que la misma nomenclatura se aplique en las distintas clases de transportes.

Entre nosotros, rige en los ferrocarriles una nomenclatura de cinco grandes grupos: productos de la agricultura, animales y sus productos, productos de minas, productos forestales, productos manufacturados. Esos grupos están divididos, a su vez, en cerca de ochenta rúbricas. En los otros ramos del transporte, rige una división semejante, con ligeras variantes. La carga que no paga se presenta sin clasificar, lo que es indudablemente un defecto, pues en algunos ferrocarriles representa ella un volumen de transporte bastante considerable. Simultáneamente con la reforma que hemos aconsejado para la nomenclatura de comercio exterior, debe estudiarse la de los transportes, armonizándolas de la manera más completa que sea posible.

Como la discriminación de la carga transportada se presenta en conjunto para cada ferrocarril, sin indicar la dirección del transporte, los datos pierden bastante de su utilidad, siendo este otro punto sobre el cual se hace necesaria una pronta reforma de nuestros reglamentos.

Los resultados financieros.

La Comisión Mixta exige, respecto de los resultados financieros, las siguientes especificaciones:

a) Pasajes:

Entradas por pasajes respecto de cada clase, y entradas totales por este concepto.
Entrada media por pasajero.
Entrada media por pasajero-kilómetro.
Entrada por kilómetro explotado.
Entradas por concepto de equipajes.
Entradas totales por el transporte de pasajeros.

b) Fletes:

Entradas por carga comercial, por transportes en servicio y totales.
Entradas medias por tonelada transportada.
Entradas medias por tonelada-kilómetro.
Entradas por kilómetro explotado.

c) Entradas totales:

Entradas.
Porcentaje que con relación a las entradas totales tiene cada uno de los distintos conceptos.
Entradas por kilómetro explotado.
Entradas por tren-kilómetro.

d) Gastos de explotación:

Administración general.
Movimiento y tráfico.
Vía y estrutcura.
Material y tracción.
Diversos.
Total general, dividido entre gastos de personal y otros.
Coeficiente de explotación.
Gastos por kilómetro explotado.
Gastos por tren-kilómetro.

Aunque prácticamente se dispone entre nosotros de todos esos datos, el **Anuario General** no los presenta exactamente en la forma que ha quedado indicada. Sin embargo, nuestra estadística puede considerarse bastante completa sobre el particular, aparte de que en los informes oficiales se encuentran muchos otros detalles adicionales.

Otras estadísticas del transporte férreo.

De las otras estadísticas del transporte férreo recomendadas por la Comisión Mixta, las relacionadas con los provechos o cargas que resultan para el estado de la construcción y explotación de los ferrocarriles, no se publican en el **Anuario General,** y deben buscarse en el **Informe Financiero del Contralor General de la República.** Respecto de los gastos de combustible, se da entre nosotros, para cada ferrocarril, la cantidad y el valor del carbón, la leña, y los aceites combustibles consumidos, relacionándolos con el número de locomotoras en servicio, y con el recorrido en kilómetros.

El personal ocupado se indica en cifras globales, con la sola separación de empleados y obreros. Sería conveniente adoptar una clasificación más completa, como la propuesta por la Comisión Mixta: administración central, servicios regionales, sostenimiento y vigilancia de las vías y estructuras, servicio de estaciones, servicio de trenes, etc., expresando, además, el personal por kilómetro explotado, por trenes-kilómetros y por carros-kilómetros.

Los transportes por carreteras.

Entre nosotros, sólo se presentan estadísticas relacionadas con la vía (red de carreteras nacionales y departamentales, kilómetros construídos y proyectados), y con el número de vehículos en circulación en 31 de diciembre de cada año. Esta última estadística divide los vehículos según el uso (oficiales, particulares, de alquiler), y según su naturaleza. (Automóviles, autobuses, camiones, motocicletas, coches de tracción animal, carros y carretas de tracción animal, bicicletas). Nada se indica respecto a la capacidad transportadora ni a la mercancía o a las personas transportadas. Como sería excesivamente costoso mantener un servicio constante en todas las carreteras del país, para registrar el tránsito, podrían hacerse indagaciones por uno o más días, en diversas épocas, con lo cual se llegaría a cálculos relativamente aproximados (1).

---

(1) Armand Julin: **Principes de Statistique Théorique et Appliquée.** Tome deuxiéme.

Cables aéreos.

Esta estadística, llevada también por el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, se presenta en forma casi idéntica a la que hemos descrito respecto de los transportes férreos.

Transportes aéreos.

Se indica en kilómetros la longitud en las líneas, el número de viajes redondos semanales, el equipo, el personal de empleados y el tráfico.

Respecto del equipo se expresa: número de hidroaviones, aviones y anfibios, y capacidad total y media en kilos para cada clase de vehículos.

En el personal se separan: los pilotos y copilotos, los mecánicos, y el resto del personal ocupado.

Para el tráfico se indica: el número de viajes, el kilometraje recorrido, las horas de vuelo, los pasajeros transportados, y la carga transportada, en kilos.

En la actualidad se estudian algunas reformas que complementen los datos anteriores.

La navegación fluvial.

Las estadísticas relacionadas con la navegación interior deben estar precedidas de una descripción sumaria de las vías navegables que comprenda la longitud en kilómetros de las distintas secciones de cada vía, la indicación de los puertos importantes, profundidades, puentes, etc. Periódicamente deberá hacerse también mención de los trabajos de mejoramiento cumplidos en las vías.

Vendrá luégo la estadística de embarcaciones, que, como en los otros ramos, deberá indicar la naturaleza de la fuerza motriz empleada, y la capacidad transportadora.

Aparte de eso, se registrará el movimiento de los puertos, la utilización de las vías navegables, la naturaleza y dirección de las mercancías transportadas, etc. (1).

Nuestra estadística de navegación fluvial, se limita casi

---

(1) Jean Piekalkievicz: **Rapport de la Commission de la Statistique des Transports sur l'unification internationale de la statistique des tranports sur les voies de navigation intérieure et maritime.** B. de L. I. I. de S. Tome XXVI.

exclusivamente al río Magdalena, que es nuestra principal arteria, y comprende las siguientes informaciones:

a) Vía. Ríos navegables: longitud navegable en kilómetros, número de puertos, territorios departamentales que recorren, y tonelaje posible en algunos sectores. Cuadro de distancias entre los puertos del río Magdalena.
b) Embarcaciones. Registro de embarcaciones mayores y menores en el río Magdalena, especificando la clase de las embarcaciones, las características del casco, la potencia en H. P. y la capacidad. Registro de embarcaciones en los ríos Sinú y Atrato.
c) Movimiento de embarcaciones en el río Magdalena. Para cada puerto se da el número de embarcaciones mayores y menores, que llegan o salen, subiendo o bajando el río.
d) Movimiento de pasajeros en el río Magdalena. Para cada puerto, el número de pasajeros, distribuídos por clases, que llegan o salen, subiendo o bajando el río.
e) Movimiento de carga en el río Magdalena. La carga, clasificada en seis grupos (productos de la agricultura, animales y sus productos, productos de minas, productos forestales, productos manufacturados, varios sin clasificar), se especifica para cada puerto, según sea recibida o despachada.
f) Movimiento de ganado embarcado o desembarcado con especificaciones del movimiento semejantes a las indicadas para la carga.
g) Carga recibida, por artículos, en kilos, en cada uno de los puertos principales. (15). Carga despachada, con iguales especificaciones.
h) Intercambio de carga, por puertos, en toneladas. Intercambio de carga entre los puertos principales, en toneladas-kilómetros.

