



# Los gastos de personal en el sector público colombiano

*Bogotá, D.C.  
Noviembre de 2024*

Foto por: Freepik

**CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

Mauricio Gómez Villegas

**SUBCONTADORA DE CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN**

Elizabeth Soler Castillo

**COORDINADOR DEL GIT DE ESTADÍSTICAS Y ANÁLISIS ECONÓMICO**

Omar Eduardo Mancipe Saavedra

**GIT DE ESTADÍSTICAS Y ANÁLISIS ECONÓMICO**

Camilo Alejandro Aguirre Matallana

Camilo Andrés Jaimes González

Germán Esteban Gutiérrez Poveda

Johanna Alexandra Castellanos Ruiz

Kelly Sol Rodríguez Hernández

Leidy Andrea Sanabria Laguado

Mayerly Raquel Torres Cortes

Sebastián Andrés Demoya Causil

Sergio Andrés Nocua Rodríguez

**GIT LOGÍSTICO DE CAPACITACIÓN Y PRENSA**

**Corrección de estilo**

Luisa Fernanda Arroyave Ferreiro

**Diseño de portada**

Erika Alexandra Lozano Lozano

## Contenido

Introducción .....	4
1. El proceso de consolidación de la información contable.....	5
2. Contexto general del empleo en el sector público en Colombia.....	6
2.1. Normatividad del empleo público en Colombia .....	8
3. Los gastos de personal en el sector público .....	8
3.1. Los gastos de personal en el nivel nacional .....	14
3.2. Los gastos de personal en el nivel territorial.....	15
3.3. Los gastos de personal del Banco Central.....	18
4. El empleo público en Colombia frente a otros países de América Latina .....	18
5. Consideraciones finales .....	21
Referencias bibliográficas.....	22

## Introducción

La Contaduría General de la Nación (CGN) tiene dentro de sus funciones uniformar, centralizar y consolidar la información contable de las entidades públicas. Estos procesos son esenciales para la elaboración y publicación de los Estados de Situación Financiera y de Resultados Consolidados del sector público, así como para la producción de informes y estudios sobre la situación financiera de los organismos sujetos a su jurisdicción (Decreto 1693 de 2023).

Para cumplir con sus funciones, la CGN implementó el Régimen de Contabilidad Pública (RCP), que incluye los Catálogos Generales de Cuentas (CGC). Estos catálogos establecen las clases, grupos, cuentas y subcuentas que las entidades del sector público deben utilizar para reportar su información contable, asegurando un registro preciso de los hechos económicos realizados. La estandarización de la información a través del RCP y de los CGC, junto con la recopilación y consolidación de los datos reportados, permite a la CGN generar, no solo los Estados de Situación Financiera y de Resultados Consolidados, sino diferentes tipos de informes entre los que se encuentran los Informes Económicos de Base Contable (IEBC). Estos informes son cruciales para proporcionar a diversos usuarios información clara y útil sobre las finanzas públicas del país.

Asimismo, dada la relevancia de la información financiera para la toma de decisiones y el ejercicio efectivo del control y la rendición de cuentas, la información contable recopilada y consolidada por la CGN se constituye en un insumo invaluable para el análisis de diversos asuntos de interés colectivo, dentro de los cuales podemos encontrar los diversos conceptos en los que se utilizan los recursos del Estado.

En este contexto, el presente informe se propone analizar la evolución de las cifras de gastos de personal en el sector público colombiano durante el periodo 2018-2023, según el tipo de gasto al cual están dirigidos: *De administración y operación, De ventas y de Gasto público social*. Cabe destacar que este análisis se centra exclusivamente en las cifras de gastos de personal derivados de contratos laborales celebrados entre las entidades del sector público y sus empleados.

El informe se estructura en cinco secciones adicionales a esta introducción. En la primera sección se presentan algunas generalidades sobre el proceso de consolidación de la información contable; en la segunda se aborda el contexto general del empleo público en Colombia y la normatividad relacionada; en la tercera se analiza la evolución de las cifras de gastos de personal en el sector público en los distintos niveles y por el tipo de gasto; en la cuarta sección se expone información relevante sobre el empleo público en Colombia frente a otros países de América Latina comparando la participación del empleo público sobre el empleo total y los saldos de *Sueldos y salarios*; y, por último, en la quinta sección se presentan las consideraciones finales del informe, resaltando la importancia de estos análisis para la transparencia y la gestión de las finanzas públicas.

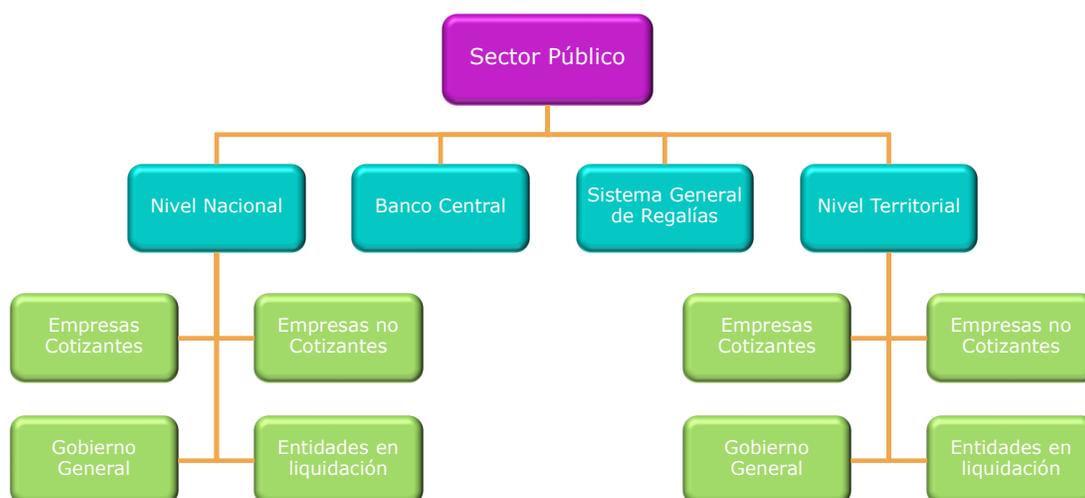
## 1. El proceso de consolidación de la información contable

De acuerdo con los *Estados de Situación Financiera y de Resultados Consolidados del Sector Público*, el universo de entidades contables públicas en 2023 ascendió a 3.966; de las cuales se consolidó el 99,5%, es decir, 3.948 entidades. El proceso de elaboración de estos estados implica no solo la agregación de la información contable reportada por las entidades públicas, sino que involucra además la consolidación de esta información de tal forma que ciertas operaciones realizadas entre las entidades en los diferentes niveles se eliminen, así como la presentación de la información de *Activos, Pasivos, Patrimonio, Ingresos, Costos y Gastos* del sector público, en su conjunto, como si se tratara de una sola entidad.

