

## **Informe anual del Consejo Nacional de Planificación (Año 1952)\***

Bogotá, 3 de febrero de 1953.

Excelentísimo señor:

Con gusto cumplimos el honroso encargo de enviar a su Excelencia el primer informe anual del Consejo Nacional de Planificación, correspondiente a 1952. Aun cuando las labores del Consejo apenas se iniciaron en mayo del año pasado, el presente informe se refiere en general a la situación financiera y económica del país durante los doce meses del año.

A pesar de que vuestra Excelencia ha sido informado en su oportunidad sobre el desarrollo del trabajo del Consejo y ha conocido los informes que esta entidad ha elaborado especialmente para su Excelencia, los miembros del Consejo Nacional de Planificación consideraron conveniente y oportuno rendirle este informe anual sobre las labores que han cumplido en la primera etapa de su funcionamiento.

Se exponen también en el presente informe algunos de los prospectos del desarrollo general del país en los próximos años. Se basan estos estudios en las cuidadosas investigaciones que los técnicos del Consejo han hecho sobre el ingreso nacional y otros aspectos de fundamental importancia sobre la realidad colombiana.

El Consejo estima, señor Presidente, que a pesar de haber adelantado estos trabajos en la compleja etapa de su organización inicial, tienen el mérito de presentar una visión de conjunto de los principales problemas

---

\* Informe anual del Consejo anual de Planificación del cuál era miembro Albert O Hirschman. Este documento se obtuvo gracias a la colaboración de Adalgisa Abdala de la dirección del Departamento de Documentación y Editorial del Banco de la República.

Informe Anual del Consejo Nacional de Planificación año 1952, Bogotá Imprenta Nacional 1953, Biblioteca Luis López de Mesa-Banco de la República

y necesidades nacionales, así como de los sistemas más adecuados que deben adoptarse para resolverlos. En los lineamientos fundamentales de su trabajo, el Consejo se ha inspirado en los estudios hechos por la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y por el Comité de Desarrollo Económico. A la vez ha introducido las modificaciones que ha considerado convenientes, de acuerdo con los cambios que se han operado en las diferentes zonas de la actividad nacional. En otros campos ha recomendado los nuevos prospectos de desarrollo económico y organización financiera que deben adoptarse con base en los estudios adelantados por el Consejo.

Con el fin de tener una pauta de carácter general que permitiera elaborar los prospectos de desarrollo del país, el Consejo ha hecho una investigación del ingreso nacional colombiano. Es natural que se trata de cifras provisionales y tentativas, pues las deficiencias de orden estadístico que aún existen entre nosotros son muy grandes y esta materia ofrece especial complejidad. Los cálculos del ingreso nacional pueden sufrir modificaciones al ser reajustadas las cifras estadísticas que han servido de base al estudio que sobre el particular hemos elaborado. De ahí que el Gobierno Nacional y el Consejo de Planificación hayan puesto particular interés en tecnificar las estadísticas colombianas, para lo cual se encuentra en el país una Misión de expertos extranjeros. Por lo tanto, los datos que presenta el Consejo sobre el ingreso nacional deben ser tomados en el carácter expresado.

El Consejo estima que el presente informe, si su Excelencia lo considera conveniente, puede ser dado a la publicidad para conocimiento del país.

Con sentimientos de consideración y aprecio, nos es grato suscribirnos de su Excelencia, como atentos y seguros amigos y compatriotas,

**Emilio Toro**, Presidente.

**Rafael Delgado  
Barreneche**, Consejero.

**Jesús María  
Marulanda**, Consejero.

Al Excelentísimo señor doctor Roberto Urdaneta Arbeláez, Encargado de la Presidencia de la República—E. S. P.

## PARTE I

### INTRODUCCIÓN

Tanto la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento como el Comité de Desarrollo Económico recomendaron la creación de una Oficina Nacional encargada de orientar la planificación del país. Acogiendo estas recomendaciones, el Gobierno Nacional creó la Oficina de Planificación por Decreto-ley número 1928 de 1951. En el mismo Decreto se fijaron las actividades y se determinaron las funciones de esta nueva dependencia de la Presidencia de la República.

Por Decreto número 0389 fue creado el Consejo Nacional de Planificación “encargado de dirigir la Oficina de Planificación de acuerdo con las actividades que le fueron asignadas a dicha Oficina por Decreto 1928 de 1951”, integrado por tres miembros de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

El 28 de abril de 1952 tuvo lugar la primera sesión del Consejo, con asistencia de sus tres miembros, doctores Rafael Delgado Barreneche, Jesús María Marulanda y Emilio Toro. Como primer Secretario General fue designado el doctor Jorge Mejía Palacio, quien desempeñó dicho cargo hasta el mes de septiembre, cuando renunció para entrar a desempeñar la posición de Gerente de la Asociación Nacional de Exportadores de Café. Fue reemplazado en sus funciones por el actual Secretario, doctor Gilberto Arango Londoño.

Para la asesoría técnica y económica, el Consejo ha contado permanentemente con la colaboración del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El Banco recomendó al Consejo la asesoría del experto señor Alberto. Hirschman, quien ha prestado sus servicios como Técnico en Política Económica y Monetaria. También trabaja con el Consejo, como Director de Programas, el señor Jacques Torfs, quien fue enviado por el Banco Internacional para asesorar a la entidad en materia de planificación. El Consejo se ha mantenido en permanente contacto con el Banco y esta institución ha demostrado gran interés en el buen éxito de las labores de planificación.

El señor Lauchlin Currie ha prestado sus servicios al Consejo a través de estudios especiales que ha hecho sobre planificación regional, tema al cual nos referiremos más adelante.

Siendo esta una dependencia directa de la Presidencia de la República, sin funciones ejecutivas, los estudios y trabajos que realiza se traducen en informes y recomendaciones al señor Presidente de la República sobre los asuntos asignados a la Oficina en el Decreto que la creara y que determinó sus actividades a saber:

- a) Estudiar las variaciones en la estructura de las cuentas nacionales utilizando para ello estadísticas e informaciones adecuadas sobre el ingreso nacional, la producción, el consumo, las inversiones, la balanza de pagos, la moneda, el cambio, el crédito, la política fiscal, etc., con el fin de obtener permanentemente el panorama cuantitativo del movimiento de la economía nacional;
- b) Estudiar y coordinar los proyectos de inversiones posibles, señalando la prelación que deben tener dichos proyectos, de acuerdo con las disponibilidades y necesidades del país;
- c) Estudiar la coordinación de los distintos programas específicos preparados por el Gobierno, en forma de evitar posibles conflictos, incoherencias o complicaciones de trabajo o esfuerzos, en cualquier campo;
- d) Colaborar con los organismos oficiales y privados en la elaboración y tramitación de las solicitudes de empréstitos y ayuda financiera necesarios para el desarrollo de los programas económicos;
- e) Coordinar la asistencia técnica extranjera con las actividades de los diferentes organismos nacionales;
- f) Señalar las fallas y lagunas existentes en las estadísticas que deban servir de orientación o encauzamiento del desarrollo y del esfuerzo económico nacional;
- g) Presentar recomendaciones al Presidente sobre todo lo concerniente al mejor aprovechamiento del crédito o ayuda financiera externa destinada al cumplimiento del plan de desarrollo económico recomendado al Gobierno por la Misión que auspició el Banco

Internacional de Reconstrucción y Fomento y por el Comité de Desarrollo Económico;

- h) Servir de cuerpo consultivo del Presidente en materia de carácter económico y financiero;
- i) Las demás que le asigne el Gobierno.

Tiene además a su cargo la Oficina, la coordinación general de la Asistencia Técnica, ya que de acuerdo con el Decreto número 1478 de 1952, artículo 29, “todos los expertos extranjeros que vengan al país por cuenta del Gobierno o de entidades oficiales deberán ser contratados con la intervención del Consejo Nacional de Planificación Económica el cual deberá vigilar sus programas de trabajo”.

Según el contrato aprobado por el Decreto número 1478 de 1952 y celebrado entre los señores Ministros de Gobierno y Hacienda y Crédito Público, por una parte, y el señor Gerente del Banco de la República, por la otra, el Banco suministra las oficinas, instalaciones, equipos y útiles de escritorio que requiere el Consejo para su funcionamiento. El Banco ha colaborado en todo momento para facilitar nuestras labores y gracias a ello la instalación de tareas se efectuó de una manera rápida y eficaz. Es de agradecer especialmente los servicios muy valiosos que constantemente ha prestado la Sección de Investigaciones Económicas del Banco, gracias a las instrucciones que al respecto ha impartido el señor Gerente General, doctor Luis Ángel Arango, y a la buena voluntad de todo el personal de esta Sección.

## **INFORMES ELABORADOS POR EL CONSEJO**

El Consejo ha presentado al Excelentísimo señor Presidente de la República trece informes en los cuales se hacen recomendaciones sobre diversos aspectos de vital interés para el desarrollo de la economía nacional.

Los informes presentados al Primer Mandatario versan sobre los siguientes temas:

- Número 1. Sobre la situación monetaria. Análisis y Recomendaciones.
- Número 2. Sobre el proyecto del ferrocarril del valle del Magdalena.
- Número 3. Sobre el Instituto Nacional de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico.
- Número 4. Sobre el Instituto Nacional de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal.
- Número 5. Sobre la organización y programa de trabajo del Consejo.
- Número 6. Sobre situación monetaria del país.
- Número 7. Sobre el proyecto de corporación de aeropuertos y la posible financiación de su costo indirecto en divisas.
- Número 8. Sobre proyecto de Oficina Reguladora de Servicios Eléctricos.
- Número 9. Sobre Presupuesto para 1953.
- Número 10. Sobre evolución del ingreso nacional.
- Número 11. Sobre estimación de la situación cambiarla para 1953.
- Número 12. Sobre las operaciones de la Caja Agraria.
- Número 13. Plan para el desarrollo del Departamento del Atlántico.

El Consejo ha manifestado además a Su Excelencia sus puntos de vista sobre otros temas, tales como el Tratado de Aviación con los Estados Unidos, la reorganización administrativa, la distribución del diferencial cafetero, los sistemas vigentes para el pago de impuestos nacionales, la situación de la Caja Colombiana de Ahorros y sobre fomento, cría y levante de ganado.

En la mayoría de los casos dichas recomendaciones reflejan las preocupaciones principales del Consejo, que se refieren al estudio de la evolución económica del país y a la elaboración de programas que contemplan el mejor aprovechamiento de sus ahorros para asegurar su desarrollo futuro. Las dos partes siguientes presentan una descripción de las labores del Consejo en tales ramos.

## PARTE II

### POLÍTICA ECONÓMICA

La planificación en una economía basada sobre la propiedad privada es muy diferente de la planificación de una economía colectivista. En la última, quienes hacen el plan pueden impartir órdenes para que sea ejecutado en todos sus detalles. En una economía libre solamente se puede seguir un procedimiento similar en el campo de las inversiones públicas que, en Colombia, por ejemplo, apenas llegaban al 25% de las inversiones totales en 1950.

Para incrementar la formación de capital en cantidades siempre crecientes, y para canalizar su inversión en los renglones de la economía que más lo necesiten, el Gobierno de un país con una economía libre dispone, principalmente, de poderes indirectos, o sea, que tiene la posibilidad de crear condiciones de ambiente favorables al desarrollo de la iniciativa privada a través de la política monetaria, tributaria, cambiaria, etc. Por consiguiente, en una economía libre un buen trabajo de planificación coincide en parte con hallar soluciones a los grandes problemas de política económica que afronta el país. No es sorprendente, por lo tanto, que el Consejo haya dedicado una gran parte de sus actividades a tales problemas.

#### CAPITULO I

Política monetaria.

“Una condición primordial para el desarrollo armónico de los recursos nacionales es la estabilidad monetaria. Desde este punto de vista se puede pensar que la tarea del Consejo ha sido muy fácil, puesto que ha empezado a funcionar dentro de un clima de estabilidad de los precios en el Exterior y en el país. Sin embargo, los períodos de estabilidad y equilibrio económico generalmente no son la consecuencia de que todas las series económicas se muevan en dirección horizontal; el equilibrio es más bien el producto de fuerzas complejas que someten

la economía a presiones opuestas, con el resultado de que ninguna logra obtener la primacía. Por esta razón los períodos de estabilidad se caracterizan, generalmente, por las más grandes divergencias de juicio sobre las perspectivas económicas, y consecuentemente, sobre la política económica más adecuada a las diversas circunstancias. Esto es precisamente lo que ha ocurrido durante el último año en Colombia, donde tanto la inflación como la deflación han tenido sus profetas.

El fenómeno monetario más notable últimamente ha sido la coexistencia de una estabilidad casi total de los precios con el aumento de los medios de pago, que alcanzó a 17% durante el último año, y a 36% desde diciembre de 1950 hasta diciembre de 1952. Aunque todas las series estadísticas existentes indican que el producto nacional aumentó en forma muy satisfactoria durante el mismo período, este aumento probablemente no justificaría sino alrededor de un tercio del aumento en los medios de pago. Por lo tanto, al no registrarse un aumento de los precios, una gran parte del ascenso de los medios de pago debe haberse reflejado en una disminución de la velocidad-ingreso de circulación de la moneda. Esto es una verdad obvia y el problema consiste en evaluar el carácter de esta disminución. Por una parte, se explica por el restablecimiento de la estabilidad de los precios después de un período prolongado de inflación. Durante la inflación todos tratan de gastar o invertir sus ingresos lo más rápidamente posible. La restauración de la estabilidad de los precios estimula a las gentes a conservar el dinero en los bancos y en cartera, especialmente si se espera la baja de algunos precios. Por esta razón, todos los países que han pasado por una fuerte inflación han registrado aumento de sus medios de pago después de detenido dicho ciclo. En tanto que la disminución de la velocidad de los medios de pago se deba al renacimiento de la confianza en la moneda, no se debe abrigar el menor temor. Naturalmente es posible que la velocidad vuelva a aumentar en el caso de una nueva inflación. Pero alarmarse por esta posibilidad equivaldría a preocuparse del restablecimiento de la salud de una persona por la razón de que pueda volver a enfermarse.

El aumento de confianza en la moneda durante los dos años de estabilidad de los precios resulta claramente del ascenso muy satisfactorio

de los depósitos de ahorro, que durante este período han subido en 68.5 millones de pesos, en comparación con un promedio anual de 6 millones, en los cinco años precedentes de inflación de post-guerra.

Sin embargo, se puede poner en duda que la mencionada disminución de la velocidad monetaria se deba en su totalidad al aumento de la confianza en la moneda. Parece probable que ha contribuido a producir este efecto una cierta prudencia de los inversionistas en las actuales condiciones de la política internacional y nacional. En cuanto esta es, en parte, la razón para la coexistencia de la estabilidad de precios y del aumento de los medios de pago, debemos considerar que estamos en presencia de un verdadero potencial inflacionista que podría transformarse en inflación de facto, con un cambio en la expectativa de los inversionistas. Por esta razón se debe ejercer una gran vigilancia sobre los movimientos de la masa monetaria hoy existente, por lo cual es muy útil un conocimiento preciso de las razones específicas del aumento en el volumen de los medios de pago.

El cuadro siguiente, que es un resumen del “Balance Monetario de Colombia”, presentado aparte, muestra las series estadísticas más importantes agrupadas de tal manera que puedan facilitar el análisis del movimiento monetario de los dos últimos años (en millones de pesos):

<b>Cambios en los factores principales de expansión o contracción monetaria:</b>	<b>Año 1951</b>	<b>Año 1952</b>
Cartera bancaria, total (1)	+ 97.3	+ 113.7
" no descontada	( + 104.6)	( + 99.5)
" descontada (2)	(— 7.3)	( + 14.2)
Banco de la República:		
Operaciones con el Gobierno y entidades oficiales (3)	— 18.3	+5.9
Préstamos a otras entidades (4)	+45.2	+84.6
Oro y divisas + 48.3 4	+57.2	

- (1) Excluida la Caja Agraria.
- (2) Incluye los depósitos en los bancos hechos por el Banco de la República con depósitos oficiales.
- (3) Inversiones en deuda pública menos depósitos oficiales, más depósitos en, y préstamos a entidades oficiales.
- (4) Caja Agraria y préstamos a particulares.