Movimiento marítimo. Cabotaje.

Nuestra estadística de movimiento marítimo da, en primer término, para cada año, el movimiento de buques en los puertos colombianos, especificando los entrados y los salidos, con indicación de su tonelaje neto, la carga en toneladas, y la clase de fuerza motriz. (Vapores, veleros).

Esos mismos datos se dan también distribuyendo los buques según la bandera.

No contempla nuestra estadística el movimiento de navíos desde el punto de vista del lugar de proveniencia y de destino. Tampoco se publican estadísticas especiales para cada puerto con las especificaciones que ha considerado conveniente incluír el informe internacional rendido por Piekalkievicz, y que citamos atrás. (Navíos entrados para descargar en el puerto, navíos que entraron cargados y no descargaron nada en el puerto, etc.).

El movimiento de cabotaje se registra con las siguientes informaciones:

Movimiento de carga, por grupos, en kilos. (Recibida y despachada de cada puerto).

Carga recibida, por artículos, en kilos, en cada puerto.

Carga despachada, por artículos, en kilos, en cada puerto.

Intercambio de carga, por puertos, en kilos.

Es, desde todo punto de vista, muy interesante complementar esta estadística del cabotaje con una información anual sobre los navíos, tomada de las matrículas oficiales. Se recomienda que esa información comprenda los datos siguientes:

Número de navíos por cada puerto o lugar de registro, indicando las distintas categorías. (Veleros, vapores, motores, etc.).

Para cada categoría, el tonelaje bruto y el tonelaje neto.

Distribución de los navíos en grupos, según su edad.

Nuevas adquisiciones, o pérdidas en el curso de cada año.

Navíos fuera de servicio.

Comunicaciones postales y eléctricas.

Esta estadística es elaborada entre nosotros por el Ministerio de Correos y Telégrafos, y la Contraloría no ha tomado todavía ninguna ingerencia en su reglamentación.

Aunque entendemos que se lleva de manera muy detallada, por oficinas, el **Anuario General** sólo publica cuadros resúmenes. En cuanto a los correos, se da el dato en piezas, no en peso, de la correspondencia del interior despachada, de la del exterior despachada y de la del exterior recibida, además de las cifras correspondientes a va-

lores, encomiendas y giros del interior despachados. Se indica igualmente el total de viajes. La correspondencia está dividida según su clase.

Para la red telegráfica se indican los kilómetros de líneas, especificando si son de cobre o de hierro. Las oficinas se clasifican en simples de telégrafos y mixtas de correos y telégrafos. Para los locales ocupados, se indica si son municipales o tomados en arrendamiento, y en este último caso, el monto global de las sumas pagadas como canon de alquiler.

El número de circuitos telegráficos en servicio se distribuye según los sistemas. El movimiento telegráfico se divide en servicio oficial y servicio interno, y para cada uno se da el total de despachos y el de palabras transmitidas. El movimiento que se denomina "productivo" se distribuye así: en el interior, al exterior, de la prensa; y además del número de despachos y el de palabras, se indica el valor en pesos de la transmisión. Respecto de las conferencias telegráficas, se indica el número y el valor.

Informaciones semejantes se ofrecen respecto del movimiento cablegráfico, y del de radiogramas.

Para los giros postales y telegráficos despachados, se indica el número y el valor en pesos.

La información respecto a teléfonos comprende:

Circuitos telefónicos en servicio. (Circuitos, estaciones intermedias, números de kilos, longitud de los kilos en kilómetros).

Teléfonos de servicio urbano e intermunicipal. (Por departamentos, el lugar de la instalación, el número de oficinas centrales, el número de teléfonos en servicio y su clase).

Longitud y clase de las líneas telefónicas en servicio. (Por departamentos, el lugar de la instalación, la longitud de las líneas en kilómetro,s discriminando las urbanas, las interurbanas, las rurales y las urbanas e interurbanas, el número de circuitos de larga distancia que funcionan en cada zona, la clase de alambre y la clase de circuito).

Servicio telefónico. (Por departamentos, el lugar de la instalación, el número de empleados fijos o eventuales, el número aproximado de conversaciones, el número de suscriptores y los productos brutos).

Los accidentes de circulación.

La Contraloría estudia actualmente la implantación, con carácter general, de una estadística de los accidentes de circulación, estadística que se lleva ahora sólo en algunas regiones del país. Para tal fin, se han solicitado y recibido ya las disposiciones vigentes sobre tránsito en los departamentos. A esta investigación se le concede ahora mucha importancia, y la Liga de las Naciones organizó un Comité especial para el estudio de la unificación de los datos a ella concernientes, Comité que rindió un extenso informe en mayo del pasado año, sobre la estadística de los accidentes de la circulación por vías carreteables. En resumen, los datos que se recomienda recoger, se refieren a lo siguiente:

a) Vehículos afectados por el accidente.
b) Naturaleza del accidente.
c) Clasificación de personas muertas o heridas en el accidente.
d) Circunstancias del accidente, así:
    1. Lugar y momento.
    2. Condiciones atmosféricas.
    3. Visibilidad.
    4. Condiciones de la carretera.
    5. Condiciones del piso.
    6. Características de la carretera.
e) Causas aparentes del accidente, así:
    1. Atribuídas a los conductores. (Sin incluír ciclistas).
    2. Atribuídas a los ciclistas.
    3. Atribuídas a los peatones.
    4. Atribuídas a los vehículos.
    5. Atribuídas a los tranvías.
    6. Atribuídas a obstáculos.
    7. Atribuídas a las condiciones de la vía.
    8. Atribuídas a las condiciones atmosféricas.
    9. Diversas (1).

(1) Sociedad de las Naciones: Organización de las Comunicaciones y del Tránsito. Comité de Unificación de estadísticas relativas a los accidentes de la circulación por vías carreteables: **Informes sobre la primera y la segunda sesión del Comité.** Ginebra, 28 de mayo de 1937.

CAPITULO XVII

EL ESTUDIO DE LAS ECONOMIAS REGIONALES

La Geografía Económica de Colombia.

Corresponde a la Contraloría General el mérito indiscutible de haber iniciado entre nosotros el estudio metódico de la geografía económica, emprendiendo la elaboración de monografías referentes a cada uno de los departamentos de la nación, desde fines de 1934. Las proporciones que tuvieron los dos primeros trabajos publicados, se ensancharon extraordinariamente después, y la extensión muy grande que presentan las geografías de Boyacá y Caldas, ha influído para hacer más lenta y difícil la elaboración de los estudios posteriores. Creemos, con todo, que ese retardo ha dado lugar a que se puedan aprovechar para lo futuro no sólo los resultados del último censo civil, sino también los datos que nos vienen ofreciendo las nuevas investigaciones estadísticas, con lo cual las geografías ganarán en exactitud y podrán ofrecer cifras más auténticas y recientes.

El contenido de los cuatro trabajos hasta ahora publicados varía mucho de una obra a otra, por lo cual se estimó conveniente trazar un programa uniforme que sirviera de guía en la elaboración y diera al conjunto la armonía indispensable. Ese programa ha venido sirviendo ya para la preparación de la Geografía Económica de Cundinamarca. Pero resulta interesante tratar de precisar un poco el sentido y alcance de las obras de esta naturaleza.