Así, la consolidación de la información para la elaboración de los *Estados de Situación Financiera y de Resultados Consolidados del Sector Público* se realiza mediante un proceso técnico y estructurado que se encuentra definido en el *Manual Funcional del Proceso de Consolidación* de la CGN. En este manual se detallan los pasos desarrollados para la consolidación de la información, entre los cuales se encuentran: la agregación de los saldos reportados por las entidades públicas, la generación y eliminación de las operaciones recíprocas entre entidades públicas, los cálculos de las participaciones no controladas y, finalmente, la determinación de las cifras consolidadas (CGN, 2024).

Para la consolidación y presentación de la información, las entidades del sector público se clasifican en primera instancia en los niveles nacional, territorial y público; y, en segunda instancia, siguiendo los diferentes marcos normativos contables que les son aplicables a cada entidad. Dada las características del Banco de la República y del Sistema General de Regalías (SGR), estas dos entidades se presentan de manera separada del nivel nacional o territorial. La gráfica 1 presenta la clasificación señalada.

**Gráfica 1.** Clasificación de las entidades contables públicas para la consolidación de los Estados de Situación Financiera y de Resultados Consolidados del Sector Público



**Fuente:** Elaboración propia con base en el *Estado de Situación Financiera y de Resultados Consolidados del Sector Público* (2024).

En línea con lo anterior, las entidades contables que constituyeron el sector público en el 2023 se clasificaron de la siguiente manera: 350 entidades en el nivel nacional y 3.614 entidades en el nivel territorial más el Banco de la República y el Sistema General de Regalías para un total de 3.966 entidades contables públicas. Esta aclaración es importante para efectos del análisis que se presenta a continuación sobre las cifras de gastos de personal en el sector público consolidado (CGN, 2024).

## **2. Contexto general del empleo en el sector público en Colombia**

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2024),

“El empleo público es el que se genera y asigna a un trabajador para desarrollar tareas, funciones y responsabilidades que deben ejecutarse en concordancia al cargo ocupado, para que el Estado pueda desarrollar sus fines y objetivos. En este caso, el trabajador se considera empleado público y el Estado el patrón o empleador”.

En el caso colombiano, las personas vinculadas laboralmente al sector público se denominan servidores públicos y están definidos en el artículo 123 de la Constitución Política de Colombia de 1991 como:

“Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio” (Constitución Política de Colombia, 1991).

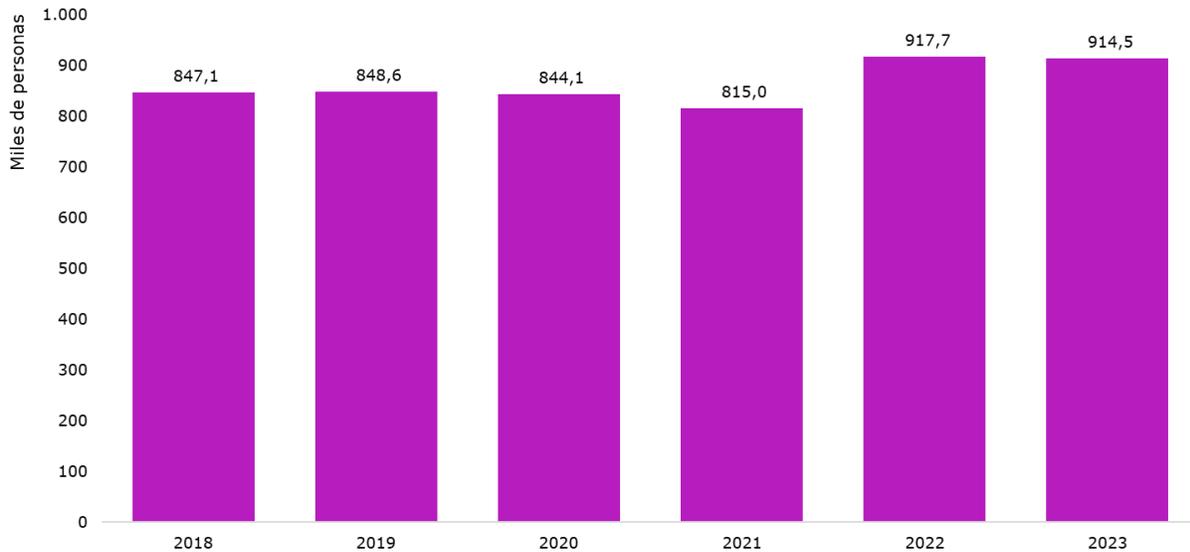
Asimismo, de acuerdo con el Decreto Ley 3135 de 1968 y los conceptos emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública, los servidores públicos se dividen en empleados públicos y trabajadores oficiales. En el primer caso, estos son vinculados a la administración pública a través de una relación legal o reglamentaria, mediante un acto administrativo de nombramiento, precedido de la respectiva acta de posesión. En el segundo caso, existe una relación contractual, definida a través de un contrato laboral de trabajo que contiene las condiciones de la relación.

En este sentido, es importante aclarar que las personas naturales vinculadas al sector público a través de contratos de prestación de servicio no son servidores públicos y no hacen parte del empleo público en Colombia.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2024), el empleo público comprende todos los puestos de trabajo en entidades gubernamentales a nivel central, regional y local, así como en instituciones públicas financiadas o controladas por el gobierno. La gráfica 2 presenta la evolución del número de

personas empleadas en el sector público colombiano de acuerdo con información de la OIT.