---

Total	+ 172.5	+ 261.4
<b>Correspondientes a:</b>		
Aumento medios de pago	+ 157.0	+ 189.6
Otros factores (5)	+ 15.5	+ 71.8
<b>Total</b>	<b>+ 172.5</b>	<b>+261.4</b>

---

De esta manera, las causas fundamentales del aumento de los medios de pago en los dos últimos años son las siguientes:

**1) Los préstamos bancarios**, que en el último año aumentaron 114 millones de pesos, o sea 16%. Esta expansión de la cartera bancaria ha tenido lugar a pesar de un fuerte aumento en el encaje legal requerido (desde el 12% hasta el 18% de sus depósitos disponibles), y sin que los Bancos hayan recibido una ayuda adicional mayor del Banco de la República. El crecimiento de los recursos de los Bancos que les ha permitido aumentar su cartera se explica con el aumento de su capital (40 millones de pesos durante 1952), y con la creación de depósitos bancarios, que ha sido la consecuencia de la expansión monetaria en los demás renglones que vamos a estudiar. Una parte de la expansión de crédito ha sido financiada con la disminución del exceso del encaje real sobre el encaje legal de los bancos, lo que debería proporcionar considerable eficacia a cualquier intervención futura del Banco Emisor. Finalmente, hay que anotar que un solo Banco, el Popular de Bogotá, ha sido la causa del 25% del aumento total de la cartera bancaria durante el año.

**2) Las operaciones del Banco de la República con “otras entidades”**. Durante el último año el aumento de este renglón se debió a un ascenso de 18.4 millones en los descuentos de la Caja Agraria, cuya expansión será comentada más adelante en este informe, y deja un aumento de 66.2 millones en los “préstamos a particulares”, que en su gran mayoría representan préstamos sobre café en los almacenes de depósito. Esta última alza resulta de la financiación de la abundante cosecha de café del año pasado, que no ha sido vendida todavía en el

---

(5) Debidos principalmente a aumentos en los depósitos no realizables por medio de cheque, en el capital de los bancos, etc.

Exterior en su totalidad. Es claro que en determinadas situaciones se justifica un aumento de los stocks de nuestro principal producto de exportación. Sin embargo, cuando se considera que el precio del café está en un nivel muy alto, y que la Federación de Cafeteros recibe la mitad del diferencial cafetero debido al régimen especial de cambios establecidos para el grano, el nivel actual de los préstamos a particulares merece la atención de las autoridades competentes.

En cuanto a las reservas de oro y divisas, este renglón ha contribuido también a un aumento de los medios de pago, habiendo crecido en 57.2 millones de pesos durante el año. Más adelante se estudia la situación cambiaria.

Es muy satisfactorio poder anotar que las finanzas públicas no han contribuido al ascenso de los medios de pago. Un aumento de alrededor de 20 millones de pesos en las inversiones del Banco Emisor en títulos de deuda pública está compensado por un aumento de los depósitos oficiales en la misma cantidad. Sin embargo, dichas cifras tienen que ser comparadas con las del año anterior, durante el cual estas dos operaciones del Banco con el Gobierno dieron por resultado una disminución neta de la ayuda del Banco al Gobierno en la suma de 38 millones de pesos, parte de la cual el Banco prestó o depositó más tarde en entidades oficiales.

Los dos gráficos adjuntos muestran la evolución monetaria del país desde 1941. En el primer gráfico se comparan los medios de pago con los índices de precios (1). El gráfico muestra claramente, primero, la relación estrecha entre el aumento de los medios de pago, y el alza de los precios; y segundo, la falta de paralelismo absoluto entre los dos fenómenos, y en particular el atraso sistemático de los precios en relación con los medios de pago, que se explica en su mayor parte

---

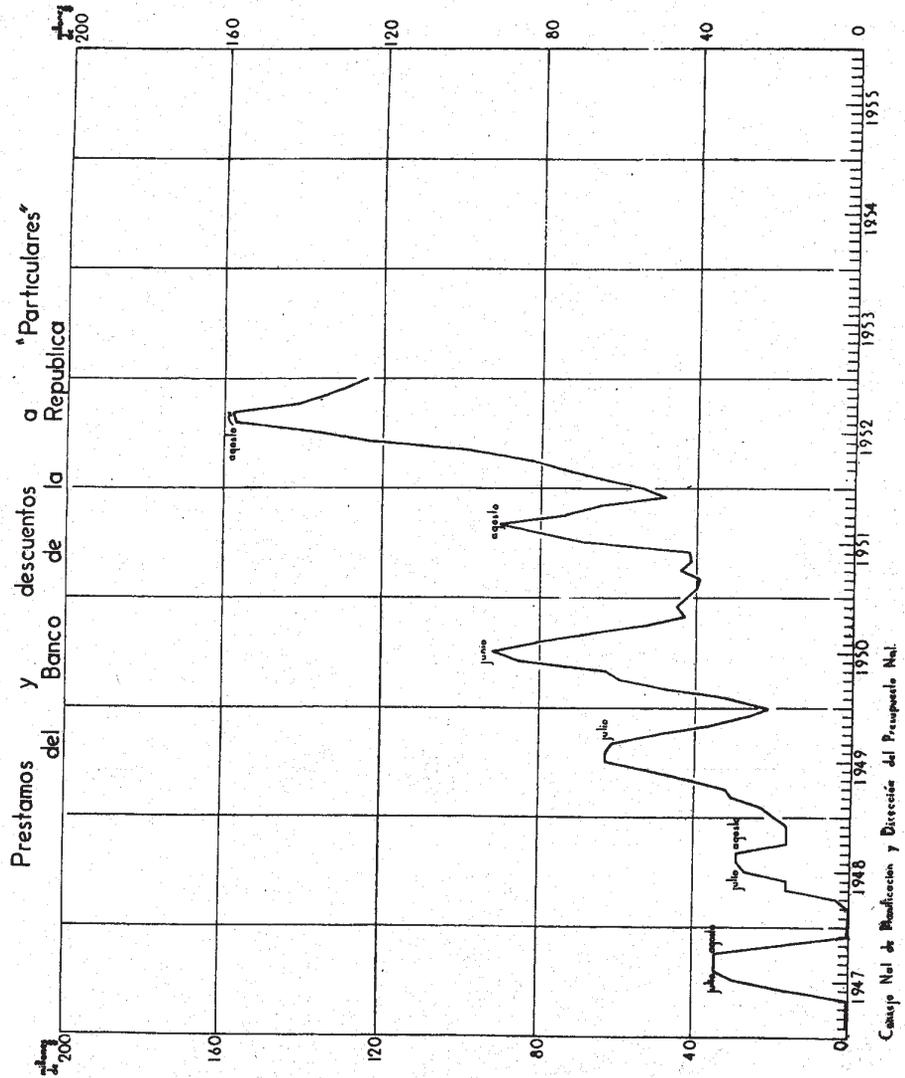
(1) Se usa la escala semilogarítmica porque lo que importa analizar es la tasa de aumento de los precios de un año a otro y comparándolas con el porcentaje de aumento de los medios de pago. Como se sabe, en un gráfico con tal escala, una tasa de aumento igual de dos series siempre resulta en un movimiento paralelo, cualquiera que sea el valor absoluto de cada una.

por el crecimiento del producto nacional. A fines de 1952 los medios de pago habían crecido 7.7 veces con respecto a 1941 y los precios aproximadamente cuatro veces. Puesto que el ingreso real de 1952 se puede calcular aproximadamente en 1.75 veces el de 1941, resulta que teniendo en cuenta el mayor uso de la moneda en el país con la transformación progresiva de las economías de trueque, el aumento real de la masa monetaria corresponde bastante bien al aumento de la producción nacional avaluada a los precios corrientes, puesto que  $1.75 \times 4 = 7$ . En otras palabras, una inflación siempre sería posible como resultado de hechos que puedan producirse en el futuro pero no parece una consecuencia necesaria del volumen de los medios de pago actualmente en circulación.

En el segundo gráfico se aprecian, de manera sintética, los factores principales que han determinado el aumento de los medios de pago. Es claro que durante la guerra el factor principal fue la acumulación en las reservas de oro y divisas. En el período de postguerra, dicho factor fue substituido por la expansión de la cartera bancaria y el déficit en las finanzas públicas. En los últimos dos años se destaca muy bien el aumento ya anotado en los préstamos a “otras entidades”, que coincidió con el ulterior aumento de la cartera bancaria y el descenso del aporte del Banco Emisor al Gobierno.

#### LA ACCIÓN DEL CONSEJO

Una de las funciones del Consejo es la de vigilar que el total de las inversiones planeadas no exceda la suma probable de las diversas formas de ahorros. Sin embargo, la tarea del Consejo no puede considerarse concluida con tal determinación, que en el estado actual de la ciencia económica no puede hacerse con gran certidumbre. El Consejo tiene que seguir atentamente el desarrollo de las inversiones y de la presión de éstas sobre la moneda; tiene que estudiar los asuntos monetarios que le parezcan importantes desde el punto de vista del desarrollo económico del país y tiene que informar de sus apreciaciones al Excelentísimo señor Presidente y, por su conducto, a los representantes del Gobierno en la Junta Directiva del Banco de la República.



Durante el año pasado el Consejo ejerció en varias ocasiones esta función. Sin hacer un estudio cronológico de las intervenciones del Consejo, vamos a exponer los principales asuntos de carácter monetario que han merecido su atención.

1) En primer lugar, el Consejo se manifestó varias veces en contra de las voces alarmistas que surgieron con motivo del aumento de los medios de pago. Como ya lo hemos expuesto, el Consejo ha hecho presente que por diversas razones: aumento de la producción, extensión del uso de la moneda, aumento de la confianza en la moneda, no es ni inevitable ni automático un estricto paralelismo entre el volumen de los medios de pago y el movimiento de los precios.

2) Sin embargo, el Consejo no ha descuidado algunos aspectos de la evolución monetaria que pudieran parecer peligrosos para el desarrollo económico; entre estos aspectos hemos anotado ya el crecimiento particularmente fuerte de los préstamos a particulares por parte del Banco de la República. Como se puede ver en el gráfico adjunto, estos préstamos tienen un ritmo estacional muy fuerte que es determinado, en gran parte, por el intervalo de tiempo entre la cosecha del café y su venta en el Exterior. Durante este período —que generalmente coincide con la primera mitad del año— el Banco de la República financia parte de la cosecha, y esta financiación produce un aumento de los medios de pago que varias veces ha determinado fenómenos inflacionarios. Cuando estos préstamos son reembolsados después de la venta del café en el Exterior se crea una contracción monetaria que también puede ser Inconveniente. Debido a que esta fluctuación monetaria es el reflejo de la importancia del café en la economía colombiana, no es posible eliminarla; pero sí es conveniente estudiar sistemas por medio de los cuales se podría provocar otra fluctuación estacional que compensaría la causada por el café. Entre estos varios sistemas el Consejo ha recomendado la variación de la presión fiscal, como la más oportuna y eficaz. Más adelante se habla en detalle de la medida propuesta por el Consejo y ya aceptada por el Gobierno.

3) Otro aspecto de la situación monetaria que ha preocupado al Consejo ha sido el hecho de que uno de los instrumentos del control monetario

conferido al Banco de la República por el Decreto 756 de 1951 no ha tenido todavía una aplicación verdaderamente eficaz. Hablamos de los cupos de redescuento para los bancos comerciales. Estos cupos han sido fijados a un nivel tan alto en relación a las verdaderas necesidades de los bancos, que el límite asignado por ello a los redescuentos, es puramente teórico, especialmente en cuanto a los grandes bancos, que son los más cautelosos a endeudarse con el Banco Emisor. Sin embargo, el Consejo no ha sugerido una baja en los niveles de los cupos actuales, principalmente porque considera que es esta un arma muy potente que hay que usar con mucho cuidado; y también porque el sistema legal actual, según el cual los cupos están fijados en proporción del capital y reservas de las entidades bancarias, no permite fijar cupos que sean realistas para todos los bancos, puesto que hay grandes diferencias entre los hábitos de redescuento de las distintas entidades bancarias. Por esta razón se deben sentar las bases para poder fijar los cupos con un criterio distinto al del capital y reserva a fin de que sean verdaderamente eficaces.

Repetimos que si tales poderes fuesen otorgados a la Junta Directiva del Banco de la República, deberían ser usados con la más grande prudencia. Es preciso añadir que la administración de los cupos de redescuento, que puede ser muy eficaz en algunas situaciones, puede al contrario mostrarse ineficaz en otras, especialmente cuando los recursos de los Bancos aumentan por afluencia de depósitos a causa de un déficit en las finanzas públicas, de un superávit en la balanza de pagos, o de una fuerte ayuda del Banco Emisor a entidades distintas de los bancos comerciales (1).

4) Finalmente, el Consejo ha puesto el mayor cuidado en la expansión de los préstamos de algunas instituciones como el Banco Popular y la Caja Agraria, que si ha de continuar al ritmo del año pasado puede llegar a ser peligroso para la estabilidad monetaria. La sección siguiente contiene algunas observaciones a este respecto.

---

(1) En estos casos se muestra generalmente efectivo el aumento de los encajes legales.

## CAPITULO II

Política bancaria y de fomento agrícola e industrial a través del crédito.

Llegamos ahora a los aspectos cualitativos más bien que cuantitativos de la política monetaria y bancaria. Se trata de los esfuerzos que se hacen en todos los países para orientar el crédito hacia los empleos más productivos, a fin de que ninguna actividad nacional importante sea descuidada por este factor esencial de desarrollo que es el crédito.

Si el Consejo tiene el mayor interés en este campo no es porque crea que una política de dirección del crédito pueda reemplazar el juicio de los banqueros, cuya función es siempre esencial, sino porque desea alentar el flujo del crédito hacia determinadas direcciones y desalentarlo hacia otras a través de medidas de orden general que dejan a los bancos comerciales en la mayor libertad de escoger entre varias solicitudes de crédito.

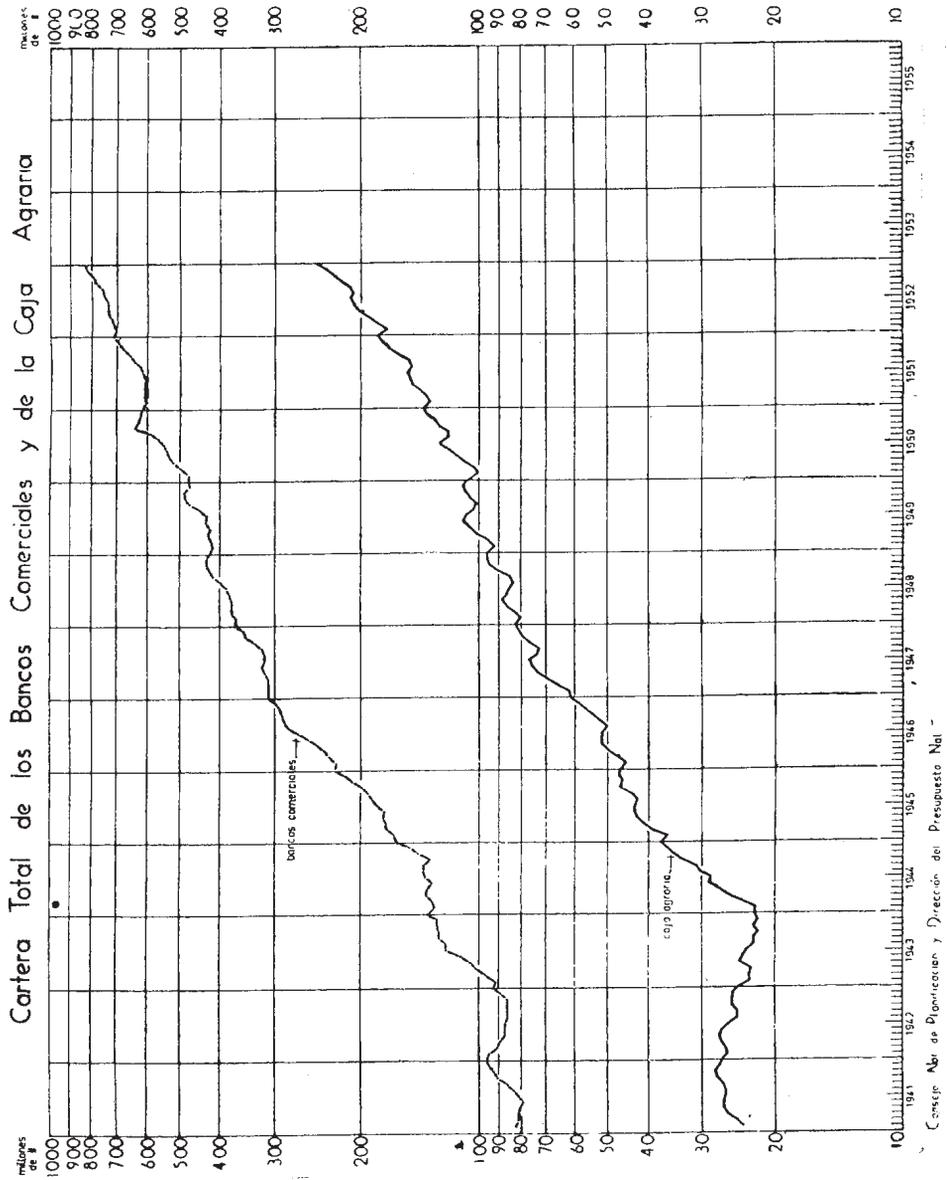
**1° Crédito rural.** Durante el año pasado el hecho más notorio en la distribución del crédito entre las varias actividades económicas fue, sin duda, la expansión de los préstamos de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. La cartera de la Caja aumentó de fines de 1951 a fines de 1952 en 64 millones de pesos, o sea un 37%, contra una expansión de la cartera bancaria de 17%. La expansión de la cartera de la Caja estuvo acompañada de un notable aumento en el número de sus agencias, que pasaron de 120 a fines de 1951, a 181 que existen en la actualidad. En un período de estabilidad monetaria como la del año pasado, este crecimiento en la cartera de la Caja representa una disponibilidad real mayor de recursos para el fomento de la agricultura y de la ganadería, y puede por lo tanto considerarse como una de las mayores conquistas del desarrollo económico del país en los últimos tiempos. Sin embargo, un crecimiento tan rápido siempre implica peligros y riesgos y necesita ser examinado cuidadosamente en todos sus aspectos para que se pueda fijar la política más conveniente para el futuro. En un estudio detallado sobre esta materia el Consejo ha llegado a las siguientes conclusiones:

- a) El aumento en el número de agencias y en el valor de la cartera de la Caja Agraria contrasta con los ascensos de los años de guerra y post-guerra, que con frecuencia eran apenas paralelos al aumento del costo de la vida. La creciente actividad prestamista de la Caja Agraria debería asegurar un aumento de la productividad en la agricultura en armonía con las necesidades del país, y con las recomendaciones expresas formuladas por la Misión del Banco Internacional y el Comité de Desarrollo Económico. El gráfico adjunto muestra que el crecimiento de la cartera de la Caja Agraria ha sido en sus grandes líneas paralelo al crecimiento de la cartera de los bancos comerciales.
- b) El hecho de que el número de agencias ha crecido a un ritmo bastante superior al valor y número de los préstamos, parece indicar que la fundación de nuevas agencias se ha hecho en algunos casos sin un estudio adecuado de todos los factores económicos.
- c) El aumento de la cartera ha estado acompañado por un cambio en su composición: ha aumentado la cuota-parte de los préstamos a la ganadería, en relación, con los préstamos para la agricultura; y la de los préstamos a mediano y largo plazo con respecto a los préstamos a corto plazo. Estos dos movimientos —claramente ligados entre ellos— han dado por resultado un considerable aumento del valor promedio de los préstamos. Esta evolución es conveniente para el fomento de los recursos agropecuarios del país, pero solamente dentro de un aumento general de la cartera que permita que no sean descuidadas las solicitudes de crédito para simple financiación de cosechas por parte de los pequeños cultivadores.
- d) La distribución regional de los préstamos de la Caja hace ver una provisión bastante abundante de crédito en algunos Departamentos relativamente desarrollados como los de Caldas y Valle, y también en algunos Departamentos menos favorecidos como Boyacá y el Magdalena. Cumpliendo su función de hacer llegar recursos financieros a las regiones menos privilegiadas, la Caja debería concentrar sus esfuerzos en los Departamentos de Nariño y del Cauca, hasta ahora menos provistos de crédito que el resto del país.
- e) En el próximo año debe adelantarse una política de consolidación del gran avance realizado últimamente, antes que estimular una nueva y fuerte expansión de la cartera y principalmente de las

agencias. Tal política podría consistir inicialmente en limitar los nuevos préstamos al recaudo de cartera, tratando de calificarlos lo mejor posible. Una pausa en la expansión es también aconsejable desde el punto de vista de la estabilidad monetaria, que ha resistido en dicho lapso la expansión de cartera de la Caja, pero que en 1953 será sometida a nuevas presiones a causa de los numerosos proyectos de inversiones que actualmente se elaboran. Esto no quiere decir que la Caja no puede aumentar su cartera de manera moderada después de la pausa aconsejada.

- f) En la consecución de nuevos recursos la Caja debería dar mayor importancia a un aumento de sus depósitos en cuenta corriente. Con casi 2/3 de sus 180 agencias ubicadas en lugares donde no hay sucursales de Bancos comerciales, la Caja puede adelantar un trabajo de vulgarización del hábito bancario del cual recibiría una ventaja inmediata importante. Debería hacer una investigación cuidadosa de las razones por las cuales algunas agencias están mucho más atrasadas en la recolección de depósitos que otras. Además, la Caja debería tener en consideración la adopción de una regla para que los préstamos superiores a mil pesos sean entregados a los prestamistas preferencialmente en forma de depósito en cuenta corriente.

**2° El crédito para el fomento de la ganadería en grande.** Uno de los asuntos que ha merecido más atención del Consejo es el de la diversificación de las exportaciones colombianas que, como es sabido, están dominadas de manera excesiva por el café. Entre las posibilidades de nuevas fuentes de divisas, una de las más prometedoras es la exportación de carne, que tendría un mercado asegurado y gozaría de una demanda que tiene un ritmo de aumento superior al ascenso de los ingresos personales. Anotamos en otro capítulo los esfuerzos que el Consejo ha hecho para conseguir la ayuda técnica necesaria para desarrollar la industria ganadera sobre bases sólidas. El Consejo está convencido de que los aspectos técnicos del problema ganadero como la mejora de las razas, de los pastos y de los sistemas de transporte, el control de las enfermedades y de la esterilidad, la construcción de mataderos,... etc., requieren pronta solución para llegar a una cuantiosa exportación de carne.



Sin embargo, el Consejo ha tenido en cuenta la falta de crédito para una categoría muy importante de la industria ganadera: la Caja Agraria concede préstamos para cría, levante y engorde de ganado a los pequeños propietarios; los bancos comerciales conceden préstamos hasta un año de plazo, principalmente para engorde, a los medianos y grandes ganaderos; faltaba, pues, una fuente de crédito a mediano plazo para cría y levante de ganado a beneficio de los grandes ganaderos. Para subsanar esta deficiencia, el Consejo, después de realizar largos estudios y de adelantar conversaciones con el señor Ministro de Agricultura y las partes interesadas, recomendó incluir la cría y levante de ganado dentro de los términos del Decreto 384 de 1950, que permite a los bancos comerciales invertir hasta el 10% de sus depósitos en préstamos hasta de cinco años para fomento industrial. Esta sugerencia fue aceptada por el ejecutivo en el Decreto-ley número 2482 de 1952, aunque la fórmula de este Decreto fue un poco diferente de la sugerida por el Consejo. El Consejo opina que los préstamos ganaderos que se harán bajo el nuevo decreto, deberán ser controlados y estudiados cuidadosamente, para que sirvan como un experimento que permita determinar las medidas adecuadas que deban dictarse próximamente para el desarrollo de la ganadería.

**3° El crédito para la vivienda de la clase media.** Otra deficiencia grave en el sistema de crédito del país es la del crédito para la vivienda. Mientras que el Instituto de Crédito Territorial hace un esfuerzo importante para construir casas económicas para obreros y campesinos, y mientras que el Banco Central Hipotecario atiende a la financiación de edificios y de casas costosas, no hay una fuente de crédito asegurada para las casas y los edificios destinados a la clase media. La mejor prueba de este estado de cosas está en el hecho de que los edificios que actualmente se construyen en Bogotá con este fin, han debido financiarse por medio del Presupuesto Nacional, antes que, como en otros países, por instituciones financieras especializadas en este ramo.

Una iniciativa muy interesante para suministrar crédito para la construcción de viviendas es la de la Caja Colombiana de Ahorros, cuyo director ha propuesto que se organice en Colombia el sistema de “ahorro y vivienda” que ha dado buenos resultados en otros países.

Brevemente, el sistema consiste en el establecimiento de cuentas especiales de ahorros cuyo producto se destina a la construcción de casas económicas que son después adjudicadas a los mismos depositantes. En el caso de la Caja Colombiana de Ahorros, el establecimiento de este sistema se facilitaría por el hecho de que la ley obliga actualmente a la Caja a invertir el 50% de sus depósitos, descontado el encaje legal, en Cédulas del Banco Central Hipotecario, pero sin que la Caja haya tenido hasta ahora ninguna influencia sobre el uso que hace el Banco Central de estos fondos.

El Consejo está dispuesto favorablemente hacia el establecimiento del sistema de “ahorro y vivienda”, y cree que este sistema puede determinar una adición neta en la suma total de ahorros disponibles. Sin embargo, el Consejo todavía no se ha formado una opinión definitiva sobre las modalidades más convenientes de esta reforma, puesto que le parece que el problema de la vivienda en Colombia necesita un estudio general. Por esta razón se ha interesado en conseguir asistencia técnica especial para este sector, como está expuesto en otra parte de este informe.

Durante un estudio preliminar de los ahorros en el país, el Consejo ha anotado una anomalía en el funcionamiento de las Cajas de Ahorro, que requiere rápida corrección. Se trata de la obligación actual de las Cajas de mantener un encaje del 23% de sus depósitos. Este porcentaje es excesivamente alto en relación con las necesidades de liquidez de las Cajas. La mitad del encaje no cumple una verdadera función monetaria puesto que las Cajas pueden mantenerlo como depósitos en los bancos comerciales, que los pueden utilizar como cualquier otro depósito para una expansión de sus préstamos. Es claro, por lo tanto, que no habría inconveniente para las Cajas de Ahorro en utilizar esta mitad del encaje en inversiones directas, y el Consejo ha hecho una recomendación precisa en este respecto.

**4° El crédito bancario a mediano y largo plazo y el propuesto Banco de Fomento.** La Misión del Banco Internacional había hecho fuertes y justificadas críticas a la estructura demasiado rígida del crédito bancario en Colombia. Esta estructura está basada en la ley bancaria de 1923 que prohibió a los bancos hacer créditos hasta de más de un año de

plazo con sus depósitos a la vista. Esta reglamentación está basada en una teoría sobre volumen apropiado de crédito y liquidez del sistema bancario, cuyos errores han sido suficientemente explicados.

Es interesante anotar que en los últimos años ha habido una serie de modificaciones en las disposiciones sobre crédito que están transformando lentamente el sistema bancario en la dirección anhelada por la Misión del Banco. La medida más importante que ha contribuido en esta modificación fue el ya mencionado Decreto 384 de 1950 que permitió a los bancos destinar el 10% de sus depósitos a la vista, a préstamos de fomento económico hasta con cinco años de plazo. Hay que anotar que para hacer eficaz esta medida se tuvo que permitir a los bancos el redescuento de tales préstamos en su totalidad, fuera del cupo ordinario de redescuento y en condiciones de privilegio en cuanto al costo (3% en vez de la rata ordinaria del 4%). También es un hecho que la finalidad primitiva del decreto se modificó en parte por efecto del Decreto número 1760 de 1951, que permitió a los bancos otorgar préstamos bajo el régimen establecido por el Decreto número 384, para consolidar pasivos a corto plazo que se hallaban inmovilizados. Sin embargo, la experiencia de los bancos con este Decreto y la reciente inclusión de la ganadería dentro de su mecanismo ha ampliado ciertamente el horizonte tradicional de los bancos comerciales.

La necesidad de crédito a más largo plazo que el generalmente otorgado por los bancos comerciales se hizo sentir también en las instituciones financieras recientemente creadas. Así, la Caja Agraria decidió otorgar créditos con cinco años de plazo a los criadores de ganado, aun antes de que fuera expedido el decreto que permite a los bancos comerciales hacer tales operaciones. El Banco Popular de Bogotá, a su vez, está hoy autorizado por la Ley 24 de 1952 para hacer préstamos hipotecarios o con prenda industrial hasta de cinco años de plazo a favor de pequeños industriales.

De esta manera estamos en presencia de una transformación de la estructura del crédito bancario, transformación que sin embargo, es todavía bastante lenta, difícil e incompleta. Cabe preguntar si no sería posible acelerar este proceso evolutivo a través de la creación de una institución financiera distinta que podría llamarse Banco o Corporación

de Fomento, y que tendría como misión el fin de aportar una ayuda financiera a mediano y largo plazo a las iniciativas privadas más interesantes para el fomento agrícola e industrial del país. La creación de tal institución tendría las siguientes ventajas:

1ª A través de una larga tradición los bancos consideran que su tarea principal es la de proveer al comercio y a la industria con fondos a corto plazo. Por lo tanto, aún en las mejores circunstancias, harán una política de crédito a más largo plazo con inhibiciones constantes y sin la energía, los estudios y la coordinación necesarios para cumplir adecuadamente esta función.

2ª Aun en la hipótesis de una continua evolución hacia una estructura más elástica del crédito bancario, los bancos no podrán nunca participar en el capital de las empresas que se hayan de crear, aunque esta forma, de financiación puede ser muchas veces la más, o la única conveniente, para algunas de las iniciativas que se quieran adelantar.

Como es sabido, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento se ha interesado en varios países en la fundación de tales instituciones, a las cuales ha facilitado préstamos para los gastos en moneda extranjera de los proyectos financiados. En relación con Colombia también, el Banco ha demostrado un gran interés en este problema y envió a principios del año pasado un experto financiero, el señor Manero, a nuestro país para realizar un estudio a fondo del mercado colombiano de capitales. El informe del . señor Mañero fue entregado al Gobierno Nacional por el Banco Internacional en el mes de agosto de 1952. Después de una descripción detallada de las distintas instituciones bancarias y financieras, el informe recomienda el establecimiento de una institución financiera de fomento con la condición de que se lleve a cabo una reorganización del manejo de la deuda pública y que se haga un esfuerzo para organizar un verdadero mercado de capitales.

El Consejo Nacional de Planificación, después de un estudio detenido del informe del Banco y por las razones anteriormente expuestas, ha llegado también a la conclusión de que es muy conveniente la creación de un Banco o Corporación de Fomento.

El Consejo estima que la contribución del Estado al capital de la institución podría consistir en parte en algunos activos del Instituto de Fomento Industrial, Instituto que de todas maneras debería colaborar estrechamente con la nueva institución, o incorporarse a ella para evitar una duplicación de funciones. En cuanto al capital privado que debería ser la principal fuente de recursos para la nueva institución, un primer aporte podría provenir de los bancos comerciales y, posiblemente, de las industrias.

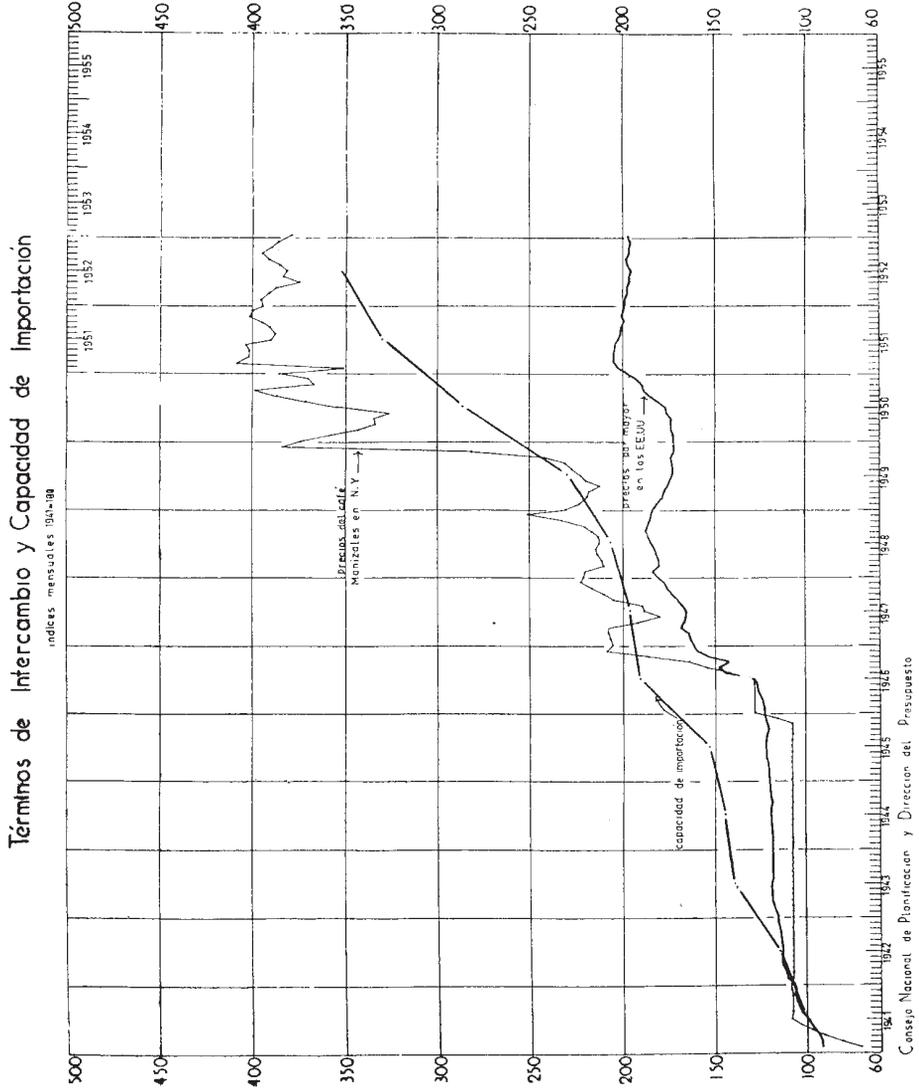
Naturalmente, tales contribuciones para la formación de la proyectada institución financiera permitirían apenas iniciar labores. Para su financiación posterior será necesario la organización de un mercado de capitales más adecuado, como lo observa muy justamente el informe del Banco. Y como lo anota el informe, es condición esencial para tal desarrollo un mejoramiento en el manejo de la deuda pública, tema que tratamos más adelante.