El concepto de geografía económica.

Wellington D. Jones y Derwent S. Whittlesey, resumen los objetivos de la Geografía Económica, en la siguiente forma:

"La tierra es el estrado en que el hombre vive y trabaja. Los extensos límites dentro de los cuales funciona la vida económica, están, de consiguiente, determinados por los accidentes naturales. En una región dada hay una gran variedad de ocupaciones económicas a las cuales puede el hombre dedicarse sucesivamente; pero en la misma región hay otras numerosas ocupaciones en las cuales no es posible el éxito. Entre las condiciones que determinan el aspecto de la vida económica de una región, ninguna es tan fundamental como el medio natural, ninguna cambia tan poco de generación a generación, aun al través de generaciones sucesivas que hacen de él uso diferente, y ninguna varía más de una región a otra. El fin de la geografía económica es investigar, para las varias regiones de la tierra, las relaciones entre la vida económica y el medio natural.

La Geografía Económica comparte con otras ramas del conocimiento (economía, agricultura, geología, historia), la responsabilidad de estudiar la vida económica. La peculiar contribución de la geografía económica, es la de examinar las relaciones entre el medio natural y la vida económica en las distintas regiones de la tierra." (1).

Fácilmente se comprende que, dentro del marco que acabamos de describir, puede caber un contenido más o menos grande y complejo. Si no se tienen constantemente presentes, como objeto específico del estudio, las relaciones entre el medio natural y la vida económica, bien puede el investigador desviarse hacia otros campos propios de ciencias distintas, que en realidad sólo deben tener aquí el carácter de auxiliares en la indagación principal. Nos parece que eso ha ocurrido respecto de las publicaciones de la Contraloría, que han venido a convertirse más bien en estudios de la economía regional de cada departamento.

El doctor Julio Ricaurte Montoya, a quien se debe en Colombia la iniciativa de estos trabajos, y redactor de la Geografía Económica del Atlántico, había precisado el campo de investigación de una manera bastante acorde con el concepto que copiamos arriba.

(1) **An Introduction to Economic Geography**. The University of Chicago. Press. 1925.

"La Geografía Económica —decía él—, raíz de la geografía humana, considera la tierra primero como centro de producción; estudia y describe en seguida los elementos que favorecen esta producción, el desarrollo del comercio interior y exterior, las vías de comunicación, las instituciones de crédito y de seguro; los mercados de producción y de consumo, y todo en general, lo que desde el punto de vista geográfico afecte de alguna manera la producción, circulación y consumo de la riqueza." (1).

La Geografía Económica de Antioquia, primera de la serie publicada, respondía a una distribución simple en seis partes: geografía, topografía y climatología; población; ocupaciones de la población; fuerza utilizada en la producción y en los servicios; producción y vías de comunicación. En cambio, la Geografía de Caldas, contempla ya aspectos mucho más numerosos y de diferente índole, como la evolución histórica de la civilización regional, los problemas sociales y raciales, los sistemas del beneficio agrícola, etc. Esta evolución cumplida en los métodos se aparta indudablemente del concepto puro de la geografía económica, pero, en cambio, conduce a un interesante estudio de conjunto sobre la vida económica misma de cada región.

A grandes rasgos, procuraremos enunciar ahora los puntos fundamentales que precisa tener presentes en la materia que venimos analizando.

Topografía, hidrografía y climatología.

En tratándose de estudiar las relaciones del medio con la vida económica, es natural que se describa en primer término ese medio y se destaquen sus características. La posición geográfica, la extensión superficial, el relieve de la superficie, el sistema hidrográfico, el régimen de las lluvias y las temperaturas, son todas materias cuyo conocimiento es indispensable, y que deben ocupar lugar preferente en las obras a que se contrae este capítulo. La Contraloría ha perseguido poder aprovechar para algu-

(1) Julio Ricaurte Montoya: **Introducción a la Geografía Económica de Colombia. Boletín de la Contraloría.** Números 87 y 88. Enero y febrero de 1935.

nos de esos aspectos los trabajos adelantados por el Instituto Geográfico Militar, lo que hasta el presente no ha sido posible, dado el estado todavía incipiente en que ellos se encuentran. Sólo se ha podido, pues, disponer de trabajos geográficos ya publicados, y en materia de cartografía, de los mapas revisados por la Oficina de Longitudes del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Debemos aprovechar la ocasión para referirnos aquí al capítulo de meteorología que publica regularmente nuestro **Anuario General de Estadística.** Hasta fines de 1936 sólo funcionaban en Colombia algo más de 200 estaciones meteorológicas, según los datos llevados por el Ministerio de Agricultura y Comercio. Las oficinas departamentales de estadística han venido desarrollando una labor tendiente a conseguir la instalación de puestos en todos los municipios, la adquisición de pluviómetros, etc. Es de esperarse que tales esfuerzos, unidos a los muy inteligentes de la respectiva sección del Ministerio, hagan posible en el futuro la observación de los fenómenos meteorológicos en un más crecido número de lugares del territorio.

Respecto de lluvias y humedad relativa, se dan para cada estación los siguientes datos:

Días de lluvia en el año.
Cantidad de lluvias en mm.
Lluvia máxima del año en mm.
Humedad relativa %.

En materia de temperaturas, se indica: la máxima, la mínima y la media, en cada estación.

Datos más numerosos, suministran los observatorios. (Presión atmosférica, tensión del vayor de agua, vientos, etc.).

Materias primas y fuentes de energía.

Otro aspecto esencial del estudio de las relaciones entre el medio y la vida económica, es el de la existencia de fuentes de energía y de materias primas. Se trata, en efecto, de factores de fundamental importancia, cuya localización topográfica es preciso determinar, indicando su riqueza o potencia relativas, tales como resulten de los

estudios de las ciencias que tienen esos objetivos específicos. Tal determinación permite relacionar luégo dichos factores con los otros a que nos referimos atrás, con la actividad económica de la población, con las vías naturales o artificiales de comunicación y de transporte, y clasificar y definir regiones económicas típicas (1).

El campo de estas investigaciones, es, como se comprenderá fácilmente, muy extenso. El valor que tengan en una geografía económica, dependerá de la profundidad y amplitud de los estudios que se hayan llevado a cabo por los especialistas sobre la composición geológica, el análisis de los suelos, la riqueza de los yacimientos minerales, la potencia de las fuentes de energía hidráulica. La escasez de estos estudios en Colombia limita forzosamente el contenido de nuestras geografías, o lo hace incompleto y vago. A este respecto, hay que insistir sobre la conveniencia de que funcione más permanentemente y con mayor intensidad la Comisión Científica Nacional, que en años anteriores dotó al país de tan interesantes estudios geológicos. En materia de análisis de suelos sólo se puede recurrir, que nosotros sepamos, a los practicados, en no muy grande escala, por los laboratorios del Ministerio de Industrias.

El estudio de la vegetación natural, de la fauna y la flora, de las condiciones sanitarias de las distintas regiones, es también indispensable para medir debidamente la acción del medio sobre la actividad económica. De otra parte, el factor humano que sufre la influencia del medio y que a su vez actúa sobre él, debe ser analizado, sobre todo desde el punto de vista de la actitud que tenga para las labores peculiares de cada tipo de industria.