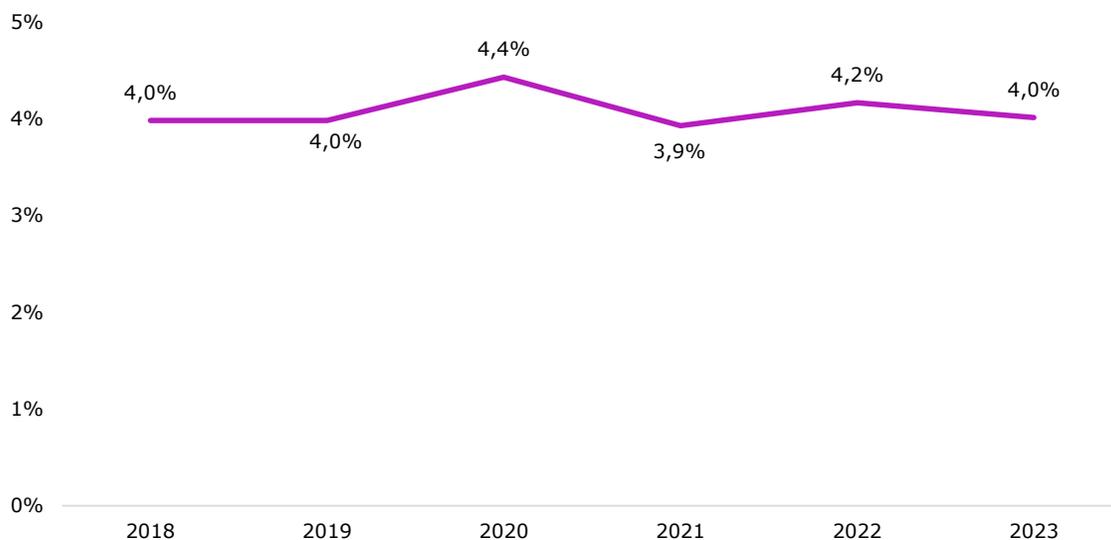
**Gráfica 2. Número de personas empleadas en el sector público colombiano**



**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la OIT.

El nivel de empleo público en Colombia presenta una tendencia creciente entre 2018 a 2023 con un crecimiento total del 8,0%. No obstante, este nivel de empleo presentó un decrecimiento en 2021 del 3,4% y un crecimiento en el año 2022 del 12,6%.

**Gráfica 3. Participación del empleo público en la totalidad del empleo**



**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la OIT.

De acuerdo con la gráfica 3, la cual presenta la participación del empleo público en el total del empleo en Colombia, se observa que esta participación tuvo una reducida variación durante el período 2018-2023 ubicándose en el 4% en los años inicial y final del periodo de análisis.

En 2020, tanto el empleo público como el empleo privado presentaron una caída en cuanto al número de personas contratadas; no obstante, la disminución observada del empleo privado (12,4%) fue mayor a la caída del empleo público (0,5%). Esta situación lleva a que en este año se observe un aumento de la participación del empleo público en la totalidad del empleo de 4,0% en 2019 a 4,4% en 2020.

### **2.1. Normatividad del empleo público en Colombia**

En Colombia, la Ley 4 de 1992 establece las normas y criterios bajo los cuales el Gobierno Nacional puede establecer los regímenes salariales de los funcionarios públicos de la Rama Ejecutiva, del Congreso Nacional y sus miembros, la Rama Judicial, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral, la Contraloría General de la República y la Fuerza Pública.

Bajo las normas establecidas en la Ley 4 de 1992, en el periodo comprendido entre 2018 a 2023 se expedieron la totalidad de 199 decretos salariales a través de los cuales se establecen las escalas salariales y las distintas remuneraciones de las diferentes entidades y organismos del Estado, incluidos los límites máximos salariales para entidades territoriales. Los decretos salariales también establecen los aumentos salariales acordados entre el Gobierno Nacional y las federaciones sindicales de empleados públicos, los cuales establecen como base un aumento salarial correspondiente al incremento porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC). El aumento salarial corresponde entonces a la variación del IPC más un aumento fruto de los acuerdos entre el Gobierno Nacional y los sindicatos.

Además, bajo el artículo 82 de la Ley 2294 de 2023, la cual expide el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2022 – 2026, se establece que el Gobierno Nacional implementará el plan de formalización de empleo público para la administración pública en equidad, el cual busca disminuir la contratación por prestación de servicios para fines de realizar labores misionales permanentes de las entidades del Estado. Para esto, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) estableció los lineamientos para la implementación del plan de formalización laboral a las entidades del orden nacional y territorial, las cuales, de manera autónoma, estudian las cargas laborales y establecerán sus necesidades laborales (DAFP, 2023).

### **3. Las cifras de gastos de personal en el sector público**

En línea con lo mencionado anteriormente, la información que se presenta a continuación sobre las cifras de gastos de personal en el sector público en Colombia hace referencia a los recursos que gasta el Estado en los servidores públicos; es decir, en aquellos trabajadores (empleados públicos y trabajadores oficiales) que se encuentran vinculados a las entidades públicas a través de relaciones laborales formales, en las actividades tanto administrativas como de ventas, y en los servicios

que se brindan a la comunidad con el objeto de atender las necesidades básicas de la sociedad como lo son la salud, la educación, la vivienda, entre otros.

Así, para el análisis que se presenta en este informe, se compila la información consolidada de las siguientes cuentas y subcuentas contables de la clase *Gastos*:

**Tabla 1. Grupos, cuentas y subcuentas contables utilizadas para el informe**

Grupo	Cuenta	Subcuenta
51 - De administración y operación	5101 - Sueldos y salarios	Todas las subcuentas
	5102 - Contribuciones imputadas	Todas las subcuentas
	5103 - Contribuciones efectivas	Todas las subcuentas
	5104 - Aportes sobre la nómina	Todas las subcuentas
	5107 - Prestaciones sociales	Todas las subcuentas
	5108 - Gastos de personal diversos	Todas las subcuentas
52 - De ventas	5202 - Sueldos y salarios	Todas las subcuentas
	5203 - Contribuciones imputadas	Todas las subcuentas
	5204 - Contribuciones efectivas	Todas las subcuentas
	5207 - Aportes sobre la nómina	Todas las subcuentas
	5208 - Prestaciones sociales	Todas las subcuentas
	5212 - Gastos de personal diversos	Todas las subcuentas
55 - Gasto Público Social	5501 - Educación	550101 - Sueldos y salarios
		550102 - Contribuciones imputadas
		550103 - Contribuciones efectivas
		550104 - Aportes sobre la nómina
		550107 - Prestaciones sociales
		550108 - Gastos de personal diversos
	5502 - Salud	550201 - Sueldos y salarios
		550202 - Contribuciones imputadas
		550203 - Contribuciones efectivas
		550204 - Aportes sobre la nómina
		550217 - Prestaciones sociales
		550218 - Gastos de personal diversos
	5503 - Agua potable y saneamiento básico	550301 - Sueldos y salarios
		550302 - Contribuciones imputadas
		550303 - Contribuciones efectivas
		550304 - Aportes sobre la nómina
		550307 - Prestaciones sociales
		550308 - Gastos de personal diversos
5504 - Vivienda	550401 - Sueldos y salarios	
	550402 - Contribuciones imputadas	
	550403 - Contribuciones efectivas	
	550404 - Aportes sobre la nómina	
	550407 - Prestaciones sociales	
	550408 - Gastos de personal diversos	