### **CAPITULO III**

Política cambiaria.

Una de las necesidades más grandes para el continuo desarrollo económico del país es la disponibilidad de divisas extranjeras que permita un abastecimiento suficiente de los bienes de capital necesarios para su sistema de transporte, el desarrollo de su industria y el fomento de su agricultura. Por esta razón el Consejo tiene el mayor interés en todos los factores que afectan la balanza de pagos del país. En general, los cambios externos de Colombia se han mantenido en la situación satisfactoria producida por el alza del precio del café desde 1949 a 1950, que mejoró de manera decisiva los términos de intercambio para el país, como se puede ver en el gráfico adjunto. Gracias a este mejoramiento y al alto nivel de las cantidades exportadas, la capacidad importadora de Colombia, que se ha calculado dividiendo el valor de las exportaciones por el índice de precios de las importaciones, ha continuado subiendo.

El abastecimiento satisfactorio de mercancías extranjeras que existe en el país, gracias a este estado de cosas, ciertamente, no es ajeno a la estabilidad monetaria de los dos últimos años.



El régimen de cambio se ha mantenido en sus grandes líneas, según normas del Decreto 637 de 1951. El cambio cafetero ha continuado en su progresivo aumento. Puesto que los ingresos de los cafeteros son actualmente muy satisfactorios, el continuo aumento del cambio cafetero suscita problemas que merecen la atención del Gobierno.

Como se explica en otra parte de este informe el Consejo ha establecido la más alta prioridad para los proyectos que puedan conducir a una diversificación de las exportaciones colombianas. A mediados del año pasado se dictó una medida, orientada hacia este objetivo, por la cual se permite a los exportadores de algunos productos (arroz, azúcar, cemento, manufacturas de oro, etc.), conseguir un número de pesos más alto para cada dólar de exportación a través del mecanismo de los “comprobantes”, cuyos compradores obtuvieron autorización para importar algunos artículos de la lista de prohibida importación. Esta medida puede tener una función útil en el caso de que se produzcan sobrantes temporales de determinados productos en el mercado nacional, que podrían solamente ser liquidados en el mercado interno con graves pérdidas para los productores y con los trastornos consiguientes en la producción. Sin embargo, se puede dudar que la fijación de un precio muy remunerativo, fundado solamente en un mecanismo de cambio, baste para desarrollar una cuantiosa producción de nuevos artículos de exportación. Tal desarrollo requiere más bien estudios técnicos de los productos y mercados y un conjunto cuidadosamente planeado de esfuerzos del estado y de los particulares en tal sentido. Y si, acaso, una exportación nueva se desarrollara solo bajo el estímulo del precio alto prometido, no se podrá asegurar que ello fuera totalmente favorable para la economía nacional. Las dificultades actuales del Brasil, que son en gran parte el resultado de haber fomentado la producción de algodón y algunos otros productos, sin tener en cuenta las condiciones de la competencia mundial, demuestran que hay algo peor que la mono-exportación: la diversificación conseguida a través de una producción a alto costo de mercancías cuya demanda es inelástica e inelástica.

Muchas veces se olvida que a corto plazo los riesgos de la mono-exportación pueden combatirse no solamente con la diversificación, sino

también con la acumulación de un volumen de oro y reservas que le permita al país ajustarse, sin que se produzca un grave desequilibrio, a una baja eventual del precio o de la cosecha de nuestro producto principal de exportación. A este respecto Colombia ha tenido un progreso muy notable en los dos últimos años con un aumento de las reservas de oro y divisas desde 100.5 millones de dólares a fines de 1950 a 154.7 millones de dólares a fines de 1952 (excluido el aporte de Colombia al Fondo Monetario Internacional). Para apreciar el margen de seguridad logrado por las reservas de oro y divisas es necesario relacionar las reservas con el volumen total de las exportaciones del país, para averiguar hasta qué punto las reservas pueden sustituir a las exportaciones como fuente de financiación de las importaciones en la eventualidad de una baja en el precio o en el volumen de las mercancías exportadas.

Una apreciación en tal sentido se puede hacer con el gráfico adjunto y con el cuadro siguiente:

	<b>Reservas de oro y divisas a fin de año (1). Millones de U.S. Dolares.</b>	<b>Entradas de oro y divisas durante el año. Millones de U.S. Dolares.</b>	<b>Porcentaje Reservas/[Entradas]</b>
1941	22.3	100.0	22.3
1942	61.6	131.1	47.0
1943	113.0	163.2	69.7
1944	157.8	160.1	98.6
1945	176.2	185.6	94.9
1946	175.8	158.8	67.9
1947	111.8	286.6	39.0
1948	83.6	284.5	29.4
1949	111.7	310.5	36.0
1950	100.5	355.8	28.2
1951	125.3	460.7	27.2
1952	154.7	479.2	32.3

Desde este punto de vista relativo, el aumento de las reservas en oro y divisas ha sido mucho menor que su aumento absoluto, puesto que

(1) Durante el año de 1946 Colombia hizo un aporte de 12.5 millones de dólares al Fondo Monetario Internacional, que queda contabilizado en el balance del Banco de la República, pero que se excluye en las cifras de 1947 en adelante para llegar a un conocimiento preciso de las reservas libremente disponibles.

durante los dos últimos años las exportaciones han subido casi en la misma proporción que las reservas. Sin embargo, el nivel actual de las reservas puede considerarse bastante satisfactorio como se comprueba del siguiente ejemplo numérico y puramente hipotético: supongamos que las entradas de divisas bajan en un 25%. En este caso las importaciones ‘bajarían probablemente, pero en una proporción mucho menor, digamos 10%. Tal situación provocaría una baja no compensada de las entradas de divisas de 15%, o sea aproximadamente 75 millones de dólares dentro de un año. Con sus reservas actuales del doble de esta cifra, el país podría, por lo tanto, soportar tal desequilibrio durante aproximadamente un año sin excesiva ansiedad y de esta manera tendría bastante tiempo para preparar soluciones adecuadas.

El Consejo opina que las reservas de oro y divisas deberían ser mantenidas en su nivel mientras no se modifiquen las condiciones en las cuales se desarrollan en la actualidad los cambios internacionales de Colombia.

Es importante saber si las perspectivas actuales de la situación cambiaría están en armonía con este objetivo.

El Consejo ha hecho varias previsiones cuidadosas a corto plazo de estas perspectivas, principalmente con base en la correlación que se puede constatar entre los registros de importaciones de un año y las ventas de cambio del año siguiente (1).

Para lograr mantener las reservas en su nivel actual, según dichas previsiones, y en la hipótesis de que no cambie el nivel de las exportaciones, es aconsejable durante el año 1953 mantener los registros de importaciones al promedio mensual de 33 millones de dólares, contra 35 millones del año pasado. Las medidas recientemente tomadas para proteger la balanza de cambios produjeron una baja en los registros al finalizar el año 1952.

---

(1) Según la experiencia de los últimos años, cerca del 50% de los registros de un año se convierten en ventas de cambio durante el mismo año, y aproximadamente el 40% se transforma en tales ventas durante el año siguiente (anulaciones de registro afectan el resto o sea aproximadamente el 10 % del total), Véase memorándum del Consejo al Excelentísimo señor Presidente de la República, sobre “Situación, de Cambios”, en fecha diciembre de 1952.

El Consejo opina que si se hacen necesarias nuevas medidas restrictivas del volumen de las importaciones se deberían evitar ulteriores adiciones de mercancías a la lista de prohibida importación, adoptando, en cambio, medidas indirectas y funcionales de orden monetario que ejerzan influencia en sentido restrictivo sobre la balanza de pagos.

#### **CAPITULO IV**

Política presupuestal, tributaria y de deuda pública (2).

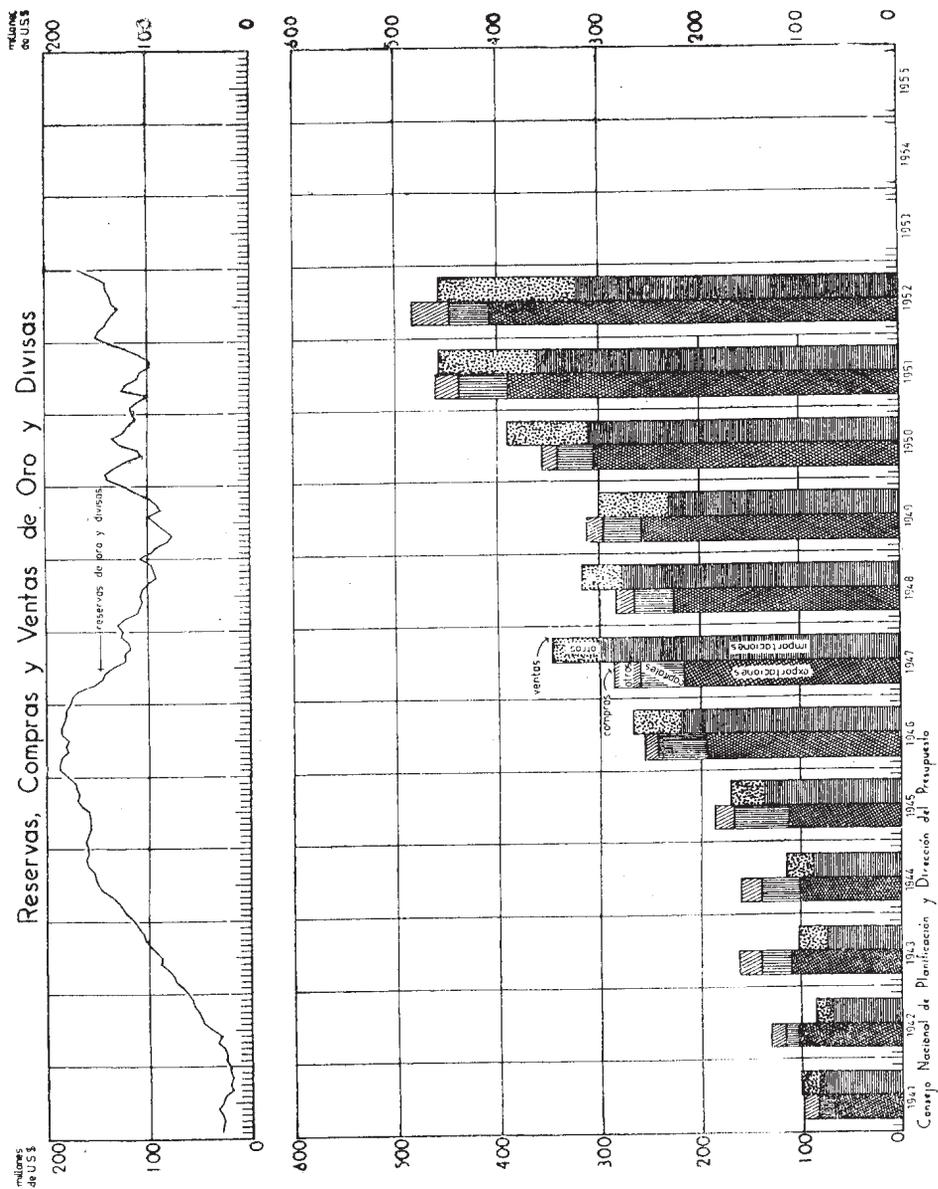
La intervención del Consejo Nacional de Planificación en esta materia comprende varios aspectos que vamos a exponer a continuación:

**1º El equilibrio presupuestal y su efecto sobre la economía.** El Consejo tiene interés evidente en conceptualizar sobre las masas globales de gastos y rentas debido a su repercusión sobre el desarrollo económico. Sin embargo, el examen del Presupuesto desde el punto de vista económico resulta actualmente muy difícil por la forma en que es presentado. El Presupuesto de “competencia” que elabora cada año el Ministerio de Hacienda, muestra las **autorizaciones** de gastos y los estimativos de las rentas que se van a **liquidar** en el año. Esta forma de presentación del Presupuesto sirve muy bien para el control fiscal, pero para fines del análisis de su impacto económico debería ser adicionado por una estimación de los gastos reales del año, refiéranse o no a la nueva vigencia, y de los recaudos, más bien que de las liquidaciones.

Por esta razón el Consejo está interesado en que la presentación tradicional del Presupuesto de Competencia sea acompañada del cálculo presupuestal según el sistema de Caja. La Contraloría General de la República ha aceptado ya las sugerencias precisas que en tal sentido han sido hechas por el Consejo y las ha seguido en la presentación

---

(2) En los estudios referentes al Presupuesto el Consejo ha contado con la experta y valiosa colaboración del Profesor Leopoldo Lascarro, Director Nacional del Presupuesto, quien además, ha puesto su personal al servicio del Consejo para la elaboración de gran parte de los gráficos que se han incluido en este informe.



de sus informes mensuales sobre la situación fiscal aproximada. La utilidad de tal presentación resulta evidente de la comparación de los resultados conseguidos durante los primeros once meses del año 1952, por los dos sistemas de caja y competencia, que se demuestran en el siguiente cuadro (en millones de pesos):

	Sistema de competencia	Sistema de caja
Ingresos	634.3	568.3
Egresos (1)	608.7	605.5
Superávit o déficit ordinario	+ 25.6	— 37.2
Productos de recursos de crédito	+22.4	+22.4
Recursos del balance	+20.5	+20.5
“Superávit de ejecución presupuestal”	+ 68.5	+ 5.7

Es claro que teniendo en cuenta solamente las cifras resultantes del sistema de competencia, habría el peligro de adelantar una política fiscal con exceso de gastos, dada la cifra aparentemente importante del superávit. Las cifras resultantes del cálculo de caja, que reflejan la verdadera situación del Tesoro, invitan a una mayor prudencia ya que demuestran que el superávit de 1952, en oposición con el de 1951, ha sido más bien teórico, debido al atraso de los recaudos y a la gran cantidad de pagos que se han hecho, por cuenta de vigencias anteriores.

El Consejo espera que la Contraloría continúe perfeccionando la presentación de la ejecución fiscal, según el sistema de caja, por la gran utilidad que tales datos tienen para poder hacer un juicio acertado de la situación fiscal y monetaria.

En cuanto al Presupuesto de la vigencia presente se sabe que ha sido aprobado en la suma de 768 millones de pesos. Para entender las repercusiones del Presupuesto en la situación económica, resulta útil la siguiente presentación (en millones de pesos):

(1) Incluye gastos de amortización de la deuda. La similitud de las dos cifras para egresos es una pura coincidencia y resulta del hecho de que los dos ajustes mayores que se hacen para calcular los egresos de caja, o sea los acuerdos para gastos de la vigencia corriente que no han sido girados y los pagos por cuenta de vigencias anteriores, se compensan aproximadamente.

Informe anual del Consejo Nacional de Planificación  
(Año 1952)

<b>I. Cuenta corriente.</b>		
Gastos sin amortización de deuda pública..		694.1
Rentas		<u>672.4</u>
Déficit cuenta corriente		— 21.7
<b>II. Cuenta de las operaciones de deuda.</b>		
Amortización de deuda interna	54.9	
Emisión de deuda interna	<u>16.3</u>	
Saldo		— 38.6 ✓
Amortización de deuda externa	19.0	
Emisión de deuda externa	<u>31.7</u>	
Saldo		+ 12.7 ✓
Déficit operaciones deuda		— 25.9
<b>III. Resumen.</b>		
Déficit cuenta corriente		21.7
Déficit operaciones deuda (amortización neta)		25.9 ✓
Déficit total		47.6 ✓
Financiación a través de recursos del balance del Tesoro		<u>47.6</u> ✓
		0

La financiación del déficit con los recursos del balance del Tesoro, o sea el regreso de los depósitos oficiales en el Banco de la República a la circulación activa, podría parecer algo inflacionista. Sin embargo, la amortización de deuda con dichos depósitos no es muy peligrosa, puesto que muchos títulos que se van a amortizar ya se hallan en poder del Banco de la República, o del Fondo de Estabilización. En cuanto a la diferencia de 22 millones entre gastos y rentas, no hay que olvidar que se trata aquí del sistema de competencia y los resultados de caja de la presente vigencia podrían ser muy diferentes si la Jefatura de Rentas alcanza a reducir el atraso de los recaudos en relación con las liquidaciones, retraso que ha sido particularmente fuerte en los últimos años. Las cifras aquí expuestas muestran que tal mejoramiento en la recaudación sería muy importante para asegurar el equilibrio fiscal de caja en este año (1).