Por último, la acción misma del hombre sobre la naturaleza, según su clase y su intensidad, da un sello peculiar a cada economía regional y contribuye a definir las características totales de una región desde el punto de vista económico.

---

(1) Walter Schmidt: **Geografía Económica. Colección Labor.** Tercera edición, 1933.

Las regiones económicas.

No nos permiten los límites forzosamente restringidos de este estudio, analizar en detalle los múltiples aspectos que puede o debe contemplar una geografía económica, y los que de hecho han tenido en cuenta los trabajos publicados hasta ahora entre nosotros. Esos aspectos se encuentran, por lo demás, enumerados con bastante discriminación en el programa a que ya nos hemos referido atrás, aprobado por el Centro de Estudios y Coordinación Estadística de la Contraloría General. Pero nos detendremos brevemente sobre un aspecto muy interesante, y que representa como la culminación y la síntesis de todos los datos topográficos, climatológicos, etc., que constituyen el andamiaje de esta clase de estudios. Nos referimos a la definición y clasificación de las regiones económicas.

Como región económica dinámica, dice Szturn de Sztrem, es preciso entender un territorio con límites determinados, que, como consecuencia de sus cualidades físicas, de los valores adquiridos en el curso de la evolución histórica y de la estructura profesional y económica de la población, pueda ser considerado como unidad integral propia para ejecutar unas u otras funciones determinadas en la vida económica del país (1).

La individualización de una región económica es problema complejo para cuya resolución precisa tener en cuenta no sólo las condiciones existentes en un momento dado, sino las posibilidades de evolución. Un territorio presenta, por otra parte, múltiples aspectos económicos, y hay que discernir entre ellos, determinando cuidadosamente a cuál actividad es preciso conceder la preponderancia, cuál es la que define y singulariza la economía regional. El autor citado recomienda tomar como criterio de análisis la manera más o menos estrecha como cada actividad esté ligada al territorio en que se manifiesta. Es claro que procediendo así, habrá que escoger las actividades productoras, y en especial las industrias relaciona-

(1) **Observations sur les Méthodes Apliquées a L'Etude des Régions Economiques. Bulletin de L'Institut International de Statistique.** Tome XXVII. 1934.

das con la producción de materias brutas y con la primera transformación de las mismas, ya que las actividades de cambio están sujetas a frecuentes variaciones, bajo la influencia de numerosos factores, y se desplazan fácilmente de una región a otra.

En fin, hay que tener presente que los centros de producción ejercen una influencia considerable sobre toda la región adyacente, y prestan un carácter específico a su actividad productora, modificando las ramas secundarias de la producción, creando mercados especiales, etc.

CAPITULO XVIII

SEMIOLOGIA.—EL ESTUDIO DE LOS CICLOS ECONOMICOS

La semiología.—El índice único y el índice totalizador.

La semiología (del griego, signo, indicación), ha sido definida como el ramo de la estadística económica que estudia el estado y el movimiento de la vida económica, al través de algunos síntomas mensurables cuantitativamente (1).

La semiología trata de expresar la situación económica y sus variaciones por medio de índices. Es indudable que ciertos fenómenos sociales tienen un valor sintomático, unos más que otros, y que muchos de ellos están relacionados entre sí, de manera que las variaciones que un grupo sufre reflejan bastante en su tendencia e intensidad el movimiento de los restantes. Partiendo de esa base, ciertos autores han pretendido encontrar ya en uno, ya en otro fenómeno, el índice único capaz de expresar el estado de bienestar y el movimiento evolutivo de la vida económica. Para tal efecto, escogen hechos fundamentales, como la nupcialidad (Farr), el comercio exterior (Rawson), la relación entre la población improductiva y la población total (Ferraris). Este sistema, de una simplicidad halagadora, no puede, sin embargo, ser aceptado dentro de la complejidad económica moderna. De distinta manera, el índice denominado totalizador, toma en cuenta la representación estadística de distintos fenómenos que pueden servir como índices del bienestar. Pero las cifras absolutas son inadecuadas para hacer comparables esos diversos valores de naturaleza heterogénea, por lo cual es necesa-

(1) Mario Saibante: **Indici delle stato e del progreso economico.** Milano, 1935.

rio reducirlas a cifras relativas. Hecho eso, ocurre todavía distinguir dos escalas diversas: la de los fenómenos cuyo crecimiento es indicio de mejoramiento económico, y la de aquellos que tienen un significado contrario. Para poder sumar las dos escalas, es necesario que la última se transforme disminuyendo las cifras en porcentaje igual al del crecimiento que presenten. El índice totalizador es la suma de los índices porcentuales dividida por el número de éstos. Las series del índice marcan la curva del movimiento económico del período que se considera (1).

La escogencia de los indicios es, como se comprende fácilmente, de una importancia capital. Mortara, en sus estudios sobre la economía de distintos estados europeos, operó con los siguientes: entradas del estado, monto del comercio especial, importación de carbón, importación de café, producto bruto del monopolio del tabaco, producto bruto de los ferrocarriles, correspondencia postal paga y telegramas privados, mercancías cargadas y descargadas en los puertos, monto de los depósitos de ahorro, percepciones por impuesto de registro, de papel sellado y del registro de hipotecas.

Los índices totalizadores en Colombia.

El doctor Jorge Rodríguez viene elaborando desde hace varios años el **Indice Económico de Antioquia,** que tiene como base el año de 1923, igual a 100. Los 17 índices que toma en consideración, son los siguientes:

Matrimonios.
Productos de la renta de licores.
Productos de la renta de tabaco.
Compraventas y permutas.
Producción de oro.
Producto bruto del ferrocarril de Antioquia.
Toneladas-kilómetros en el mismo ferrocarril.
Pasajeros-kilómetros.
Toneladas de importación de mercancía extranjera.
Sacos de café exportados.

(1) Francesco Coletti: **Due Studi di Semiologia Economica. Il sistema totalizatore e l'indice unico.**

Precio del ganado gordo de Bolívar.
Precio de la arroba de café en pergamino.
Indice del precio de los víveres.
Jornal de las obreras en Medellín.
Producto de las contribuciones municipales.
Entradas a espectáculos públicos.
Construcciones en el área urbana.

Los índices parciales no se deducen de los números absolutos, sino de los relativos por habitante, cuando hay lugar a ello (1).

El doctor Alejandro López, procedió, a principios de 1936, a elaborar un índice totalizador tomando trece renglones respecto de los cuales se pueden obtener datos de bastante veracidad desde 1927. Esos renglones fueron los siguientes: carga transportada por los ferrocarriles, pasajeros transportados y producto bruto de los ferrocarriles; valor total de las impotaciones y valor total de las exportaciones; valor del café exportado y sacos de café exportados; producción de oro en onzas finas; rentas nacionales recaudadas; consumo de ganado mayor; numerario emitido; compensación de cheques; e índice de valores bursátiles.

El mismo doctor López ha seguido elaborando ese índice que toma como base igual a 100 el año de 1934, y se remonta a 1927 como ya quedó dicho (2).

El ritmo económico.—Los ciclos.

Al través de las intensas variaciones que sufre la actividad económica en las sociedades modernas, se ha podido observar un cierto ritmo. Las fases de prosperidad y de depresión alternan con cierta regularidad constatada ya para el pasado, y que ha hecho pensar a muchos economistas en la posibilidad de prever el movimiento futuro. De la noción primitiva de la crisis, concebida como

(1) Jorge Rodríguez: **Indice Económico de Antioquia en 1936. Boletín de Información Económica y Estadística de Colombia**, junio de 1937.