Grupo	Cuenta	Subcuenta	
55 - Gasto Público Social	5505 - Recreación y deporte	550501 - Sueldos y salarios	
		550502 - Contribuciones imputadas	
		550503 - Contribuciones efectivas	
		550504 - Aportes sobre la nómina	
		550507 - Prestaciones sociales	
		550508 - Gastos de personal diversos	
		5506 - Cultura	550601 - Sueldos y salarios
			550602 - Contribuciones imputadas
	550603 - Contribuciones efectivas		
	550604 - Aportes sobre la nómina		
	550607 - Prestaciones sociales		
	550608 - Gastos de personal diversos		
	5507 - Desarrollo comunitario y bienestar social	550701 - Sueldos y salarios	
		550702 - Contribuciones imputadas	
550703 - Contribuciones efectivas			
550704 - Aportes sobre la nómina			
550707 - Prestaciones sociales			
550708 - Gastos de personal diversos			

**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la CGN (2024).

La tabla 2 presenta los valores consolidados de los gastos de personal del sector público de acuerdo con la información consolidada obtenida de las cuentas y subcuentas referenciadas.

**Tabla 2.** Cifras de gastos de personal consolidados en el sector público

Grupo	Miles de millones de pesos					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
De administración y operación	54.443,6	51.771,8	63.452,7	58.806,5	73.641,8	96.080,9
Gasto público social	18.696,0	19.886,7	21.650,1	22.626,8	24.534,9	28.045,5
De ventas	757,3	875,5	534,2	542,2	617,7	694,2
<b>Total</b>	<b>73.896,9</b>	<b>72.534,0</b>	<b>85.637,0</b>	<b>81.975,5</b>	<b>98.794,4</b>	<b>124.820,6</b>

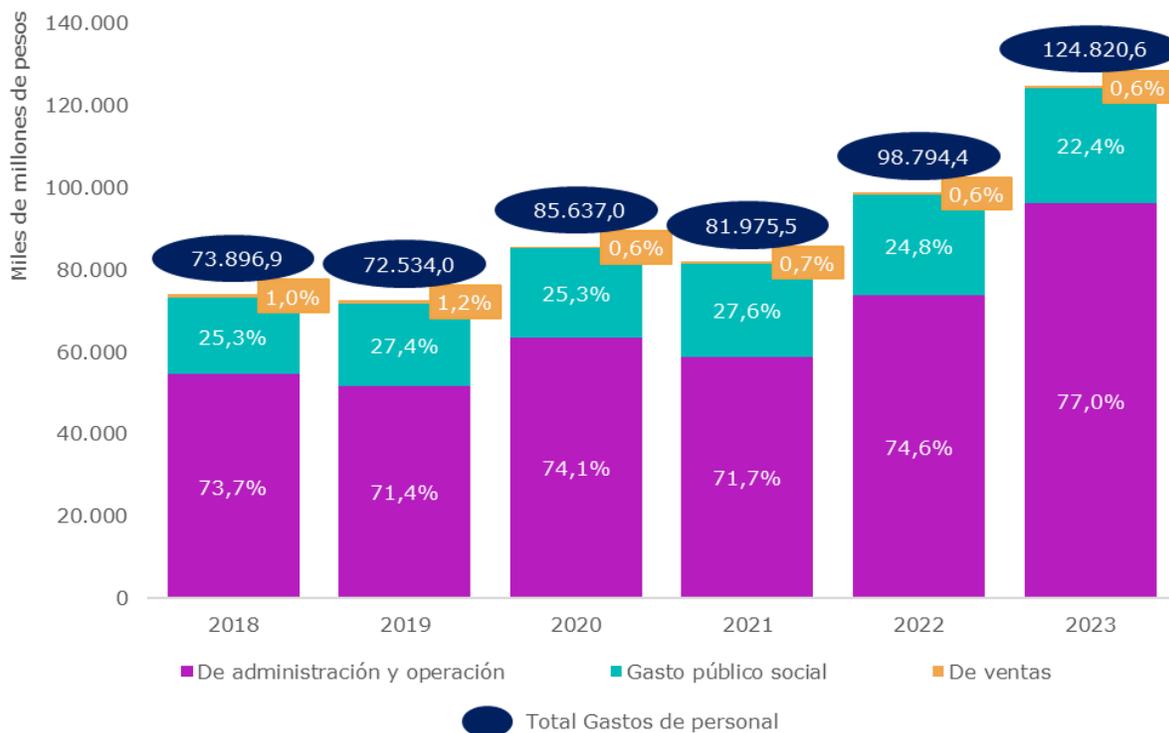
**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la CGN (2024).

De acuerdo con lo presentado en la tabla 2, las cifras de los gastos de personal en el sector público presentan una tendencia creciente en el periodo analizado con una variación promedio anual de 11,8%.

Por otra parte, el 2023 es el año que presenta la mayor variación absoluta frente al año inmediatamente anterior, con un incremento de \$26.026,2 miles de millones frente a 2022, equivalente al 26,3%.

Los datos presentados revelan que las cifras de los gastos de personal del grupo contable *De administración y operación* constituyen la mayor proporción del total, con un promedio del 73,7% entre 2018 y 2023. Le siguen las cifras de los gastos de personal del grupo *Gasto público social*, que representan un promedio del 25,5%, y por último las cifras de los gastos de personal del grupo *De ventas* con una participación promedio de 0,8% en el total de gastos de personal del sector público.