El Presupuesto de 1953 ría sido criticado por ser demasiado alto en relación con la capacidad económica del país. El Consejo Nacional de Planificación no está de acuerdo con esta crítica. La cuota parte de los gastos del Gobierno Nacional, en el ingreso nacional de Colombia es

(1) En cuanto a los gastos, es probable que los pagos por cuenta de vigencias anteriores durante 1953, no sean mayores que los gastos correspondientes a la vigencia de 1953 que no se alcanzarán a pagar durante el mismo año.

apenas superior al 10%, cantidad bastante baja en comparación con otros países que tienen una estructura económica semejante.

**2° Gastos individuales.** Puesto que casi todas las inversiones públicas se hacen a través del Presupuesto, las actividades del Consejo necesariamente inciden sobre los gastos públicos. Esto no quiere decir que el Consejo tome una parte directa en la preparación del Presupuesto, sino que los planes de inversiones públicas elaborados o aprobados por él, deben convertirse en apropiaciones para gastos de los distintos Ministerios como Obras Públicas, Agricultura, Fomento, etc., mientras que planes para gastos de capital rechazados por el Consejo no deberían ser incluidos en tales apropiaciones. De esta manera, la intervención del Consejo debe ser anterior a la elaboración del Presupuesto, y los anteproyectos de los distintos Ministerios que se presenten al Director del Presupuesto deben reflejar los programas elaborados por el Consejo. Un buen ejemplo de tal procedimiento es el del ferrocarril del Magdalena, proyecto que fue aprobado por el Consejo en el mes de julio de 1952, con la condición de que los gastos en moneda nacional de dicha obra fueran preferentemente financiados con productos de las rentas. Así fue propuesto por el Ministro de Obras Públicas y el Consejo no tuvo que intervenir otra vez en esta materia durante la discusión del Presupuesto.

Para poder hacer un análisis cuidadoso de los gastos del Gobierno, el Consejo se ha interesado en introducir otra reforma en las estadísticas fiscales, que consistiría en añadir a la discriminación administrativa de los gastos por Ministerio, una distribución funcional de los gastos según las principales finalidades económicas. En este campo también el Consejo puede registrar algún éxito, puesto que el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con las sugerencias del Consejo, ya presentó los gastos del Presupuesto de 1953, en esta forma, y está elaborando un anexo al Presupuesto de 1953 para presentar detalladamente tal distribución para los años de 1952 y 1953, a fin de poderla comparar con la misma distribución que establece la Contraloría para los gastos comprobados de los ejercicios anteriores.

Otras reformas deberán ser realizadas en este campo, especialmente la discriminación de los gastos totales en gastos corrientes y gastos de capital, según las recomendaciones de las Naciones Unidas. Hay que advertir que, desde el punto de vista del análisis económico, es indispensable que las estadísticas de las finanzas departamentales y municipales sean perfeccionadas paralelamente con las estadísticas de las finanzas nacionales.

**3° Política tributaria.** En este campo el Consejo se ha limitado hasta ahora a hacer la sugerencia de que los impuestos sobre la renta y complementarios de las sociedades anónimas y de los contribuyentes que pagan más de 10.000 pesos, sean liquidados por ellos mismos y sean pagados de la siguiente manera:

- 1° Un 25% a la presentación de la declaración;
- 2° Otro 25% dos meses después de la presentación;
- 3° Otro 25% cuatro meses después de la presentación, y
- 4° El 25% restante seis meses después de la presentación de la declaración.

Tal sistema sería no solamente conveniente desde el punto de vista de la política presupuestal, sino también desde el punto de vista económico general, puesto que permitiría compensar, en parte, la fluctuación estacional de los medios de pago causada actualmente por la financiación del café, como lo hemos explicado antes.

Actualmente la recaudación de las rentas directas tiene un ritmo estacional muy marcado. Este ritmo agrava, en lugar de compensar, las fluctuaciones causadas por el café. Los meses de máxima recaudación son los de octubre y noviembre y la presión sobre los recursos líquidos de los particulares, sociedades y bancos durante estos meses se suma por lo tanto al efecto deflacionario que resulta del reembolso de los préstamos cafeteros durante el mismo período. Por el contrario, la presión fiscal es mínima durante la primera mitad del año, cuando afluyen al mercado monetario las nuevas disponibilidades creadas por los préstamos del Banco de la República a los cafeteros.

Sin duda sería muy conveniente variar la incidencia de la recaudación de los impuestos directos de manera que tuviera lugar principalmente en la primera mitad del año. Si se adoptara el plan sugerido anteriormente, 75% de estos impuestos serían recaudados en el primer semestre, quedando solamente el 25% para el comienzo del segundo. Se puede esperar que con la adopción de tal medida las fluctuaciones monetarias disminuirían notablemente, con gran beneficio para la estabilidad monetaria y económica del país (1).

#### **4° Deuda pública:**

**a) Deuda pública interna.** Existe unanimidad de opiniones sobre el hecho de que la composición actual de la deuda pública interna no es favorable a la creación de un mercado de capitales en Colombia, y de que, además, esta deuda causa gastos excesivos de amortización (aproximadamente 55 millones de pesos en 1953, sobre un total de deuda de 380 millones de pesos). El hecho sobresaliente con respecto a la distribución de la deuda pública es que en casi su totalidad los títulos públicos se hallan en poder del Banco Emisor o de otras entidades bancarias y financieras en cumplimiento de disposiciones legislativas. El Consejo desea adelantar en 1953 un estudio técnico de la deuda interna, en colaboración con el Ministerio de Hacienda.

El Consejo estima que es necesario abandonar los sistemas de suscripción forzosa y emitir, en cambio, títulos que puedan ser verdaderamente atractivos para los inversionistas, de conformidad con las conclusiones del Informe Mañero. En particular, el Consejo está convencido de que existe un mercado en Colombia para un título a corto plazo con emisión continua, que permitiría a las empresas invertir sus fondos líquidos temporalmente disponibles. Con el aumento de los medios de pago y las mayores ganancias de las empresas el volumen de tales fondos es hoy probablemente bastante alto.

---

(1) El Consejo anota con gran complacencia que sus recomendaciones en esta materia han sido adoptadas en su totalidad en el artículo 22 del Decreto número 0270 de 1953, dictado recientemente por el Gobierno Nacional sobre normas de carácter impositivo.

**b) Deuda pública externa.** Con el empréstito del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para el ferrocarril del Magdalena y con los últimos préstamos del Export-Import Bank y de la Banque de Paris et des Pays-Bas, la deuda pública externa, incluyendo los Departamentos, Municipios y entidades oficiales, llegó a fin de diciembre de 1952 a la cifra aproximada de 250 millones de dólares. El servicio de la deuda pública en el año de 1952, por concepto de interés y amortización, llegó a la suma de 17 millones de dólares. En relación con las entradas totales de divisas de 479 millones de dólares, esta suma representa un porcentaje muy pequeño y demuestra que desde este punto de vista Colombia puede aumentar su deuda externa sin temores por el equilibrio de la balanza de pagos. No obstante esta primera aproximación, el Consejo adelanta actualmente, en colaboración con el departamento de investigaciones económicas del Banco de la República, un estudio detallado de la deuda externa que tiene por objeto determinar las obligaciones contractuales que, por concepto de interés y de amortización, pesan ya sobre las futuras balanzas de pagos del país. Con tal conocimiento preciso, el Consejo podrá llevar a cabo una política racional en materia de cuantía y plazo de los préstamos que se van a contratar.

## PARTE III

### PLANIFICACIÓN

#### CAPITULO I

Los programas.

Entre las funciones primordiales del Consejo Nacional de Planificación está la de elaborar programas que tengan como objetivos principales la determinación de las prelacións que requiere el desarrollo armónico de la Nación, y el estudio de las inversiones y de las actividades privadas y públicas que sean más productivas para el país. El Consejo debe influir también en la orientación de las inversiones del Gobierno y en su política económica general, con el fin de que se establezcan las prelacións que demandan las necesidades generales de la Nación.

Esta labor consiste en recomendar técnicas para mejorar la eficiencia con la cual se utilicen los ahorros y otros recursos nacionales, y el crédito internacional. No se trata, por lo tanto, de sugerir solamente medidas que estimulen el aumento de las inversiones totales.

La base de los trabajos del Consejo en el ramo de la planificación se encuentra en los programas generales y seccionales de inversión, ya incluidos en el informe de la Misión del Banco Internacional y en el informe del Comité de Desarrollo Económico. Se recordará que dichos planes generales señalan la cuantía total de las inversiones que se pueden llevar a cabo en los próximos años, sin comprometer el equilibrio presupuestal y monetario y fijan las cifras mínimas de inversión necesarias en cada sector de la actividad económica para evitar retroceso en el ritmo de crecimiento de la producción y del ingreso nacional.

Los programas seccionales describen con más detalles los proyectos, planes y reformas que se deben ejecutar en cada sector de la economía nacional, para lograr las cifras de inversión incluidas en los planes generales de conformidad con los objetivos que se persiguen.

Los programas ya elaborados para casi todos los ramos de la actividad nacional difieren mucho entre sí, en cuanto a la posibilidad de su aplicación práctica. Algunos de dichos programas corresponden tan solo a descripciones generales y más bien cualitativas de las metas que se anhela alcanzar en el ramo de la producción y la inversión, sin precisar los procedimientos concretos que son necesarios para realizarlos. Otros programas constituyen un esquema, más bien que un estudio completo de las medidas y de la orientación que debería seguir el Gobierno en la solución de los problemas inherentes a un determinado sector económico.

Los programas de inversión- que se han preparado ya de una manera completa son pocos. El Consejo se complace en reconocer que los proyectos relativos a obras públicas se están llevando a cabo por el señor Ministro de Obras, a cuyas dependencias corresponde su ejecución. El plan vial, la construcción del ferrocarril del Magdalena, la reorga-

nización de los Ferrocarriles Nacionales y el plan para la Corporación de Aeropuertos habían sido estudiados detalladamente, primero por la Misión del Banco Internacional, y después por el Comité de Desarrollo Económico, y constituyen, en realidad, los únicos programas que se han estudiado y elaborado en detalle para tener aplicación inmediata.

El Consejo Nacional de Planificación se ocupa actualmente en preparar algunos planes detallados muy semejantes para los otros ramos de la actividad nacional. El Consejo decidió establecer un orden de prelación para el estudio de dichos planes.

La economía colombiana, aunque bastante sólida, no alcanza a sostener los enormes gastos a rendimiento diferido que serían indispensables para buscar una solución satisfactoria al conjunto de problemas que afectan la vida nacional, porque aun los ahorros son insuficientes y la balanza de pagos puede afectarse ante cualquier baja en el precio de nuestro principal producto de exportación. La más alta prelación se la dio a un programa de electrificación y al programa para fomentar las industrias de exportación.

Al terminar los proyectos que se adelantan, serán estudiados programas para vivienda, educación, salud y servicios públicos que se consideran fundamentales para el desarrollo armónico del país. El Consejo aún no ha hecho recomendaciones en dichos ramos por diversas razones. Aunque es verdad que la Misión del Banco Internacional y el Comité de Desarrollo Económico lograron obtener un gran acopio de datos que sirvieron de base a los programas de inversión y a los programas seccionales, en su conjunto se consideran insuficientes para adelantar una obra que tenga fundamentos verdaderamente técnicos.

El mismo plan general de inversiones debe revisarse y mantenerse al día. Las interrupciones registradas entre los trabajos de la Misión del Banco (que terminó sus labores en Colombia en diciembre de 1949), las del Comité de Desarrollo Económico (que inició sus labores en septiembre de 1950, y las terminó en agosto de 1951), y las del Consejo Nacional de Planificación (que tuvo sus primeras sesiones en mayo de 1952), culminaron en un abandono total de los trabajos necesarios para

llevar a cabo tales revisiones del plan de inversión. De esta manera, el Consejo tuvo que iniciar sus estudios desde una verdadera “tabula raza”, y aun todavía no dispone de cifras realmente fidedignas sobre la forma como evolucionaron las inversiones nacionales en los tres últimos años. La falta de suficiente personal subalterno y la escasez de datos estadísticos completos contribuyen a dificultar sus labores. A pesar de las dificultades mencionadas, el Consejo logró obtener hacia fines del año de 1952 nuevos datos muy significativos sobre la evolución de la economía nacional y de las economías departamentales y municipales en el pasado, que sé pueden aprovechar ahora para estudiar las necesidades futuras y para adelantar una planificación seccional técnica.

El Consejo tiene fundadas esperanzas de que se podrán mejorar progresivamente los datos estadísticos que constituyen la base esencial de cualquier obra de planificación. Fuera de las investigaciones que llevará a cabo en este ramo, el Consejo cuenta con la eficaz colaboración de la Dirección Nacional de Estadística, cuya organización se ha tecnificado aún más en los últimos años. También inició sus estudios una Misión Estadística de las Naciones Unidas que fue contratada por el país para llevar a cabo una completa transformación de los servicios de estadística nacional y para adelantar, en armonía con los estudios del Consejo, la planificación de los sistemas de recolección de estadísticas en forma técnica.

Con respecto a los programas seccionales, el Consejo estimó que sin ayuda técnica no podía elaborar, en cada uno de los sectores económicos, planes semejantes a los que formuló el Comité de Desarrollo en el ramo de los transportes. Por esta razón se puso en contacto con instituciones internacionales, tales como la Organización de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, el Banco Internacional y la Organización del Punto Cuarto de los Estados Unidos, para obtener la cooperación de grupos de expertos, que bajo la dirección y la supervigilancia del Consejo y en colaboración estrecha con los Ministerios, debe estudiar y elaborar tales programas.

Para la elaboración del programa general de inversiones el Consejo está asesorado por técnicos seleccionados por el Banco Internacional.

Dichos técnicos tienen también la función de ayudar al Consejo en la supervigilancia de los trabajos de las otras Misiones Técnicas que se encuentran en el país.

El Consejo estima que por el momento no se necesita más planificación seccional en el ramo de los transportes. El plan de carreteras y el plan de ferrocarriles se adelantan actualmente. También se desarrolla el programa de la Corporación de Aeropuertos, sobre el cual dio su concepto el Consejo. Las obras portuarias y marítimas recomendadas en los informes del Banco y del Comité están ya en ejecución.

En el ramo de la agricultura existen recomendaciones específicas hechas por una Misión de Técnicos de las Naciones Unidas y un plan general que fue estudiado detenidamente por el Comité de Desarrollo. El Consejo estudia actualmente la manera de aprovechar estas bases para elaborar un programa de conjunto en dicho ramo.

El Consejo estima que el fomento de la ganadería es de la mayor importancia, por considerar que representa una de las mayores y más inmediatas posibilidades para diversificar las exportaciones del país en los próximos años. En la segunda parte de este informe se han comentado ya las medidas para ampliación del crédito bancario a la ganadería recomendadas por el Consejo. Otro aspecto de este problema ya ha sido estudiado por expertos de la FAO en selección de razas ganaderas, en pastos y en inseminación artificial, que vinieron al país a petición del Ministerio de Agricultura. Posteriormente, el Consejo solicitó una Misión de expertos en ganadería al Banco Internacional. Después de un estudio detenido de este problema el Banco sometió una lista de nombres al Consejo. Como culminación de las gestiones adelantadas, un experto de fama internacional llegará dentro de pocas semanas al país e iniciará estudios en la costa atlántica.

El Consejo estudió también las posibilidades de conseguir una Misión Técnica para la elaboración de un plan forestal muy completo. Se recordará que las Naciones Unidas mandaron en 1951 y 1952 una Misión que estudió la forma de hacer un inventario de los recursos forestales y las posibilidades de adelantar un programa de reforestación. El Minis-

terio de Agricultura, sobre la base del trabajo anterior, solicitó a fines de 1952 la ayuda de tres expertos de las Naciones Unidas para llevar a cabo los objetivos descritos por las Misiones anteriores. En la misma época llegaron a Colombia dos expertos de las Naciones Unidas que hicieron un estudio corto, pero muy interesante, sobre la posibilidad de establecer industrias de pulpa y madera en Colombia. De las conversaciones adelantadas con los expertos, el Consejo concluyó que se necesitaba ampliar la Misión Forestal ya pedida por el Ministerio de Agricultura, para agregar a los miembros de esta Misión un experto que estudie la manera de fomentar el desarrollo de una industria de exportación de productos forestales. De acuerdo con el Ministro se presentó una petición a las Naciones Unidas para ampliar la Misión.