(2) Alejandro López: **Indice de la actividad económica. Boletín de Información Económica y Estadística de Colombia**, febrero de 1936.

algo súbito e inesperado, se pasó a la idea nueva, que la considera sólo como un momento del ciclo económico. Por último, se llegó a la noción de los ciclos sin crisis. De la prosperidad se pasa a la depresión por un período intermedio de decaimiento, y otro período también de transición corre entre la depresión y la prosperidad. Respecto de los ciclos, hay lugar a estudiar su duración, y la intensidad de las variaciones (1). Estas últimas influyen más o menos fuertemente, sobre las diversas categorías de fenómenos.

Las oscilaciones cíclicas no pueden apreciarse fácilmente sobre las estadísticas, porque las variaciones que éstas muestran son consecuencia de causas diferentes que obran de manera conjunta. Saibante (ob. cit.), distingue así las cuatro fuerzas diversas de cuya acción combinada resulta el movimiento de los distintos fenómenos:

a) El movimiento fundamental de progreso o de regresión, que se deriva del incremento demográfico, del desarrollo de la técnica, etc. Esta fuerza obra con intensidad constante o casi constante, pero siempre leve. En breves períodos de tiempo, apenas si es perceptible.

b) Los movimientos estacionales. La importancia de esta fuerza varía mucho de fenómeno a fenómeno, según el grado de dependencia de cada uno respecto del factor estacional.

c) Las causas excepcionales de perturbación, como las crisis sociales, las guerras, los terremotos, etc.

d) El movimiento cíclico que depende del normal desenvolvimiento de la vida económica. Es éste el llamado coyuntura económica o movimiento de la coyuntura.

Los índices de la coyuntura tienen por fin aislar el movimiento cíclico de los movimientos derivados de la acción de las otras fuerzas, haciendo las expresiones numéricas perfectamente comparables. La expresión gráfica que de ello resulta, es lo que se llama la "curva" cíclica.

Para cada fenómeno económico en particular, puede hacerse una curva cíclica; y el conjunto de las que se

(1) Albert Aftalion: **Cours de Statistique.**

escojan puede distribuírse en grupos, como se ha hecho principalmente por el Comité Económico de la Universidad de Harward, el cual presenta tres curvas compuestas: la del mercado financiero, la del mercado de mercancías y la del mercado monetario.

La Resolución Reglamentaria número 3 de 1938, impuso al Centro de Estudios y Coordinación la misión de "estudiar continuamente la coyuntura de Colombia, por medio de los métodos científicos aplicados a los índices que la caracterizan, eligiendo las curvas de capital, trabajo, precios, créditos, rentabilidad, producción, transporte, comercio, moneda, banca, consumo, economía pública, etc., que definan los movimientos de alzas y bajas de los ciclos económicos colombianos." La misma Resolución dispuso elaborar una serie de índices, previniendo que posteriormente se determinara cuáles de ellos serán utilizados para el estudio permanente de la coyuntura colombiana y cuáles serán elaborados para otros fines (1).

En desarrollo de tales disposiciones, la respectiva oficina del Centro ha venido confeccionando una serie de registros del mayor interés, e índices, algunos de los cuales hemos tenido ocasión de mencionar ya en los capítulos anteriores. En el mes de junio del corriente año, se empezaron a publicar ya los índices siguientes:

I—PRODUCCION:

a) Metales preciosos:
   Oro.
   Platino.
b) Hidrocarburos:
   Petróleo crudo y gasolina natural mezclada.
   Petróleo crudo tratado para producción de derivados.

II—FINANZAS:

a) Banca.
   Banco emisor.
   Reservas de oro y divisas extranjeras.

---

(1) **Información Económica y Estadística de Colombia.** Febrero de 1938.

Total de reservas.
Depósitos.
Préstamos y descuentos.
Bancos particulares.
Depósitos a la orden.
Depósitos a término.
Depósitos de ahorro.
Cartera.
Préstamos hipotecarios.
Compensación de cheques en el país.

b) Moneda:

Cambio en Bogotá.
Del dólar sobre Nueva York.
De la libra sobre Londres.
Autorizaciones de venta del cambio internacional:
Por importación de mercancías.
Total de autorizaciones.
Compra de oro y giros.
Balanza de compra y venta de cambio internacional.

c) Bolsa:

Cotización de acciones. (Para doce actividades distintas y el total).
Cotización de valores de renta fija.
Importe de las transacciones de valores en la Bolsa de Bogotá:
Acciones financieras.
Acciones industriales.
Total de acciones.
Valores de renta fija.
Total de valores.
Rendimiento neto de los valores de renta fija:
Cédulas hipotecarias.
Total de valores de renta fija.

III—PRECIOS Y COSTO DE LA VIDA:

Indice de precios del mercado de víveres en Bogotá.
Costo de la vida obrera en Bogotá:
Alimentos.

Vivienda.
Combustibles.
Vestidos.
Otros artículos.
Total.

IV—COMERCIO EXTERIOR:

a) Total de importaciones:
Cantidad.
Valor.
b) Total de exportaciones:
Cantidad.
Valor.
c) Exportación de platino, petróleo, café, bananos, tabaco y cueros. (Cantidad y valor).

V—SITUACION DEL CAFE:

Cotización en Nueva York para diversos tipos.
Cotización en el interior para diversos tipos.
Movilización a los puertos de embarque.
Exportación.

Actualmente se adelanta la elaboración de nuevos índices, no habiendo llegado todavía el caso de entrar a decidir sobre aquellos que deben tomarse en cuenta para el estudio de la coyuntura. En un anteproyecto elaborado por el miembro del Centro, doctor Abrisqueta, se contemplaban cuatro barómetros distintos: el de las inversiones, el de la producción, el de la distribución y el de la economía pública. Pero hasta el momento nada se ha resuelto en relación con él .

La expresión "barómetro económico" que acabamos de usar requiere algunas explicaciones.

Los barómetros económicos.
La previsión económica.

Según Wagemann, por barómetro económico debe entenderse cierta combinación de series conjunturales, enderezada principalmente a formar diagnósticos conjunturales, dentro de límites restringidos. El mismo autor ad-

vierte que con la ayuda de un barómetro económico nunca se logrará penetrar en el juego dinámico de la economía, con sus infinitas complicaciones. Solamente un sistema de combinaciones seriales que sea amplio y resulte adecuado al tipo real de la economía que se estudia, permitirá formar diagnósticos, dentro, como ya se dijo, de límites restringidos (1).

Saibante da una definición inspirada en el sentido etimológico de la palabra. Por barómetro económico, según él, debe entenderse un sistema de síntomas económicos preordenado de manera que de su movimiento comparativo se pueda, en un determinado instante, prever aquella parte de las variaciones futuras de las condiciones económicas que sean debidas al normal desenvolvimiento de la coyuntura.

Los caracteres sustanciales del barómetro económico serían entonces, por un lado, el de no limitarse a un aspecto particular del movimiento económico sino abrazar todo el conjunto, y por otro, el limitar la previsión a la parte del movimiento económico debida a la coyuntura.