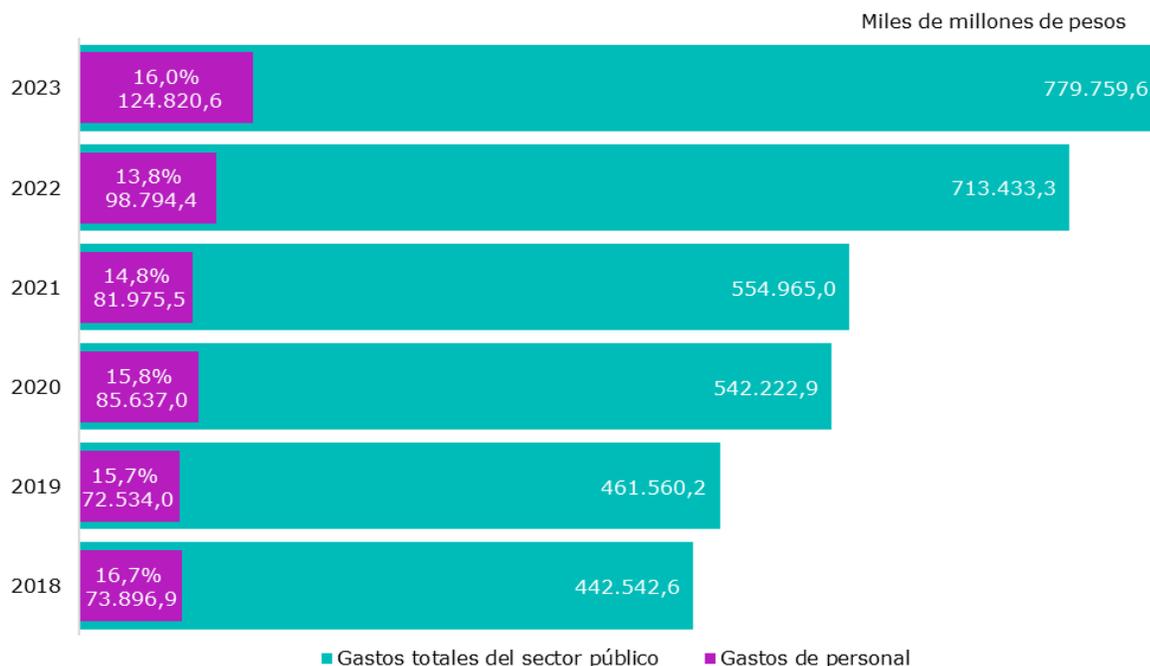
**Gráfica 4.** Cifras de los gastos de personal del sector público por grupo contable



**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la CGN (2024)

En relación con la participación de los gastos de personal en los gastos totales del sector público consolidados y presentados en el *Estado de Resultados Consolidado*, en la gráfica 5 se observa que estos representaron, en promedio, el 15,5% de los gastos totales durante el periodo analizado. El año 2018 fue el de mayor participación, alcanzando un 16,7%, mientras que en 2022 se registró la menor participación, con un 13,8%.

**Gráfica 5.** Evolución de las cifras de gastos de personal del sector público y participación en el gasto total



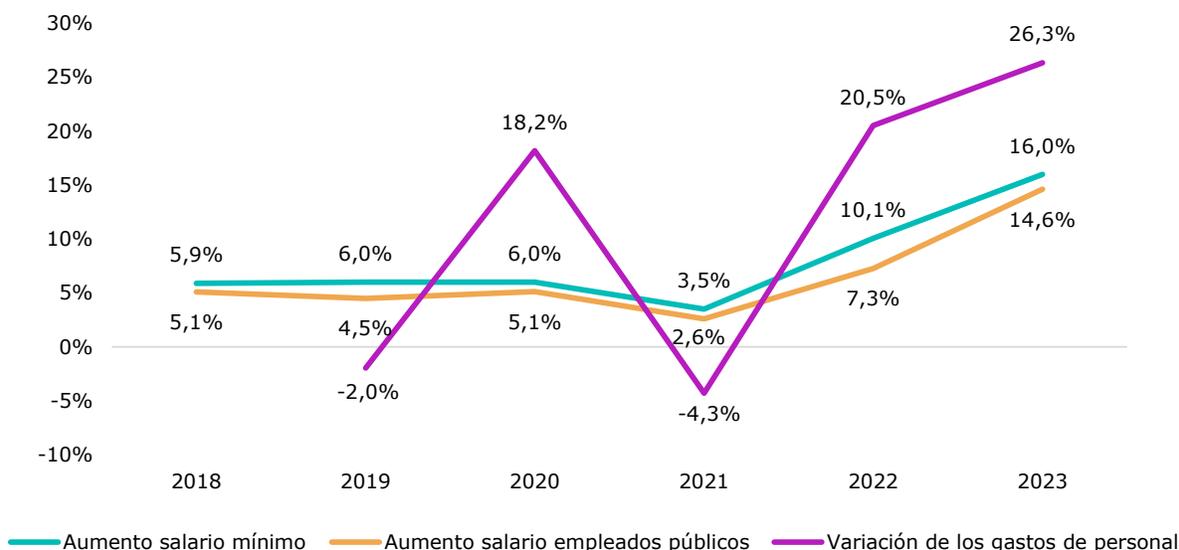
**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la CGN (2024).

Es importante señalar que los gastos de personal del sector público y en general todos los gastos del Estado se ven afectados por variables económicas como el Índice de Precios al Consumidor – IPC – que, al ser una medida de la variación de los precios de los bienes y servicios de una economía, se convierte en un parámetro clave para ajustar los salarios. Así, anualmente los salarios de los empleados del sector público son modificados mediante la figura de decreto y, para los años analizados, las modificaciones han tenido como base la variación anual del IPC más un porcentaje adicional fruto de las negociaciones con los sindicatos del sector público.

En cuanto a la variación acumulada de los gastos de personal del sector público, se observa que en el periodo comprendido entre 2018 y 2023, los gastos aumentaron en 68,9%, en comparación, la variación acumulada del IPC en este mismo periodo de tiempo fue del 42,1%.

En línea con lo anterior, la gráfica 6 presenta la comparación entre las tasas de aumento de los salarios de los empleados del sector público en Colombia y el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV), en relación con la variación de los gastos de personal. Como se puede observar, el incremento de los salarios de los empleados públicos sigue un patrón similar al del SMMLV, dado que ambos se basan en la variación del IPC. Sin embargo, esta tendencia no se refleja en la evolución del valor de los gastos de personal, los cuales incluyen otras variables vinculadas a los salarios como lo son las *Contribuciones efectivas*, las *Contribuciones imputadas*, las *Prestaciones sociales* y los *Gastos de personal diversos*.