En el ramo forestal el Consejo estudió una petición hecha por el International Bank de Washington (un Banco privado), en representación de intereses alemanes. Tales intereses tienen la intención de invertir dos millones de dólares en Colombia para el desarrollo de una industria forestal cerca de Tumaco. El grupo Alemán y el mencionado International Bank solicitan una garantía del Gobierno para un préstamo de dos millones de dólares del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que se necesitaría para realizar el proyecto.

En el ramo industrial el Consejo no estima necesario elaborar un programa detallado de inversiones generales, por considerar que dichos programas deben contemplarse solamente en los campos en que no sea suficientemente activa la iniciativa privada. Estima que en este ramo es necesario estudiar las medidas de orden financiero y fiscal más adecuadas para mejorar las condiciones en las cuales se puede desarrollar dicha iniciativa. También conceptúa el Consejo que se requiere algo más que un clima favorable para estimular la formación de nuevas industrias, particularmente las de exportación. De ahí que contemple la posibilidad de organizar un Banco de Inversiones, como se mencionó en la parte II.

Un aprovechamiento adecuado de energía es condición fundamental para que continúen los progresos económicos registrados en Colombia en los últimos 15 años. El problema de energía se divide así: petróleo, carbón y electricidad. El Consejo estima que las recientes

reformas adoptadas y los proyectos elaborados por el Ministerio de Minas y Petróleos, en relación con el desarrollo de los recursos de combustibles líquidos, constituyen un programa completo y que, por consiguiente, no se necesita por el momento más intervención en el ramo. En lo referente al fomento de la industria de carbón se discutieron detenidamente con el Gerente del Instituto de Fomento Industrial, los proyectos de desarrollo de las carboneras de Cali y de El Cerrajón. Se considera que dichos planes son de gran importancia no solamente para el abastecimiento del país en combustibles sólidos sino también para establecer una nueva industria de exportación y para el desarrollo de industrias subsidiarias. Aunque el criterio del Consejo concuerda con las bases generales del programa del Instituto de Fomento Industrial en este respecto, no está todavía en situación de recomendar la ejecución de los proyectos antes mencionados en la forma en que fueron presentados por el Instituto.

Antes se dijo que el Consejo ha dado la más alta prelación a un programa de fomento de desarrollo eléctrico. Un plan económico sobre el particular ha sido elaborado por el Consejo, el cual tiene el propósito de solicitar una Misión Técnica que estudie la forma como puedan llevarse a cabo las metas fijadas en dicho programa. También se han estudiado las medidas de orden legislativo y fiscal que se requieren para estimular al capital privado a participar en el financiamiento y la administración de las plantas que se proyectan en el programa. Además se ha considerado la forma de obtener mayor eficiencia en la administración nacional de las empresas de producción de fuerza eléctrica.

Un programa general que incluirá los aspectos económicos, técnicos, administrativos y financieros del fomento de la industria eléctrica será presentado en el segundo semestre de 1953. El Consejo tiene fundadas esperanzas en que parte de este programa podrá ser financiado con empréstitos del Banco Internacional.

El Consejo Nacional de Planificación también se ha preocupado por las precarias condiciones de la vivienda en el país. Después de las conversaciones detenidas que se adelantaron con el personal ejecutivo del Centro Ínter-Americano de Vivienda y con técnicos de la

Organización de los Estados Americanos y de las Naciones Unidas, el Consejo decidió solicitar el envío al país de un experto en financiación de viviendas. Dicho experto hará estudios en este sentido, y a la vez podrá recomendar más adelante la constitución de una Misión que tenga como objetivo la elaboración de un programa de vivienda.

En el campo de la educación y de la higiene ya tiene el Consejo programas preliminares que fueron estudiados por el Comité de Desarrollo Económico, por técnicos de la Unesco y por uno de los más destacados expertos americanos en salud pública que sirvió como miembro de la Misión del Banco Internacional en Colombia. Cree el Consejo que será posible convertir dichos planes provisionales en programas definitivos sin más ayuda externa. Contempla asimismo, la posibilidad de estudiar los proyectos elaborados, en colaboración estrecha con los Ministerios e instituciones a quienes corresponda.

Como parte del programa general de desarrollo económico, el Consejo estudia también la organización de un plan de inmigración.

Entre otros, ha considerado los proyectos muy interesantes que tiene al respecto una organización privada Colombo-Italiana (Colital). En el campo de los servicios públicos (agua, alcantarillado, pavimentación de calles, plazas de mercado), el Consejo todavía no ha estudiado las posibilidades de formular un programa nacional detallado, pero en cambio adelantó algunos proyectos locales en el campo de la planificación regional.

## **CAPITULO II**

Planificación regional.

El Consejo tiene especial interés en cooperar con los Departamentos y sus capitales en la elaboración de planes generales para estimular su desarrollo económico y para lograr una mejor organización de sus finanzas.

El Departamento de Caldas dio el primer paso en este sentido cuando por iniciativa del señor Gobernador, doctor José Restrepo y del actual

Presidente del Consejo, don Emilio. Toro, se encargó a una Misión encabezada por el doctor Lauchlin Currie para hacer un estudio sobre la economía y las finanzas de aquel Departamento. Si bien es cierto que el Consejo Nacional de Planificación no intervino en este trabajo es necesario reconocer que ha servido de modelo para el planeamiento de posteriores estudios económicos regionales.

A solicitud del Municipio de Barranquilla el Consejo ha estudiado cuidadosamente las finanzas de dicha ciudad, con miras a establecer la capacidad crediticia del Municipio sobre bases reales, así como sus necesidades más urgentes y primordiales y la manera como se deben resolver los problemas que origina el crecimiento de la capital del Atlántico.

Este estudio, inicialmente limitado a Barranquilla, se extendió a todo el Departamento del Atlántico.

Como resultado de las labores del doctor Currie, y del estudio efectuado por parte del Consejo, se ha elaborado un plan básico de fomento económico del Departamento del Atlántico, en el cual participan conjuntamente el Gobierno Nacional, el Departamental, el Municipio y las Empresas Públicas Municipales.

El Consejo también ha accedido a la solicitud de estudiar un plan de desarrollo económico y administrativo del Departamento de Córdoba, en el cual se contemplará la construcción de algunas obras públicas de urgente necesidad, así como la dotación de servicios públicos para los Municipios. Terminados los estudios preliminares sobre el desarrollo económico de Córdoba el Excelentísimo señor Presidente ha decidido que se hagan planes para el desarrollo económico del Cauca y del Valle del Cauca.

El Consejo recibió también una petición formulada por el Municipio -de Bogotá, para que se estudie la reorganización de sus finanzas públicas y de su sistema administrativo.

### CAPITULO III

#### Estudio del ingreso nacional (1).

Los planes y programas que han sido elaborados hasta hoy por la Misión del Banco Internacional y el Comité de Desarrollo Económico se basan en estudios detenidos que se han hecho de la evolución del ingreso y de las cuentas nacionales, de los movimientos de población y de las disponibilidades en recursos crediticios y tributarios. Por esta razón señalan metas que corresponden fielmente a las necesidades y recursos nacionales. Desafortunadamente, como se mencionó antes, no se continuaron las labores necesarias para poner al día los datos que sirvieron de base a tales programas.

El Consejo estuvo de acuerdo en que era imposible adelantar la labor de planificación sin fijar una vez más tales bases; y como es su propósito elaborar programas aún más detallados que los anteriores, decidió ampliar el campo de las investigaciones que habían sido llevadas a cabo y quiso determinar las características generales del ingreso nacional, no solamente para la Nación, sino también para los Departamentos y las ciudades más importantes del país.

#### A. Evolución del Ingreso Nacional.

La primera tarea fue la de revisar e interpretar los datos sobre la evolución del ingreso nacional total en los últimos quince años. Sotare este particular se presentó un informe al señor Presidente de la República en el cual se destacan las siguientes conclusiones:

1) Desde 1937 se ha registrado un aumento muy grande del ingreso real y del nivel de vida de los colombianos. La rata de crecimiento del ingreso ha sido de más de 4% al año en dicho lapso, aumento superior al registrado en los demás países de la América Latina. El ingreso per-cápita en 1952 se puede estimar

---

(1) El análisis del Ingreso Nacional que se presenta a continuación se basa en los cálculos sometidos al Consejo por el economista .Tacques Torfs, quien además elaboró los cuadros que sobre este tema se insertan al final del presente informe.

para Colombia en doscientos veintiocho dólares (US\$ 228.00). Por lo tanto, el ingreso colombiano resulta superior al de países como Méjico o Brasil.

2) Al comparar el ingreso nacional monetario con la balanza comercial se observa una relación constante entre el valor de las importaciones y el ingreso nacional. También se observa que el crecimiento del ingreso depende fundamentalmente del volumen de las importaciones de maquinaria, y a su turno, este volumen depende de las entradas de divisas. Por consiguiente, si no se aumentan las exportaciones del país, el ingreso real no seguirá incrementándose.

3) Al comparar el crecimiento del ingreso con el aumento de los medios de pago, se concluye que no parece existir un peligro de inflación, pero con el actual volumen del circulante podrían presentarse alzas en los precios como consecuencia de cualquier pánico o de la aceleración de las transacciones económicas. Una elevación general de sueldos en el país en estas circunstancias aumentaría la demanda y presionaría los consumos, provocando alzas en los precios, especialmente de los artículos de primera necesidad.

4) Tanto el número de los contribuyentes como sus ingresos se han duplicado desde los años de pre-guerra. Es este otro índice del mejoramiento general del nivel de vida en el país. Las estimaciones de los gastos públicos totales, es decir, los gastos de la Nación, de los Departamentos y de los Municipios, demuestra una disminución, desde 1948, de las actividades económicas desarrolladas por las entidades gubernamentales en relación con las actividades generales del país. Sugieren dichas estimaciones que sería posible aumentar los gastos públicos generales desde un 17% que representan actualmente en relación con el ingreso nacional, hasta un 19 o 20% de dicho ingreso, elevándolo así a los niveles registrados en algunos países de la América Latina, siempre que se encuentren fuentes de financiación no inflacionarias para efectuar este aumento.

B. La distribución del ingreso nacional colombiano entre grupos económico-sociales.

En el cuadro I se presenta un estimativo de la distribución del ingreso nacional en 1950. Se llega a la conclusión de que un 4.5% de la población, que incluye a los contribuyentes y a sus familias, controla un 40% del ingreso nacional total. Conviene anotar que se ha agregado a la renta bruta declarada por las personas naturales la que declararon las sociedades anónimas. Esta técnica parece aceptable si se tiene en cuenta que casi todas las acciones de las sociedades anónimas y por consiguiente el control de dichas sociedades, de sus inversiones, utilidades, reservas, etc., están en manos de un grupo muy limitado de accionistas que en términos generales es inferior en número, al total de los contribuyentes.

En el mismo cuadro se destaca, también, que la población rural, que representa más del 70% de los habitantes del país, controla solamente el 30% del ingreso total. El 30% restante del ingreso corresponde a los obreros, empleados, comerciantes y otros, que viven en número, al total de los contribuyentes.

Esta situación no parece particularmente favorable cuando se compara con la distribución del ingreso en países más industrializados, en los cuales las diferencias en el ingreso per-cápita son mucho menos acentuadas. Sin embargo, el estudio de la evolución del ingreso nacional entre los años de 1938 y 1950 indica que ha mejorado bastante la distribución del ingreso en un periodo relativamente corto.

El cuadro II indica que el número de contribuyentes en esos doce años se duplicó, aunque la población en general solamente aumentó en un 30%, y la población campesina en un 24%. Esto demuestra un aumento muy significativo en el número de personas que integran los grupos económico-sociales más favorecidos. Que tal aumento no determinó una disminución de la riqueza per-cápita en cada uno de estos grupos está muy claramente demostrado en el cuadro III. El grupo de contribuyentes, por ejemplo, aumentó su renta bruta de 350 millones de pesos a 2.200 millones de pesos. En términos reales

(es decir, en pesos de 1951), la renta bruta total aumentó en un 94%. Como lo hemos visto, el número de contribuyentes se duplicó, de lo cual resulta que el ingreso real per-cápita de los contribuyentes casi no disminuyó (1). Se presenta el mismo caso en los grupos urbanos. Aunque la población urbana aumentó en un 52%, el ingreso real per-cápita subió en un 4%.

El cuadro III indica también que subió más el ingreso real per-cápita en agricultura que en los otros sectores. Eliminando los efectos del alza del precio del café, siempre aparece que el campesino aumentó más su ingreso real (o su productividad), que el habitante de la ciudad. Esta conclusión no parece inverosímil, ya que los doce años del período se distinguieron por aumentos muy importantes en las cosechas de caña de azúcar, de arroz y de algodón, que principalmente provinieron de la utilización de planicies tropicales, donde el rendimiento de cada agricultor es más alto que en las vertientes, así como del mayor uso de abonos y maquinaria.

El perfeccionamiento de los datos presentados en el cuadro III podría modificar muy levemente las conclusiones arriba descritas, pero lo que parece que se ha establecido de manera muy clara, es que el proceso de desarrollo en Colombia consiste, primordialmente, en una transferencia de la población campesina hacia los centros urbanos y en la formación de una clase media en estos centros. En cada grupo económico-social, aisladamente computado, la productividad aumenta poco. Lo que realmente aumenta es el número de personas que entran en los grupos económico-sociales más favorecidos. Este movimiento no se explica solamente por una mayor tasa de nacimiento y una menor mortalidad en las clases privilegiadas, pues hay la evidencia definitiva de una migración o transferencia de la población, de un grupo económico a otro.

Una prueba muy clara del escaso ascenso del ingreso real per-cápita de los contribuyentes, en los años 1938 a 1950, se puede ver en el

---

(1) En el período 1938-1949 aumentó ligeramente.

cuadro IV, en el cual se analizan los datos sobre la renta bruta en las principales ciudades del país. Se nota que una ligera disminución en el ingreso real en Medellín, Cartagena, Popayán, y Bogotá está compensado por un leve progreso en Barranquilla, Pasto, Cúcuta e Ibagué. Solamente aumentó el ingreso real per-cápita de los contribuyentes de una manera significativa en Tunja, Manizales, Neiva y Bucaramanga.

### C. Distribución regional del ingreso real.

El cuadro V presenta cifras provisionales sobre la distribución del ingreso nacional entre las principales ciudades, los Departamentos y las zonas rurales.

#### Ingreso Departamental.

En términos absolutos, el Departamento más rico es el de Cundinamarca, en el cual se ha concentrado un 27% del ingreso total del país. Siguen luego el de Antioquia, con 16% del ingreso; el Valle del Cauca, con 13%; Caldas, con 10%, y el Atlántico, con el 8% del ingreso total. El Departamento de menor ingreso es el del Huila, con una cifra inferior al 2%.

Para verificar la realidad de estas estimaciones, que se basan en los métodos descritos en los cuadros, se estudió la incidencia de diez factores económicos (depósitos bancarios, ahorros, ingresos departamentales, número de vehículos automotores, kilovatios instalados, consumos de azúcar, cigarrillos, cerveza, ganado y compra-ventas), en cada uno de esos Departamentos. Los resultados que aparecen en el cuadro VT confirman nuestras conclusiones.

La importancia de los cuatro primeros Departamentos citados arriba, es un resultado directo de la preponderancia de sus capitales. A Bogotá, por ejemplo, le corresponde el 23% del ingreso nacional, Medellín ocupa el segundo lugar en importancia con 11% del ingreso, y viene luego Barranquilla con el 7% del total.

Se modifica ligeramente tal orden de importancia cuando se calcula la riqueza de las ciudades y de los Departamentos, per-cápita. Dos Departamentos tienen un ingreso promedio per-cápita entre 900 y 1.000 pesos y son los del Atlántico (debido a la concentración en Barranquilla), y Cundinamarca, en donde el nivel de vida, en promedio, puede compararse favorablemente con el que existe en Chile, Argentina, Uruguay o Italia.

El ingreso promedio en el Valle del Cauca oscila entre 600 y 700 pesos. Antioquia y Caldas se clasifican en el grupo de ingreso de 500 a 600 pesos. Huila y Tolima tienen un ingreso promedio entre los 300 y los 400 pesos. Los Departamentos más pobres son los de Santander, Norte de Santander, Bolívar, Boyacá, Cauca, Magdalena y Nariño.