La posibilidad de la previsión por medio de los barómetros económicos ha sido duramente controvertida, y los numerosos fracasos registrados imponen, por lo menos, una prudencia muy grande en la apreciación de los movimientos y en la formulación de los pronósticos. Eso no ha impedido, por lo demás, el que se prosigan investigaciones de esa naturaleza en muchos países, con creciente interés. Principalmente el Instituto de la Coyuntura en Alemania registra una experiencia de varios años, adelantada sobre sistemas originales bastante diferentes de los muy célebres de la Universidad de Harward.

Bien se comprenderá que entre nosotros el esfuerzo que se está realizando tropieza con enormes dificultades, en buena parte originadas en la carencia de muchos datos estadísticas indispensables. De todas maneras, él tendrá un resultado fecundo: el de difundir la idea del estudio

(1) Ernest Wagemann: **Estructura y Ritmo de la Economía Mundial.** Traducción española. Editorial Labor. Madrid, 1933.

sistemático del movimiento económico, que debe reemplazar la apreciación aislada e inconexa de las estadísticas Como culminación de la labor de orientación técnica, de unificación de sistemas, de coordinación de resultados, el estudio continuado de la coyuntura tiene sobre todo el alcance preciso de una disciplina intelectual inapreciable.

Febrero—Julio de 1938.

FIN

APENDICE

Principales disposiciones legales (leyes y decretos), sobre estadística y censos de población.

1824 Ley (agosto 3), artículos 13 y 14 y 19 a 28, sobre estadística administrativa y fiscal.
1824 Decreto del Ejecutivo (octubre 27), sobre levantamiento censal.
1825 Decreto del Congreso (abril 5), artículo 13, sobre estadística y censo.
1825 Decreto del Ejecutivo (octubre 4), sobre levantamiento censal.
1827 Ley (agosto 29), sobre censo en relación con elecciones.
1834 Ley (junio 2), sobre levantamiento censal.
1835 Ley (junio 6), artículo 5º, sobre censo y estadística.
1842 Decreto del Ejecutivo (junio 18), sobre levantamiento censal.
1842 Decreto del Ejecutivo (junio 21), sobre censo anual de esclavos.
1842 Ley (mayo 15), artículo 1º, sobre estadística nacional.
1843 Decreto del Ejecutivo (septiembre 25), artículo 1º, sobre estadística nacional.
1845 Decreto del Ejecutivo (mayo 3), artículo 3º, sobre estadística nacional y censo.
1845 Ley (mayo 23), artículo 25, sobre censo.
1846 Decreto del Ejecutivo (junio 24), artículo 2º, sobre estadística nacional y censo.
1846 Decreto del Ejecutivo (diciembre 18), sobre estadística.
1847 Ley (marzo 22), artículo 9º, sobre estadística nacional.
1847 Ley (abril 29), artículo 1º, sobre censo y elecciones.

1850 Decreto del Ejecutivo (agosto 1º), sobre levantamiento censal.
1858 Ley (abril 1º), sobre levantamiento censal.
1859 Ley (abril 29), sobre censo y elecciones.
1860 Ley (abril 14), sobre levantamiento censal.
1861 Decreto del Ejecutivo (noviembre 22), artículos 2º, 10 y 24, sobre estadística nacional y censo.
1863 Decreto del Ejecutivo (mayo 29), artículo 2º, sobre estadística nacional y censo.
1864 Ley 21 (mayo 2), sobre levantamiento censal.
1864 Ley 42 (mayo 29), sobre estadística de comercio exterior, movimiento marítimo y cabotaje.
1864 Decreto del Ejecutivo (julio 23), sobre levantamiento censal.
1864 Decreto del Ejecutivo (julio 28), sobre estadística de comercio exterior, movimiento marítimo y cabotaje.
1864 Decreto del Ejecutivo (noviembre 11), artículo 1º, sobre estadística nacional y censo.
1864 Decreto del Ejecutivo (diciembre 26), sobre estadística de comercio exterior.
1864 Decreto del Ejecutivo (diciembre 31), artículos 1º y 7º, sobre estadística de comercio exterior, movimiento marítimo y cabotaje.
1866 Decreto del Ejecutivo (julio 7), artículos 1º y 5º, sobre estadística nacional y censo.
1866 Decreto del Ejecutivo (diciembre 25), sobre estadística comercial.
1868 Decreto del Ejecutivo (diciembre 19), artículos 6º y 7º, sobre estadística de comercio exterior, movimiento marítimo y cabotaje.
1869 Ley 17 (abril 10), sobre levantamiento censal.
1871 Ley 49 (mayo 19), aprueba un censo.
1874 Ley 17 (mayo 2), ordena levantar nuevo censo en el Magdalena.
1874 Decreto 232 (julio 4), sobre censo del Magdalena.
1882 Decreto ejecutivo 653 (noviembre 10), sobre censos.
1883 Ley 8ª (mayo 10), aprueba un censo.
1884 Ley 12 (junio 25), aprueba un censo.
1888 Ley 29 (febrero 22), sobre centralización y organización de la estadística nacional.

1888 Decreto 236 (marzo 5), establece la Oficina de Estadística Nacional.
1888 Ley 82 (octubre 20), sobre levantamiento censal.
1888 Decreto 254 (marzo 13), sobre estadística.
1888 Ley 149 (diciembre 3), artículo 149, sobre periodicidad censal.
1890 Ley 89 (noviembre 25), artículo 7º, sobre censo permanente de comunidades indígenas.
1890 Ley 109 (diciembre 29), sobre levantamiento censal.
1890 Ley 110 (diciembre 28), reorgánica de la estadística nacional.
1892 Decreto 1309 (febrero 11), sobre rendición de datos.
1892 Ley 107 (diciembre 31), reorgánica de la estadística nacional.
1892 Ley 34 (octubre 21), artículo 23, sobre demografía y registro eclesiástico.
1896 Ley 151 (diciembre 3), reorgánica de la estadística nacional.
1898 Ley 28 (noviembre 14), sobre levantamiento censal.
1899 Decreto 173 (abril 20), sobre levantamiento censal.
1904 Ley 8ª (septiembre 27), sobre levantamiento censal.
1904 Decreto 817 (octubre 6), sobre estadística e instrucción pública.
1905 Decreto 628 (junio 13), sobre división de estadística nacional.
1905 Decreto 858 (julio 21), orgánico de la estadística nacional.
1906 Decreto 1298 (octubre 25), sobre reorganización y reglamentación de la estadística nacional.
1907 Ley 31ª (mayo 31), reorgánica de la estadística nacional.
1907 Decreto 720 (junio 17), sobre estadística nacional.
1908 Ley 11 (agosto 18), sobre elecciones y censo.
1908 Decreto 1216 (noviembre 9), sobre estadística de comercio exterior.
1909 Ley 8ª (abril 7), artículo 9º Descentraliza la estadística.
1911 Ley 2ª (agosto 16), sobre levantamiento censal.
1911 Decreto 813 (septiembre 2), sobre levantamiento censal.
1911 Decreto 923 (octubre 9), sobre levantamiento censal.