**Gráfica 6.** Aumentos del salario mínimo, aumento de los salarios de los empleados del sector público y variación de los gastos de personal en el sector público



**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la CGN y decretos correspondientes al salario mínimo y decretos salariales anuales (2024).

Considerando lo expuesto en la sección 1 de este documento sobre la clasificación de entidades del sector público, la tabla 3 muestra las cifras de los gastos de personal del sector público distribuidas entre los niveles nacional, territorial y el Banco Central<sup>1</sup>. Tal como se mencionó en el apartado señalado, el proceso de consolidación de las cifras en los niveles nacional y territorial implica la realización del proceso de eliminación de valores recíprocos reportados entre las entidades públicas que hacen parte del mismo nivel territorial. Asimismo, la consolidación en el sector público implica la eliminación de valores recíprocos reportados por entidades territoriales a entidades nacionales y viceversa. En este sentido, los gastos de personal totales del sector público no son equivalentes a la suma de los gastos de personal de los tres niveles debido a que algunos valores son eliminados en el proceso de consolidación.

**Tabla 3.** Cifras de gastos de personal en el sector público por niveles

Nivel	Miles de millones de pesos					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nacional	40.868,3	37.346,1	49.943,0	44.727,8	58.140,4	78.096,8
Territorial	33.918,3	36.151,7	36.840,1	38.428,7	41.920,7	48.225,8
Banco Central	381,3	409,4	428,5	440,7	509,2	541,7
<b>Total agregado</b>	<b>75.167,9</b>	<b>73.907,2</b>	<b>87.211,6</b>	<b>83.597,2</b>	<b>100.570,3</b>	<b>126.864,3</b>
Efecto neto de eliminaciones en el proceso de consolidación del sector público	(1.271,0)	(1.373,2)	(1.574,6)	(1.621,7)	(1.775,9)	(2.043,7)
<b>Total consolidado</b>	<b>73.896,9</b>	<b>72.534,0</b>	<b>85.637,0</b>	<b>81.975,5</b>	<b>98.794,4</b>	<b>124.820,6</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la CGN (2024).

<sup>1</sup> La entidad contable pública Sistema General de Regalías (SGR) no presenta valores en las cuentas relacionadas con los gastos de personal consideradas en este informe.

Como se puede observar en la tabla 3, el nivel nacional presenta el mayor valor de gastos de personal con un promedio de participación de 55,8% entre 2018 y 2023, seguido del nivel territorial con un promedio de 43,7%. Finalmente, la diferencia en la magnitud de los gastos de personal del Banco Central con los demás niveles del sector público se explica porque el Banco Central se compone únicamente por la entidad Banco de la República, la cual solo reporta gastos de personal relacionados a los gastos *De administración y operación*.

El *Efecto neto de eliminaciones en el proceso de consolidación del sector público* de los gastos de personal se concentran principalmente en las operaciones recíprocas que ocurren en las cuentas y subcuentas relacionadas con *Aportes sobre la nómina*, ya que estos saldos son operaciones recíprocas entre las distintas entidades que reportan y las entidades: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y las escuelas industriales e institutos técnicos.

### 3.1. Las cifras de gastos de personal en el nivel nacional

La tabla 4 muestra la composición de las cifras de gastos de personal del nivel nacional, desglosados por grupos contables, así como su evolución durante el periodo analizado. Según los datos, las cifras de gastos de personal del nivel nacional experimentaron un aumento del 92,0% entre 2018 y 2023, con una variación promedio anual del 16,0%. Destaca que 2023 fue el año con el mayor incremento en los gastos de personal, registrando un crecimiento del 34,7% en comparación con 2022.

**Tabla 4.** Composición de las cifras de gastos de personal consolidados en el nivel nacional

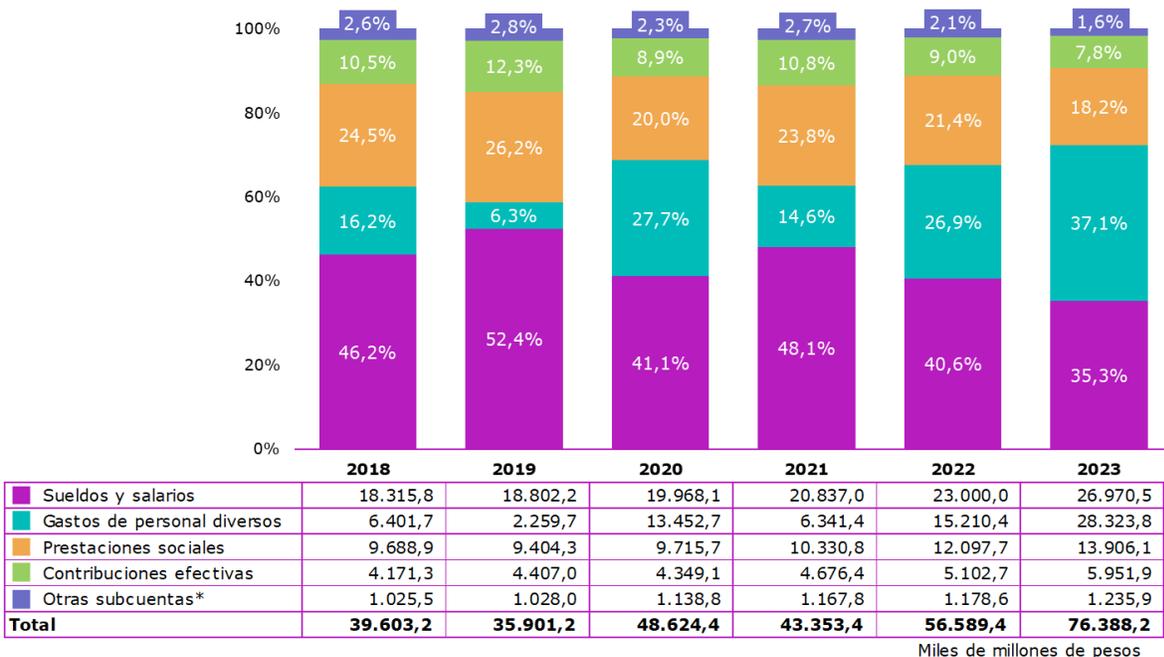
Cuenta	Miles de millones de pesos					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
De administración y operación	39.603,2	35.901,2	48.624,4	43.353,4	56.589,4	76.388,2
De ventas	419,3	534,7	354,7	359,9	416,1	456,6
Gasto público social	11,5	29,4	47,6	42,0	60,6	5,8
<b>Total</b>	<b>40.034,0</b>	<b>36.465,3</b>	<b>49.026,7</b>	<b>43.755,3</b>	<b>57.066,1</b>	<b>76.850,6</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la CGN (2024).