Ingreso urbano.

Podría anticiparse, aun sin tener estimaciones cuantitativas, que el ingreso per-cápita es más alto en las ciudades de Medellín y Bogotá, en las cuales llega a una cifra que oscila entre los 2.200 y 2.300 pesos per-cápita; en Cali, donde se acerca a 1.700 pesos, y en Barranquilla, donde llega a 1.400 pesos. Es más sorprendente la clasificación de las ciudades de menos habitantes, por la poca relación que existe entre el ingreso de zonas rurales y el de las ciudades ubicadas en el centro de las mismas zonas. Los cálculos del Consejo indican que la industrialización de las ciudades, más bien que la riqueza de sus alrededores, determina su nivel de ingreso. Este hecho tiene una excepción importante en el caso de las ciudades del Valle del Cauca.

La lista siguiente muestra la clasificación de las ciudades colombianas más importantes por grupo de ingreso per-cápita:

---

<b>Ingreso de más de 1.000 pesos</b>	Medellín. Bogotá. Cali. Barranquilla.
<b>Ingreso de 800 a 1.000 pesos</b>	Bucaramanga. Manizales. Girardot. Cartagena. Palmira.

---

---

	Ibagué. Santa Marta.
<b>Ingreso de 700 a 800 pesos</b>	Armenia. Pereira. Popayán. Cúcuta.
<b>Ingreso de 600 a 700 pesos</b>	Tunja. Neiva. Buenaventura. Buga. Cartago. Tuluá.
<b>Ingreso de 500 a 600 pesos</b>	Calarcá. Barrancabermeja. Armero. Honda. Sevilla.
<b>Ingreso de 400 a 500 pesos</b>	Montería. Sincelejo. Santa Rosa de Cabal. Pasto. Barbacoas.
<b>Ingreso de 300 a 400 pesos</b>	Sogamoso.

---

El cuadro VII presenta la verificación de tales datos para las capitales de los Departamentos.

Ingreso rural.

Para estudiar la distribución del ingreso rural fue necesario variar las bases del cálculo de la producción agropecuaria presentada por el Ministerio de Agricultura.

Las estadísticas agropecuarias así modificadas (véanse cuadros VIII y IX), indican que no hay diferencias fundamentales en el ingreso rural colombiano (1). El ingreso promedio de los campesinos, arrendatarios, trabajadores agrícolas y sus familias, oscila entre 100 y 200 pesos per-

---

(1) Es decir, el ingreso de los que viven en el campo, excluyendo las ganancias y utilidades de los dueños que generalmente viven en las ciudades, y que solamente visitan su finca de una manera ocasional.

cápita en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cauca, Magdalena, Nariño, Norte de Santander y Santander.

En Cundinamarca y Tolima, debido en primer lugar al cultivo del café y en segundo término a la mecanización de la agricultura, el ingreso rural per-cápita sube a los 200-300 pesos per-cápita.

El ingreso rural de Caldas, a causa de la preponderancia del café, llega a los 300 y 400 pesos. Finalmente el ingreso en el Valle del Cauca sobrepasa los 400 pesos, lo que probablemente es una situación excepcional, aun en comparación con todos los demás países latinos.

D. Evolución de la renta nacional de 1950 a 1962.

Una planificación adecuada debe basarse sobre un juicio previo con respecto a las necesidades futuras de un país. Naturalmente que no se cuenta con fórmulas para prever este futuro, pero sí existen técnicas que permiten describir con cierta precisión lo que podrá ser la situación del país en cualquier año del futuro, estabilizadas algunas condiciones fundamentales y aceptadas determinadas hipótesis, sobre la relación de las tendencias futuras con las del pasado.

En los cálculos hechos por el Consejo se adoptaron hipótesis prudentes sobre esta evolución.

La década pasada se caracterizó por algunos fenómenos que tuvieron el efecto de elevar considerablemente el nivel del ingreso en todo el país. Dos de dichos fenómenos, el alza en los precios del café (que aumentó el ingreso real), y la inflación (que aumentó el ingreso monetario), probablemente no se repetirán en la década venidera y por esta razón se consideró que los cálculos del aumento del ingreso nacional deberían fundarse sobre las hipótesis de la estabilización en los precios del café y de la estabilidad monetaria continua.

Por otra parte, el ingreso nacional aumentó también porque se presentó una transferencia de población de los grupos económico-sociales menos favorecidos hacia los grupos más favorecidos, y porque la pro-

ductividad humana aumentó ligeramente en las industrias, el comercio y los servicios, y más aún en la agricultura.

El Consejo no espera que siga la migración de un grupo económico-social a otro, con la misma aceleración que la registrada en los últimos años; aunque el aumento en el número de los contribuyentes se puede interpretar como un fenómeno que acompaña normalmente el desarrollo del ingreso nacional, el hecho de que en los años anteriores creció en mayor proporción que el aumento de la población urbana, parece indicar que fue un resultado, en parte, de la inflación monetaria. Esto sería lógico, debido a que una persona que ganaba 600 pesos al año en 1938, no pagaba impuestos y no pertenecía al grupo de los contribuyentes. La misma persona en 1950, después de una inflación que aumentó los precios cuatro veces, ganaba dos mil cuatrocientos pesos sin requerirle aquello ningún esfuerzo adicional. Sobre dos mil pesos, esta persona se vio obligada a pagar impuestos, y así entró en el grupo de los contribuyentes. De esta manera aumentó el número de personas integrantes del grupo, fundamentalmente por causas monetarias.

El Consejo estima que esta tendencia no persistirá en el futuro. El grupo de contribuyentes aumentará solamente como efecto del crecimiento de la población y del ascenso en la productividad humana.

Por otra parte, el Consejo opina que continuará la migración de la población rural hacia las ciudades, así como el aumento de la productividad en los varios grupos sociales, a la misma rata que en el pasado.

Los cuadros X y XI describen el aumento de la población y la distribución del ingreso nacional, que resultaría de la aplicación de tales hipótesis. Se puede concluir, que en general, se mejorará substancialmente la renta promedia en los Departamentos y el ingreso per-cápita en Cundinamarca y Atlántico, subiendo éste a más de 2.000 pesos.

Boyacá, Cauca, Magdalena y Nariño continuarán ocupando los puestos más bajos en la escala, con una renta promedia de menos de 300 pesos per-cápita. Bogotá, si continúan las tendencias descritas arriba, tendrá un ingreso más elevado que Medellín. También aumentará el ingreso per-cápita en Cali a más de 2.000 pesos. En el grupo de las ciudades

que tienen un ingreso promedio de mil a dos mil pesos se hallan Barranquilla, Girardot, Bucaramanga y Palmira. Cartagena, Manizales, Armenia, Santa Marta, Ibagué estarán pronto en posibilidad de entrar en el mismo grupo.

El ingreso per-cápita en la agricultura continuará bajo, pero existirán solamente tres Departamentos que son Bolívar, Magdalena y Santander, en donde la renta per-cápita en agricultura será inferior a 200 pesos.

Subirá la renta a más de 400 pesos en Caldas y en el Valle del Cauca.

Como lo describe el cuadro XII, la renta nacional deberá alcanzar en 1962 un nivel de diez mil millones de pesos, o sea 680 pesos per-cápita. De este total los contribuyentes tendrán un 43%, es decir, una proporción del ingreso más alta que la registrada en 1950. Pero hay que tener en cuenta el hecho de que el número de contribuyentes aumentará en un 75% y que un 5.7% de la población pertenecerá a este sector, cuando solamente 2.9% de la población pertenecía al mismo grupo de 1938. La importancia de las hipótesis hechas por el Consejo se refleja muy claramente en el hecho de que, si éstas se modifican, y si se considera que el número de los contribuyentes entre 1950 y 1962 aumentará en cada ciudad en la misma proporción en que aumentó de 1938 a 1950, el ingreso nacional en 1962 llegará a unos once mil millones de pesos, o sea dos veces el nivel de 1950.

Las conclusiones que se pueden deducir de los cálculos anteriores son numerosas, pues de la evolución del ingreso nacional dependerán las metas que se deban fijar para la producción nacional en todos los ramos de la actividad económica, así como la determinación del número de casas, de acueductos, de plantas eléctricas, etc., que será posible construir. Por ahora nos limitamos a deducir de dichos cálculos la siguiente conclusión general: se puede estimar que en las actuales condiciones colombianas se deben invertir aproximadamente cuatro pesos para obtener una producción anual de un peso. De esta manera, si las tendencias indican que el ingreso nacional aumentará en 3.500 millones de pesos entre 1952 y 1962, las inversiones netas durante el período total serán 14.000 millones de pesos, o sea 1.400 millones de pesos al año en promedio.

La tarea del Consejo Nacional de Planificación será la de señalar la forma en que el país deba invertir dichas sumas y determinar los sistemas necesarios para que esta inversión pueda dar el rendimiento más provechoso.

**Cuadro I. Distribución del ingreso nacional en 1950. (millones de pesos).**

	Porcentajes de la población colombiana %	Ingreso en porcentaje del Ingreso nacional. %	Ingreso en millones de pesos.	Ingreso per-cápita en pesos.
Ingreso "Contribuyentes"	4.5	40	2.178.8	4.323
Ingreso urbano	21.5	30	1.647.1	677
Ingreso rural	74.0	30	1.662.7	200
Ingreso total	100%	100%	5.488.6	487

**Cuadro II. Aumento de la población. (Grupos económico-sociales) Miles.**

	Número		Rata de crecimiento			
	1938	1951	1938/49	1938/50	1938/51	Anual. %
Total	8.405	11.235	127	130	133	2¼
Contribuyentes	252	534 (1)	188	200	212	6
Grupos urbanos	1.006	1.530	142	147	152	3½
Pequeñas ciudades	586	895	139½	143½	148	3
Población campesina	6.561	8.303	122	124	126	1%

FUENTES: Censos Nacionales. Estadística Fiscal y Administrativa. Anuarios de Estadística Nal.  
MÉTODOS: Contribuyentes según Estadística Fiscal y Administrativa. Se multiplicó por 6 el número de personas que liquidaron el impuesto sobre la renta, Grupos urbanos: capitales de los Departamentos menos grupo de los contribuyentes. Pequeñas ciudades: otras ciudades que han declarado una renta bruta mayor de 2.0 millones de pesos en 1950.

(1) Sobre bases declaración renta de 1950 (para 1949).

Cuadro III. Crecimiento del ingreso nacional. 1938 — 1950  
(Grupos económico-sociales) Millones de pesos.

	Ingreso nacional 1938	Ingreso nacional. 1950	Aumento del Ingreso 1938=100	Aumento del ingreso real 1938=100	Aumento de población 1938=100	Aumento del Ingreso real per-cápita. 1938=100	Rata de crecimiento del ingreso real per-cápita anual %
Ingreso total	980	5.500	562	173	130	133	2 ½
Contribuyentes	350	2.200	630	194	200	97	0
Grupos urbanos	247	1.265	512	158	152	104	0 ½
Pequeñas ciudades	75	385	512	158	144	110	1
Campesinos	308	1.650	536	165	124	133	2 ½
(Café)	54	442	825	254	124	205	6 ¼
(Otros)	254	1.208	475	146	124	117 ½	1 ½

Cuadro IV. Crecimiento de la renta bruta de los contribuyentes  
1939 — 1950  
(Declaraciones de renta para 1938-49).

	Crecimiento Renta		Número de Contribuyentes en 1949 1938 = 100)	Aumento del Ingreso real per-cápita.
	Monetaria 38 — 49	Real (1) 38 — 49		
Total país	540	204	189	108
Medellín	620	235	237	99
Barranquilla	510	193	185	104
Cartagena	360	136	140	97
Tunja	492	187	127	147
Manizales	570	216	172	125
Popayán	360	136	143	95
Bogotá	540	204	222	92
Neiva	550	208	92	226
Santa Marta	173	65	128	51
Pasto	370	140	125	112
Cúcuta	430	163	150	109
Bucaramanga	340	318	145	210
Ibagué	440	166	160	104
Cali	1.010	383	233	165

(1) Index de los precios: 264. 1938 = 100.

**Cuadro V. Distribución del ingreso nacional en 1950. Cifras provisionales. Ingreso total (millones).**

	Urbano	Pequeñas ciudades	Rural	Total	Población (Miles)	Ingreso per-cápita
<b>Antioquia.</b>						
Medellín	626				276	2.270
Otros			233		1.232	190
Total				859	1.508	570
<b>Atlántico.</b>						
Barranquilla	397.0				284	1.400
Otros			26.7		143	187
Total				423.7	427	995
<b>Bolívar/Córdoba.</b>						
Cartagena	102.6				126	815
Montería		28.7			70	410
Magangué		15.1			38	397
Sincelejo		14.2			29	490
Otros			138.5		872	159
Total				299.1	1.135	264
<b>Boyacá.</b>						
Tunja	17.0				27	630
Sogamoso		11.0			29	380
Otros			127.6		712	179
Total				155.6	768	203
<b>Caldas.</b>						
Manizales	102.3				124	830
Armenia		61.8			79	780
Calarcá		26.2			49	535
Pereira		85.0			120	710
Santa Rosa		23.7			50	475
Otros			248.7		639	390
Total	27.4			547.7	1.061	516
<b>Cauca.</b>						
Popayán					38	720
Otros			81.9		430	190
Total				108.3	468	232
<b>Cundinamarca.</b>						
Bogotá	1.270.1				570	2.230
Girardot		31.9			37	865
Otros			213.9		969	221
Total				1.515.8	1.576	960
<b>Huila.</b>						
Neiva	31.8				50	635
Otros			55.7		231	241
Total				87.5	281	311

Informe anual del Consejo Nacional de Planificación  
(Año 1952)

<b>Magdalena.</b>						
Santa Marta	41.4				49	845
Otros			67.4		433	156
Total				108.8	482	226
<b>Nariño.</b>						
Pasto	35.3				81	435
Barbacoas		6.8			16	425
Otros			76.2		445	171
Total				118.3	542	218
<b>Norte de Santander.</b>						
Cúcuta	67.9				88	770
Otros			60.9		361	169
Total				128.8	449	287
<b>Santander.</b>						
Bucaramanga	78.0				81	961
Barranca		10.6			19	560
Otros			97.8		662	148
Total				186.4	762	245
<b>Tolima.</b>						
Ibagué	79.3				97	820
Armero		14.0			25	560
Honda		11.4			19	550
Otros			149.7		648	231
Total				254.4	789	323
<b>Valle.</b>						
Cali	290.0				173	1.680
Buenaventura		29.1			47	620
Buga		30.5			47	650
Cartago		15.0			22	680
Palmira		50.6			62	820
Sevilla		33.6			60	560
Tuluá		31.5			50	630
Otros			213.8		526	407
Total				694.1	987	700
Total	3.166.1	530,7	1.791.8	5.488.6	11.233	487
Contribuyentes	1.900.5	149.2	129.1	2.178	504	4.323
Otros	1.265.6	381.5	1.662.7	3.309.8	10.729	308

### Cuadro V. Metodología

El cálculo de las cifras del cuadro V se basa sobre las siguientes hipótesis:

### Número 1. **Renta bruta de los contribuyentes.**

Se consideró que la renta ‘bruta de los contribuyentes en 1950 (sobre la cual no se han presentado cifras oficiales todavía), era igual a la renta de 1949, más un 15%. Las bases de esta hipótesis son las siguientes:

- a) El ingreso nacional total subió en un 18% entre 1949 y 1950.
- b) En el mismo período el costo de la vida aumentó en un 23%.
- c) De esta manera se registró una reducción en la renta real per-cápita.
- d) Este fenómeno probablemente se reflejó más en el ingreso de los contribuyentes que en el de los obreros y campesinos. Así, la renta bruta de los contribuyentes subió menos, relativamente, que el ingreso nacional total.

### Número 2. **Renta “rural”.**

Se definió como Municipio Rural todo Municipio que declaró menos de 2.5 millones de pesos como renta bruta en 1949. Se definió la renta “rural” propiamente dicha como igual a la renta de los pequeños dueños, arrendatarios y otros trabajadores rurales, sin incluir la renta de los dueños que no tienen su residencia permanente en las zonas agrícolas, o la renta de los dueños que viven en el campo, pero que pagan contribuciones. Esta renta “rural” representa una fracción del valor total de la producción agrícola que se estimó en un 65% del valor de la producción total en agricultura y un 50% de la producción total en ganadería (véanse cuadros VIII y IX).

### Número 3. **Renta urbana.**

Una vez calculada la renta de los contribuyentes y la renta en agricultura se definió la renta “urbana”, es decir, la renta de los obreros, empleados, dueños, etc., que viven en la ciudad pero que no pagan contribuciones como el sobrante de la sustracción de los “ingresos de los contribuyentes”, y de los “ingresos rurales”, del ingreso nacional total.