1912 Ley 23 (septiembre 28), artículo 67, sobre estadística de criminalidad.
1913 Ley 4ª (agosto 20), artículo 319, sobre periodicidad censal.
1914 Ley 51 (octubre 29), sobre estadística criminal y de policía.
1914 Ley 63 (noviembre 6), reorgánica de la estadística nacional.
1914 Decreto 1320 (noviembre 28), sobre estadística de minas.
1915 Ley 82, artículo 9º, sobre censo agrícola y pecuario.
1915 Decreto 1221 (julio 19), sobre estadística nacional del censo.
1916 Ley 66 (diciembre 14), artículos 2º y 9º, sobre estadística nosográfica.
1916 Ley 82 (diciembre 21), artículos 18, 19 y 24, sobre estadística telegráfica.
1916 Decreto 690 (abril 17), sobre estadística nacional.
1916 Decreto 2136 (diciembre 23), traslada la sección de estadística del Ministerio de Agricultura al de Hacienda.
1917 Decreto 259 (febrero 10), artículo 37, sobre estadística de correos.
1917 Ley 27 (noviembre 6), artículo 3º, sobre estadística de comercio exterior.
1917 Ley 67 (noviembre 22), sobre levantamiento censal.
1917 Decreto 2004 (diciembre 4), sobre censo civil.
1918 Decreto 351 (febrero 28), sobre levantamiento censal.
1918 Decreto 671 (abril 27), sobre censo.
1918 Decreto 888 (junio 8), sobre censo.
1918 Ley 5ª (julio 26), artículos 6º y 9º, sobre estadística fiscal municipal.
1918 Decreto 1269 (agosto 26), sobre censo.
1918 Decreto 1776 (octubre 30), sobre censo.
1921 Ley 8ª (septiembre 19), aprueba un censo.
1922 Decreto 113 (enero 28), artículo 2º, sobre estadística de petróleos.
1922 Decreto 836 (junio 9), sobre estadística de nacimientos, defunciones y matrimonios.

1922 Decreto 634 (mayo 11), artículo 4º, sobre estadística de petróleos.
1922 Ley 80 (noviembre 24), artículo 3º, sobre censo y elecciones.
1923 Decreto 467 (marzo 24), sobre estadística de instrucción pública.
1924 Decreto 726 (abril 30), sobre estadística de industrias y trabajo.
1925 Ley 14 (enero 28), artículo 7º, sobre obligación de rendir datos estadísticos y sanciones.
1925 Ley 15 (enero 31), artículo 74, sobre estadísticas nosográfica y demográfica.
1926 Ley 74 (noviembre 30), artículos 22 a 27, sobre censo y estadística agrícolas.
1926 Decreto 568 (marzo 25), sobre estadística.
1928 Ley 26 (agosto 11), sobre levantamiento censal.
1928 Decreto 580 (marzo 29), artículo 7º, sobre formación estadística nosológica.
1931 Ley 132 (diciembre 9), artículo 32, sobre servicio de estadística agrícola.
1933 Decreto 492 (marzo 7), sobre estadística de la instrucción pública, oficial y privada.
1934 Decreto 505 (marzo 8), sobre estadística demográfica y nosológica.
1935 Ley 82 (diciembre 23), reorgánica de la estadística nacional.
1937 Decreto 987 (marzo 17), sobre censo.
1937 Decreto 1471 (septiembre 27), sobre censo.
1938 Decreto 489 (marzo 12), sobre estadística y libro de registro escolar.
1938 Decreto 1063 (junio 14), sobre censo.

INDICE

Capítulo I—El organismo estadístico y la dirección técnica.

Páginas.

La Ley 82 de 1935. Sus principios fundamentales. El organismo estadístico bajo la Ley 63 de 1914. El Decreto 568 de 1926 y sus resultados. La evolución cumplida en la práctica. Las innovaciones de la Ley 82. El organismo estadístico bajo la Ley 82 de 1935. El órgano de dirección técnica. Las facultades de reglamentación normativa. La Dirección Técnica como facultad de inspección permanente. El ejercicio de la dirección técnica por la aprobación o rechazo de los datos estadísticos. El ejercicio de la dirección técnica en la organización de las fuentes informativas. El servicio estadístico nacional. Personal y costo del servicio estadístico nacional. El servicio estadístico de los departamentos. El servicio estadístico en los municipios. La distribución del trabajo estadístico. Preparación del personal y régimen a que está sometido. Material estadístico. Equipo mecánico. Publicaciones estadísticas. Informaciones 7

Capítulo II—El régimen legal del dato estadístico.

La facultad de solicitar informaciones para fines estadísticos. La obligación legal sobre rendimiento de datos estadísticos. La sanción en las obligaciones estadísticas. La prueba de la veracidad del dato rendido. La reserva estadística. Las consecuencias constitucionales y legales del dato estadístico 34

Páginas.

Capítulo III—La estadística demográfica.

Contenido y objeto de esta estadística. Organización censal en Colombia. El empadronamiento. La descripción de la población. Población activa e inactiva. La composición familiar. Población aglomerada y población dispersa. La descripción de la población por edades. El movimiento de la población. La organización del registro civil. El registro eclesiástico. Los intentos de organización de un registro estadístico independiente. El valor estadístico de los datos del registro civil. Los datos del registro eclesiástico. El valor de los registros de las Leyes 63 de 1914 y 66 de 1916. Las fuentes escogidas para nuestra estadística demográfica. Resultados obtenidos en cuanto a recolección de los datos. La determinación de las causas de muerte. Plan de reformas. Prescripciones sobre los datos demográficos que deben rendirse. Lugar del registro. Control y concentración de los datos. La estadística del movimiento migratorio. La migración interna. La migración externa. Las bases legales de los registros de migración. Nuestra estadística de migración externa. Valor de nuestras estadísticas demográficas consideradas en su conjunto 46

Capítulo IV—Las estadísticas de morbilidad y de saneamiento. La asistencia pública.

El objetivo de las estadísticas de morbilidad. La nomenclatura de las causas de morbilidad. Las normas oficiales sobre estadísticas de morbilidad general. Valor de las estadísticas de morbilidad hospitalaria. Estadísticas de morbilidad general no reglamentadas oficialmente. La necesidad de una nomenclatura uniforme. La aplicación del método estadístico al estudio de ciertas enfermedades. El estudio estadístico de la lepra. El estudio estadístico de la locura. El valor de las estadísticas sanitarias y de asistencia para el estudio de la mor-

Páginas.

bilidad. La estadística de los trabajos de saneamiento. La estadística de asistencia social y de beneficencia pública. La clasificación de los servicios públicos. Informaciones que persigue nuestra reglamentación estadística. Procedimiento para la recolección de los datos 84

Capítulo V—El estudio estadístico de los fenómenos jurídicos.

Aspectos de la actividad jurídica que pueden ser objeto de estudio estadístico. La acción represiva del Estado y la criminalidad. Contenido del estudio estadístico de la criminalidad. Los índices de la criminalidad. Infracciones que cobija la éstadística de la criminalidad. El estudio cuantitativo de la criminalidad objetiva. Estudio cualitativo de la criminalidad objetiva. El estudio de la criminalidad subjetiva. La estadística de la criminalidad en Colombia. Antecedentes. Orientación general de nuestra estadística. Los registros básicos. Forma y tiempo de anotación de los datos. La elaboración secundaria. Datos que contempla nuestra estadística. La estadística de la delincuencia infantil. La estadística de la justicia penal. Definición y contenido. Organismos judiciales que cobija nuestra estadística. Materia que abarca. Recolección de los datos. Valor de nuestras estadísticas. Investigaciones acerca de la prontitud y certeza de las penas. El cumplimiento de las penas privativas de la libertad. La estadística carcelaria. Nuestra estadística de cárceles y establecimientos de castigo. Los recursos ante el Organo Judicial en materia civil. Las estadísticas de justicia civil y de litigiosidad. Nuestra reglamentación estadística. La casación civil. La estadística de los juzgados de tierras. La estadística de la jurisdicción contencioso-administrativa. La actividad del ministerio público. La aplicación de los reglamentos de policía. El estudio de la

Páginas

prostitución. La estadística de los actos y contratos generadores de obligaciones. Los registros notariales 102

Capítulo VI—La estadística cultural.