Como se puede apreciar en la Tabla 4, las cifras de gastos de personal del grupo *De administración y operación* tuvieron la mayor participación en el total durante el periodo analizado, representando en promedio el 99,0% de los gastos de personal del nivel nacional. Además, las cifras de gastos de personal en este grupo mostraron una variación del 92,9% entre 2018 y 2023, en contraste con una variación positiva del 8,9% en las cifras de gastos de personal del grupo *De ventas* y una variación negativa del 49,6% en las cifras de gastos de personal del grupo *Gasto público social*.

La gráfica 7 muestra la composición de las cifras de gastos de personal del grupo *De administración y operación* del nivel nacional, desglosada por cuenta contable. Se observa que la cuenta *Sueldos y salarios* fue la más representativa del grupo durante el periodo analizado, alcanzando en promedio el 44,0% del total. Además, se destaca un notable incremento en la participación de la cuenta *Gastos de personal diversos*, que representó en promedio el 21,5% del total y experimentó un aumento del 86,2% en 2023 y de 139,9% en 2022.

**Gráfica 7.** Cifras de gastos de personal de administración y operación en el nivel nacional



**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la CGN (2024).

\* En *Otras cuentas* se incluyen las *Contribuciones imputadas* y los *Aportes sobre la nómina*.

Así, en 2023, la cuenta de *Gastos de personal diversos* se convirtió en la más representativa del grupo, con una participación del 37,1%, a diferencia de los años anteriores, en los cuales dominaba la cuenta de *Sueldos y salarios*. Según los datos reportados a la CGN, esta notable variación se debe principalmente al incremento en el saldo de la subcuenta denominada *Variaciones en beneficios posempleo por el costo del servicio presente y pasado* (5.1.08.11), reportada principalmente por la entidad Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

En relación con las cifras de gastos de personal del grupo *De ventas* del nivel nacional se observa una tendencia creciente, ya que estos aumentaron de un saldo de \$419,3 millones en 2018 a \$456,6 millones en 2023, lo que representa un crecimiento del 8,9%. De acuerdo con los datos reportados a la CGN, en 2023, Ecopetrol S.A. fue la entidad que reportó los mayores saldos en todas las cuentas relacionadas con gastos de personal en este grupo.

Por otro lado, las cifras de gastos de personal del grupo de *Gasto público social* del nivel nacional se concentraron en la cuenta de *Desarrollo comunitario y bienestar social*, reportada principalmente por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). Sin embargo, en 2023, estos gastos experimentaron una caída del 90,4% debido a la falta de reporte del DPS en las subcuentas asociadas a estos gastos.

### 3.2. Las cifras de gastos de personal en el nivel territorial

La tabla 5 muestra la evolución de las cifras de gastos de personal en el nivel territorial y su composición por grupos contables. De acuerdo con lo observado en la

tabla, los gastos de personal en el nivel territorial presentan una tendencia creciente con una variación del 42,2% entre 2018 a 2023, y un crecimiento anual promedio de 7,4%. El 2023 destaca como el año con el mayor incremento anual, alcanzando un 15,0% en comparación con 2022.

**Tabla 5.** Composición de las cifras de gastos de personal consolidados en el nivel territorial

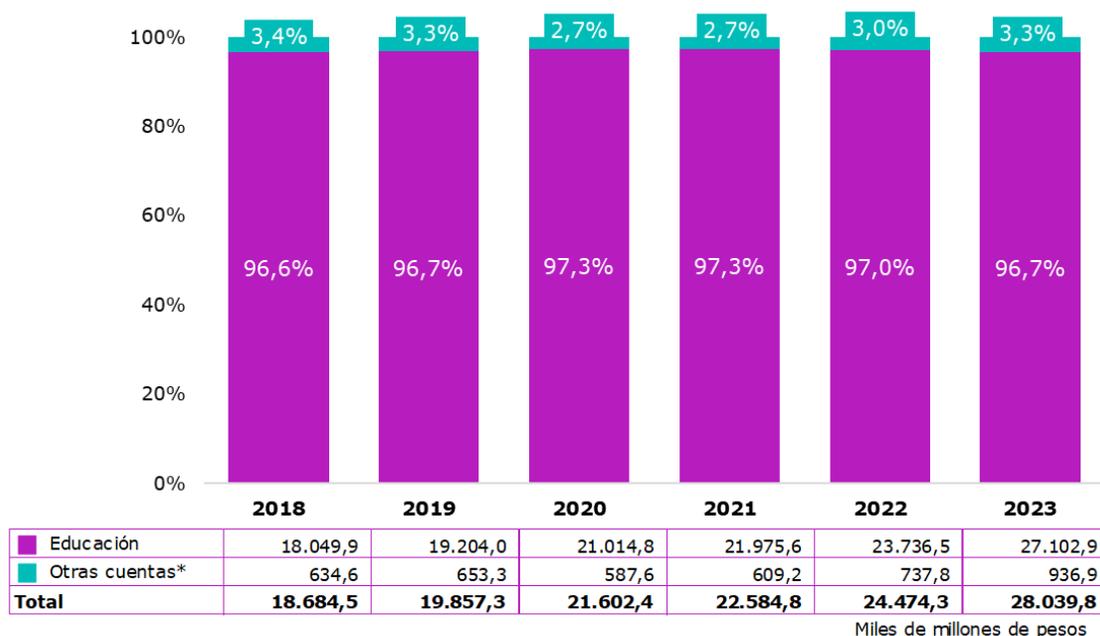
Grupo	Miles de millones de pesos					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gasto público social	18.684,50	19.857,30	21.602,40	22.584,80	24.474,30	28.039,80
De administración y operación	14.888,10	15.950,10	15.055,60	15.658,30	17.241,30	19.944,60
De ventas	345,70	344,30	182,10	185,60	205,10	241,40
<b>Total</b>	<b>33.918,30</b>	<b>36.151,70</b>	<b>36.840,10</b>	<b>38.428,70</b>	<b>41.920,70</b>	<b>48.225,80</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la CGN (2024).