Para calcular la distribución de la renta “urbana” entre los varios Municipios se consideró:

- a) Que las diferencias porcentuales que existían entre los niveles de los salarios, per-cápita, de los obreros industriales en 1944/45, en los varios Departamentos (Censo Industrial) siempre existían en 1950.
- b) Que los niveles de los ingresos urbanos, de ciudad a ciudad, reflejan las diferencias entre los salarios industriales en las mismas ciudades.
- c) Que el nivel del ingreso urbano, en las ciudades que no son capitales departamentales, es un promedio entre el ingreso urbano en las capitales y el ingreso rural en los mismos Departamentos.

Se distribuyó el ingreso urbano total, como calculado arriba, en una forma correspondiente a esas hipótesis.

#### Número 4. **Ingreso total.**

Para calcular el ingreso total de cada ciudad se agregó la renta bruta de los contribuyentes -en esas ciudades con la renta “urbana”. Para calcular la renta total de las zonas agrícolas se agregó a la renta bruta de los contribuyentes de las zonas agrícolas, la renta “rural”, en las mismas zonas.

Cuadro N° VI. Verificación de las estimaciones del ingreso departamental. En % de los totales de cada columna).

	Depósitos vista	Ahorros	Ingresos departamentales	Número de carros	Kilovatios instalados	Consumo de azúcar	Consumo de cigarrillos nacionales	Consumo e cerveza	Consumo de ganado vacuno	Compras-ventas	INGRESO DEPARTL	
											Promedio de series estadísticas	Cálculo directo
Antioquia	12.4	16.8	18.2	14.8	36.0	8.1	22.9	10.6	15.0	19.5	17.4	15.7
Atlántico	6.9	4.0	5.0	10.2	8.0	7.2	3.6	5.0	5.0	4.8	6.0	7.8
Bolívar	3.8	2.3	5.7	3.6	2.5	12.3	4.8	2.5	5.4	3.0	4.6	5.5
Boyacá	1.3	2.4	4.0	0.9	0.7	2.3	1.5	5.3	3.3	3.9	2.6	2.8
Caldas	7.2	9.2	10.0	8.6	12.7	8.7	18.2	8.5	11.6	13.2	10.8	10.0
Cauca	0.8	1.3	2.2	0.9	0.9	1.9	2.2	0.9	3.0	1.6	1.6	2.0
Cundinamarca	41.7	35.5	14.1	37.3	21.0	24.9	10.4	37.5	15.9	24.2	26.2	27.6
Huila	1.2	1.4	1.8	0.7	0.65	1.8	1.3	1.25	3.9	1.2	1.5	1.6
Magdalena	2.0	1.3	4.9	0.7	1.1	3.1	3.1	2.8	3.0	1.2	3.2	2.0
Nariño	1.1	1.25	2.6	1.0	0.9	1.7	3.8	0.6	1.9	1.7	1.7	2.2
Norte de Santander.	2.3	2.85	3.6	1.8	1.0	2.1	2.7	3.8	3.4	2.6	2.6	2.3
Santander	3.5	5.05	5.6	3.8	2.8	5.8	3.8	5.6	7.9	4.9	4.9	3.4
Tolima	3.0	3.75	6.4	2.2	1.5	4.5	5.3	5.6	9.1	3.8	4.5	4.6
Valle	12.5	12.15	14.7	12.5	9.5	15.7	15.8	9.4	11.2	18.1	13.1	12.7

Cuadro N° VII. Ingreso nacional en las ciudades más importantes del país. Verificación de las estimaciones (1950) (Porcentaje de los totales para todas las ciudades).

	Compras-ventas	Ingresos municipales	Consumo de electricidad	Cheques girados	Degüello	Consumo de cerveza	Consumo de gasolina	Edificaciones	Promedio	Cálculo directo del ingreso
Medellín	19.5	34.5	36.8	17.6	14.3	11.5	15.6	11.8	20.2	19.8
Barranquilla	9.1	10.0	13.5	9.4	14.3	10.3	....	10.0	11.0	12.6
Cartagena	1.5	3.5	1.35	2.3	4.7	4.4	4.4	2.4	3.1	3.3
Tunja	0.5	0.3	0.3	0.2	1.1	....	....	....	0.5	0.5
Manizales	4.4	3.0	4.5	3.1	5.6	2.7	3.3	3.8	3.9	3.2
Popayán	1.1	0.6	1.0	0.4	1.9	....	....	....	1.0	0.9
Bogotá	33.2	23.2	26.0	48.2	26.6	56.7	36.7	42.2	36.7	40.0
Neiva	0.7	1.4	0.6	0.5	2.5	....	....	....	1.1	1.0
Santa Marta	0.4	0.4	1.2	0.7	1.0	....	....	....	1.1	1.0
Pasto	1.2	1.1	1.1	0.5	1.5	....	....	....	0.7	1.3
Cúcuta	3.1	2.0	1.2	1.5	5.1	....	....	....	2.6	2.1
Bucaramanga	3.7	2.0	1.5	2.3	5.1	6.2	7.8	4.8	4.2	2.5
Ibagué	2.2	2.5	1.1	1.3	4.3	....	....	....	2.3	2.5
Cali	15.9	15.4	9.5	11.4	11.8	8.0	12.2	15.7	12.5	9.2

Cuadro N° VIII. Valor de la producción pecuaria en 1950. (Millones de pesos).

Departamentos	Producción pecuaria (Minagri)	Menos degüello vacunos	Menos 2/3 valor producción leche	Más 14 valor vacu- nos	Total
Antioquia	187	64	39	56	140
Atlántico	41	21	6	10	24
Bolívar	110	15	48	100	147
Boyacá	83	13	32	53	91
Caldas	129	52	26	33	84
Cauca	47	13	16	23	41
Cundinamarca	183	68	43	40	112
Chocó	4	1	0.3	0.6	3.3
Huila	39	11	13	16	31
Magdalena	51	11	20	42	62
Nariño	35	6	12	17	34
N. de Santander.	45	14	10	14	35
Santander	73	36	10	20	47
Tolima	112	42	32	23	61
Valle	163	49	53	42	103
Total	1.305	—	—	—	1.015

Cuadro N° IX Ingreso rural en 1950.

Departamentos	(1) Población rural en miles	(2) Producción agrícola en millones	(31) Per-cápita.	(4) 65% de (3)	(5) Producción pecuaria total millones pesos	(6) Producción pecuaria per-cápita	(7) 50% de (6)	(8) Ingreso rural per-cápita en pesos
Atlántico	143	21	147	96	24	168	84	180 =
Magdalena	433	48	111	72	62	143	71	143 =
Bolívar (Córdoba)	872	79	90	58	147	168	84	142 =
Norte de Santander	361	61	169	110	35	97	48	158 =
Santander	662	101	151	98	47	71	35	133 =
Boyacá	712	115	161	105	91	128	64	169 =
Antioquia	1.232	238	178	116	140	113	56	172 =
Caldas	639	289	452	294	84	131	65	359 =
Cundinamarca	969	220	227	148	112	116	58	206 =
Tolima	648	167	257	167	61	94	47	214 =
Valle	526	235	446	290	103	196	98	388 =
Huila	231	55	238	155	31	134	67	222 =
Cauca	430	90	209	136	41	95	47	183 =
Nariño	445	87	195	127	34	76	38	165 =

Cuadro N° X Movimiento de la población colombiana—1938-51 y 1951-62. Cifras provisionales—Población en miles.

Departamentos	Población. Censo 1938	Población Censo 1951	Rata anual de crecimiento en %	Rata de crecimiento 51-62	Población 1962
<b>Antioquia.</b>					
Medellín	168	276	4	52	420
(Bello-Envigado)	(27)	(40)	(3)	(38)	(55)
Otros	1.020	1.232	1 ½	18	1.450
Total	1.188	1.508	2	24	1.870
<b>Atlántico.</b>					
Barranquilla	152	284	5	71	485
Otros	116	143	1 5/8	20	171
Total	258	427	4	54	656
<b>Bolívar/Córdoba.</b>					
Cartagena	85	126	3	38	175
Montería	64	70	¾	8	76
Magangué	27	38	2 5/8	33	50
Sincelejo	20	29	3	38	40
Otros	569	872	3 ¼	42	1.235
Total	785	1.135	3	39	1.576
<b>Boyacá.</b>					
Tunja	20	27	2 ¼	28	34
Sogamoso	22	29	2	24	36
Otros	693	712	¼	3	745
Total	737	768	¼	4	815
<b>Caldas.</b>					
Manizales	86	124	2 7/8	36	170
Armenia	51	79	3 ½	46	115
Calarcá	35	49	2 5/8	33	65
Pereira	60	120i	5 ½	80	215

Informe anual del Consejo Nacional de Planificación  
(Año 1952)

Departamentos	Población. Censo 1938	Población Censo 1951	Bata anual de crecimiento en %	Rata de crecimiento 51-62	Población 1962
<b>Caldas (cont.)</b>					
Santa Rosa	34	50	3	38	69
Otros	504	639	1 3/4	21	772
Total	770	1.061	2 1/2	32	1.406
<b>Cauca.</b>					
Popayán	30	38	1 3/4	21	46
Otros	326	430	2 1/4	28	550
Total	356	468	2 1/8	27	596
<b>Cundinamarca.</b>					
Bogotá	330	570	4 1/2	62	925
Girardot	25	37	3 1/4	42	52
Otros	820	969	1 1/4	15	1.110
Total	1.175	1.576	2 1/2	32	2.087
<b>Huila.</b>					
Neiva	34	50	3	38	69
Otros	183	231	1 3/4	21	279
Total	217	281	2	24	348
<b>Magdalena.</b>					
Santa Marta	33	49	3	38	68
Otros	309	433	2 5/8	33	575
Total	342	482	2 3/4	34	643
<b>Nariño.</b>					
Pasto	50	81	3%	50	121
Barbacoas	18	16	0	0	16
Otros	398	445	1	11	495
Total	466	542	1 1/4	16	632
<b>Norte Santander.</b>					
Cúcuta	57	88	3 1/2	46	129
Otros	289	361	1 3/4	21	435
Total	346	449	2	25	564



Departamentos	Población Censo 1938.	Población Censo 1951	Rata anual de crecimiento en %	Rata de crecimiento 51-62	Población 1962
<b>Santander.</b>					
Bucaramanga	51	81	3 ¾	50	122
Barranca	15	19	1 ¾	21	23
Otros	550	662	1 ½	18	780
Total	616	762	1 ¾	21	925
<b>Tolima.</b>					
Ibagué	61	97	4	54	150
Armero	14	25	4 ½	62	40
Honda	14	19	2	24	24
Otros	459	648	2 ¾	35	875
Total	548	789	3	38	1.089
<b>Valle.</b>					
Cali	101	173	4 ¼	58	275
Buenaventura	28	47	4	54	72
Buga	29	47	4	54	72
Cartago	22	22	0	0	22
Palmira	45	62	2 ½	31	81
Sevilla	31	60	5 ¼	75	105
Tuluá	32	50	3 ¾	50	75
Otros	325	526	3 ¾	50	790
Total	613	987	3 ¾	50	1.492
Total por departamentos	8.397	11.235	2 ¼	30	14.699

Cuadro N° XI. Estimación de la renta nacional en 1962—Cifras Provisionales.  
Millones de pesos.

Departamentos	Renta bruta contribuyentes	Renta bruta obreros y campesinos	Renta nacional total	Renta per-cápita	
				1962	1950
<b>Antioquia.</b>					
Medellín	875.0	327.0	1.202.0	2.850	2.270
Otros	33.3	315.0	348.3	282	190
Total	908.3	642.0	1.550.3	830	570
<b>Atlántico.</b>					
Barranquilla	410.0	417.0	827.0	1.705	1.400
Otros	1.9	39.0	40.9	238	187
Total	411.9	456.0	867.9	1.325	995
<b>Bolívar/Córdoba.</b>					
Cartagena	610	106.0	167.0	995	815
Montería	5.9	31.7	37.6	495	410
Magangué	4.1	20.6	24.7	495	397
Sincelejo	7.6	16.2	23.8	595	490
Otros	2.4	225.0	227.4	184	159
Total	81.0	399.5	480.5	308	264
<b>Boyacá.</b>					
Tunja	10.4	15.1	25.5	750	630
Sogamoso	4.1	12.4	16.5	445	380
Otros	9.0	152.5	161.5	217	179
Total	23.5	180.0	203.5	250	203
<b>Caldas.</b>					
Manizales	70.0	97.0	167.0	985	830
Armenia	50.0	61.0	111.0	955	780
Calarcá	8.9	34.3	43.2	665	535
Pereira	75.0	117.0	192.0	895	710



Departamentos	Renta bruta contribuyentes	Renta bruta obreros y campesinos	Renta nacional total	Renta per-cápita 1962 1950	
Santa Rosa	4.4	36.4	40.8	595	475
Otros	29.1	350.0	379.1	490	390
<b>Total</b>	<b>237.4</b>	<b>695.7</b>	<b>933.1</b>	<b>660</b>	<b>516</b>
<b>Cauca.</b>					
Popayán	11.8	27.1	38.9	850	720
Otros	4.3	129.0	133.3	242	190
<b>Total</b>	<b>16.1</b>	<b>156.1</b>	<b>172.2</b>	<b>290</b>	<b>232</b>
<b>Cundinamarca.</b>					
Bogotá	1.880.0	780.0	2.660.0	2.880	2.230
Girardot	11.8	43.0	54.8	1.055	865
Otros	20.5	291.0	311.5	280	221
<b>Total</b>	<b>1.912.3</b>	<b>1.114.0</b>	<b>3.026.3</b>	<b>1.450</b>	<b>960</b>
<b>Huila.</b>					
Neiva	13.5	37.6	51.1	740	635
Otros	6.3	78.0	84.3	300	241
<b>Total</b>	<b>19.8</b>	<b>115.6</b>	<b>135.4</b>	<b>390</b>	<b>311</b>
<b>Magdalena.</b>					
Santa Marta	16.1	51.0	67.1	985	845
Otros	8.3	105.0	113.3	197	156
<b>Total</b>	<b>24.4</b>	<b>156.0</b>	<b>180.4</b>	<b>280</b>	<b>226</b>
<b>Nariño.</b>					
Pasto	14.7	48.0	62.7	520	435
Barbacoas	3.2	4.8	8.0	500	425
Otros	4.1	101.5	105.6	212	171
<b>Total</b>	<b>22.0</b>	<b>154.3</b>	<b>176.3</b>	<b>280</b>	<b>218</b>
<b>N. de Santander.</b>					
Cúcuta	44.5	73.5	118.0	915	770
Otros	5.5	87.0	92.5	213	169
<b>Total</b>	<b>50.0</b>	<b>160.5</b>	<b>210.5</b>	<b>375</b>	<b>287</b>

Informe anual del Consejo Nacional de Planificación  
(Año 1952)

Departamentos	Renta bruta contribuyentes	Renta bruta obreros y campesinas	Renta nacional total	Renta per-cápita	
				1962	1950
Santander.					
Bucaramanga	76.0	62.5	138.5	1.140	961
Barranca	7.5	7.9	15.4	670	560
Otros	13.6	132.0	145.6	187	148
Total	97.1	202.4	299.5	325	245
Tolima.					
Ibagué	25.5	121.0	146.5	975	820
Armero	5.6	22.6	28.2	705	560
Honda	4.3	13.0	17.3	725	550
Otros	17.4	240.0	257.4	295	231
Total	52.8	396.6	449.4	410	323
Valle.					
Cali	366.0	210.0	576.0	2.090	1.680
Buenaventura	10.0	46.5	56.5	785	620
Buga	13.0	46.5	59.5	825	650
Cartago	4.9	13.5	18.4	840	680
Palmira	32.2	51.2	83.4	1.030	820
Sevilla	6.8	68.2	75.0	715	560
Tuluá	11.6	48.2	59.8	800	630
Otros	19.0	398.0	418.0	530	407
Total	463.5	882.1	1.345.6	900	700
Total	4.320.1	5.710.8	10.030.9	680	487

**Cuadro N° XII Crecimiento del Crecimiento del ingreso nacional 1950-62.  
(Grupos económico-sociales) Millones de pesos.**

	Ingreso nacional — 1950.	Aumento de precios 1950/62.	Aumento de población 1950/62.	Aumento del ingreso real 1950/62 per-cápita.	Ingreso nacional — 1962.
Ingreso total	5.489	110	130	127 1/2	10.031
Contribuyentes	2.179	110	175	103	4.320
Grupos urbanos	1.266	110	152	112	2.373
Pequeñas ciudades	381	110	144	115	695
Campesinos	1.663	110	124	116	2.643

**Distribución del ingreso nacional en los departamentos en 1950.**