Contenido y alcance de esta estadística. La estadística de la enseñanza. La clasificación de los planteles. Investigaciones propias de la estadística de la enseñanza. Tiempo y forma del registro estadístico de la enseñanza. El conocimiento del analfabetismo. Diversas fuentes de estudio. Los otros índices de la vida intelectual. Vacíos de nuestros reglamentos. La estadística de las bibliotecas. Publicaciones. La estadística de espectáculos públicos. La radiofonía. Invenciones. El censo de los titulares de profesiones liberales 137

Capítulo VII—La estadística política y la de cultos.

Fines esenciales de la estadística política. El cuerpo electoral. La estadística del sufragio. La estadística de las corporaciones representativas. La estadística de cultos 153

Capítulo VIII—Las estadísticas económicas. Riqueza y rentas nacionales.

Economía y estadística. Clasificación de los datos estadísticos específicamente económicos. La riqueza nacional. La avaluación de la riqueza privada. La avaluación de la renta privada. Su importancia. Métodos de avaluación de la renta. La posibilidad de aplicarlos en Colombia. La concentración de la riqueza y de la renta. La distribución territorial de la riqueza y de la renta.... 157

Capítulo IX—Las estadísticas fiscales.

La avaluación de la riqueza pública. La actividad fiscal del Estado. Los balances del tesoro y la hacienda. El movimiento del presupuesto. Gastos y

Páginas.

reservas. Clasificación de las estadísticas fiscales. La situación patrimonial del Estado. Monto de los presupuestos y de los créditos. Nuestra reglamentación estadística. Procedimientos para la recolección de los datos. La estadística de los ingresos públicos. Los impuestos directos. Un vacío que es urgente llenar. La estadística de los gastos públicos. Las clasificaciones de rentas y gastos propuestas para la comparación internacional. Fuentes de las estadísticas fiscales. Rentas y gastos que se toman en consideración para formarlas. El problema de las organizaciones autónomas y de las empresas del Estado. Otros problemas de la clasificación de las rentas. El costo del personal administrativo. Material. Otros gastos. Las estadísticas del personal administrativo. El costo de los servicios administrativos. La estadística fiscal de los Departamentos. La estadística fiscal de los municipios. Algunas anotaciones sobre la estadística del personal administrativo. Presión financiera y presión fiscal 174

Capítulo X—La producción agrícola y pecuaria.

Diversos aspectos de investigación. La estadística de superficies. La necesidad del catastro agrícola y forestal. El estado de los cultivos. La estadística de la producción agraria propiamente dicha. La estadística de las existencias de ganado. Las aves de corral. Otros animales. Los productos animales. Los elementos de explotación. Concepto de una explotación agrícola. Censos agrícolas y estadísticas anuales. La estadística agrícola en Colombia. Un prudente escepticismo. La estadística de las superficies productivas. La necesidad del catastro. El censo cafetero. Los problemas del levantamiento estadístico. Plan de reformas. La existencia de ganados. Nuestra reglamentación estadística actual. Estadística agrícola y estadística de las industrias manufactureras. El producto neto 217

Páginas.

Capítulo XI—Industrias extractivas e Industrias manufactureras. Construcciones.

Contenido del presente capítulo. La clasificación de las industrias. Las distintas formas de organización de la industria. El Directorio Industrial. Industrias extractivas. Industrias manufactureras que cobija nuestra estadística. La noción de establecimiento industrial. Clasificación de los establecimientos industriales. La concentración de la propiedad industrial. El capital invertido en la industria. El equipo fabril. La estadística de la fuerza motriz en la industria. Las materias primas. La renta del trabajo. La protección industrial. Cantidades y valor. Producto bruto y producto neto. Los índices de producción. La estadística de las plantas eléctricas. Los métodos del levantamiento estadístico. Periodicidad de las investigaciones. La estadística de edificaciones.... 248

Capítulo XII—La estadística del trabajo.

Ensayo de una nomenclatura. La obra de la Oficina Internacional del Trabajo. La nomenclatura de ocupaciones. La estadística de las convenciones colectivas. El personal ocupado en la industria y el monto total de la renta del trabajo. Las estadísticas de los salarios y de la duración del trabajo. Las estadísticas relacionadas con los riesgos. La estadística de los conflictos del trabajo. Las estadísticas del paro forzoso. Otras investigaciones 272

Capítulo XIII—Precios, costo de la vida, consumos y stocks.

Nuestras estadísticas de precios. Indices de precios. El índice López, de Medellín. El índice del costo de algunos artículos alimenticios, del Banco de la República. El índice de precios del mercado de víveres en Bogotá. Indice del promedio de Bo-

Páginas.

gotá, de algunas mercancías de uso común. Indice del promedio de precios de Bogotá, de los materiales de construcción. El proyecto de índice de precios al por mayor en Colombia. El índice del costo de la vida de la clase obrera de Bogotá. El costo de la vida en otras plazas del país. El contenido de las encuestas sobre los presupuestos familiares. La estadística de las viviendas. La estadística de los consumos. La estadística de los stocks 292

Capítulo XIV—Estadísticas financieras.

La circulación monetaria. La estadística bancaria. El movimiento de giros. El mercado financiero. La estadística de los seguros 313

Capítulo XV—La estadística de la distribución y la de comercio exterior.

Las líneas generales de una estadística de la distribución. Objetivos y problemas de la estadística de comercio exterior. Las clasificaciones del comercio internacional. El contrabando y sus efectos estadísticos. Los equipajes. La clasificación de las mercancías. Las listas mínimas. La determinación de los pesos, cantidades y valores de las mercancías. Los problemas del origen y de la destinación de las mercancías. El año estadístico. Problemas de imputación. La elaboración de los datos. Los registros. La publicación. La comparabilidad de las cifras al través del tiempo. Variaciones en la cantidad y el valor de las mercancías 332

Capítulo XVI—Transportes y comunicaciones.

La estadística de los transportes. Los transportes férreos. Vías y equipo. Recorrido y movimiento. La nomenclatura de las mercancías transportadas. Los resultados financieros. Otras estadísticas del

Páginas.

transporte férreo. Los transportes por carreteras. Cables aéreos. Transportes aéreos. La navegación fluvial. Movimiento marítimo. Cabotaje. Comunicaciones postales y eléctricas. Los accidentes de circulación 382

Capítulo XVII—El estudio de las economías regionales.

La Geografía Económica de Colombia. El concepto de geografía económica. Topografía, hidrografía y climatología. Materias primas y fuentes de energía. Las regiones económicas 395

Capítulo XVIII—Semiología. El estudio de los ciclos económicos.

La semiología. El índice único y el índice totalizador. Los índices totalizadores en Colombia. El ritmo económico. Los ciclos. Los barómetros económicos. La previsión económica. 402

Apéndice.

Principales disposiciones legales (leyes y decretos) sobre estadística y censos de población 411