Como se puede apreciar en la tabla, en el nivel territorial, las cifras de gastos de personal se encuentran concentrados en los grupos de *Gasto público social* y *Gastos de administración y operación*, los cuales representaron en promedio el 57,3% y el 42,0% del total en el periodo analizado.

La gráfica 8 presenta la composición de las cifras de gastos de personal del grupo *Gasto público social* del nivel territorial, desglosada por cuenta contable. Se observa que las cifras de gastos se concentran en la cuenta de *Educación*, que ha tenido una participación promedio anual del 96,9%. Además, las cifras de gastos de personal en *Educación* experimentaron un crecimiento del 50,2% entre 2018 y 2023, siendo 2023 el año con el mayor incremento con respecto al periodo anterior, con un crecimiento del 14,2%.

**Gráfica 8.** Cifras de gastos de personal en *Gasto público social* en el nivel territorial



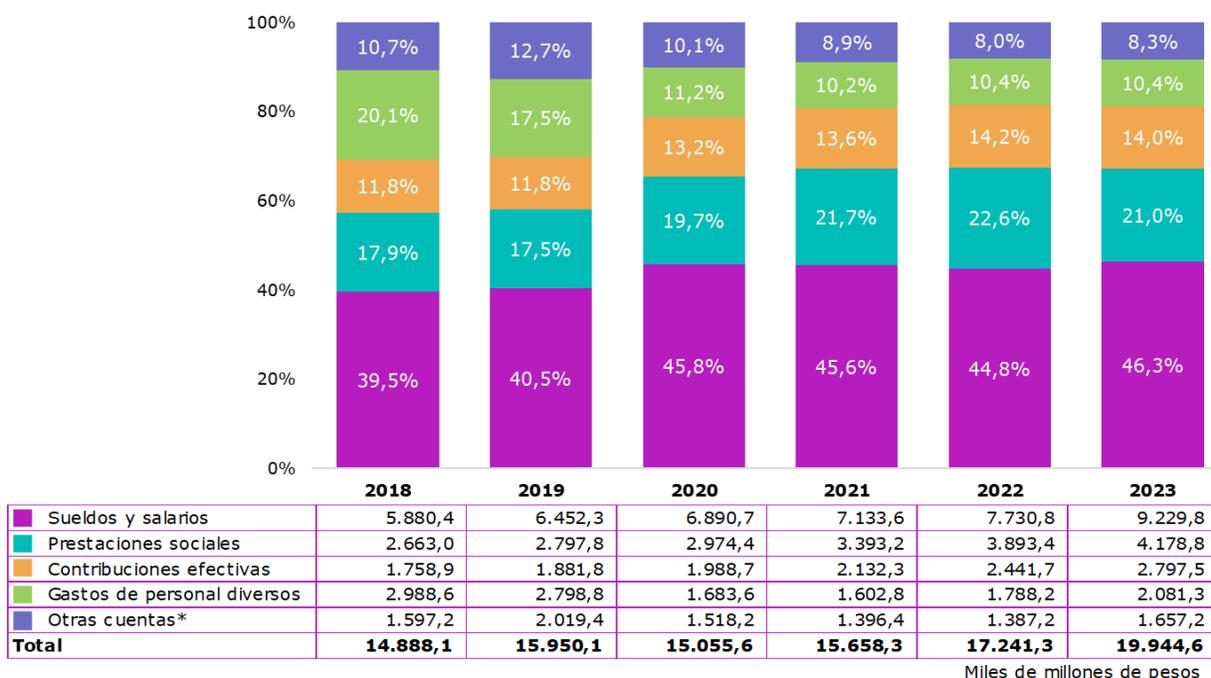
**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la CGN (2024).

\* En *Otras cuentas* se incluyen *Desarrollo comunitario y bienestar social, Salud, Cultura, Recreación y deporte, Vivienda y Agua potable y saneamiento básico.*

En cuanto a los demás gastos de personal de *Gasto público social*, las cuentas más representativas corresponden a *Desarrollo comunitario y bienestar social* y *Salud*, representando en promedio el 1,5% y el 1,1% de los gastos en el nivel territorial.

Por otro lado, las cifras de gastos de personal del grupo *De administración y operación* del nivel territorial presentados en la gráfica 9 muestran una estructura constante durante el periodo analizado. La cuenta de *Sueldos y salarios* constituye la mayor parte de las cifras de gastos de personal de este grupo contable, con una participación promedio del 43,7%, seguida de la cuenta *Prestaciones sociales*, que representan un 20,1% en promedio. Además, los gastos de personal en este grupo exhiben una tendencia creciente, con una variación del 34,0% entre 2018 y 2023.

**Gráfica 9.** Cifras de gastos de personal de administración y operación en el nivel territorial



**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la CGN (2024).

\* En *Otras cuentas* se incluyen las *Contribuciones imputadas* y los *Aportes sobre la nómina*.

De las cifras de gastos de personal *De ventas* en el nivel territorial, el más representativo es el relacionado con los *Gastos de personal diversos* que en promedio representó el 61,9% anual durante el periodo analizado. Por otra parte, se observa que las cifras de gastos de personal *De ventas* presentan un decrecimiento entre 2018 y 2023 del 30,2%.

### 3.3. Las cifras de gastos de personal del Banco Central

El nivel Banco Central se compone únicamente por la entidad Banco de la República, la cual solo reporta gastos de personal correspondientes al grupo *De administración y operación*. La tabla 6 presenta las cifras de gastos de personal del Banco de la República.

**Tabla 6.** Cifras de gastos de personal *De administración y operación* del Banco Central

Miles de millones de pesos

Grupo	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Sueldos y salarios	165,7	173,5	189,4	193,7	200,7	228,0
Prestaciones sociales	101,4	107,9	114,8	121,5	130,5	145,1
Contribuciones efectivas	52,0	55,6	59,5	61,3	65,1	73,4
Contribuciones imputadas	31,8	34,5	32,8	31,5	61,7	41,7
Gastos de personal diversos	19,7	26,5	19,8	19,9	37,9	38,6
Aportes sobre la nómina	10,7	11,4	12,2	12,8	13,3	14,9
<b>Total</b>	<b>381,3</b>	<b>409,4</b>	<b>428,5</b>	<b>440,7</b>	<b>509,2</b>	<b>541,7</b>

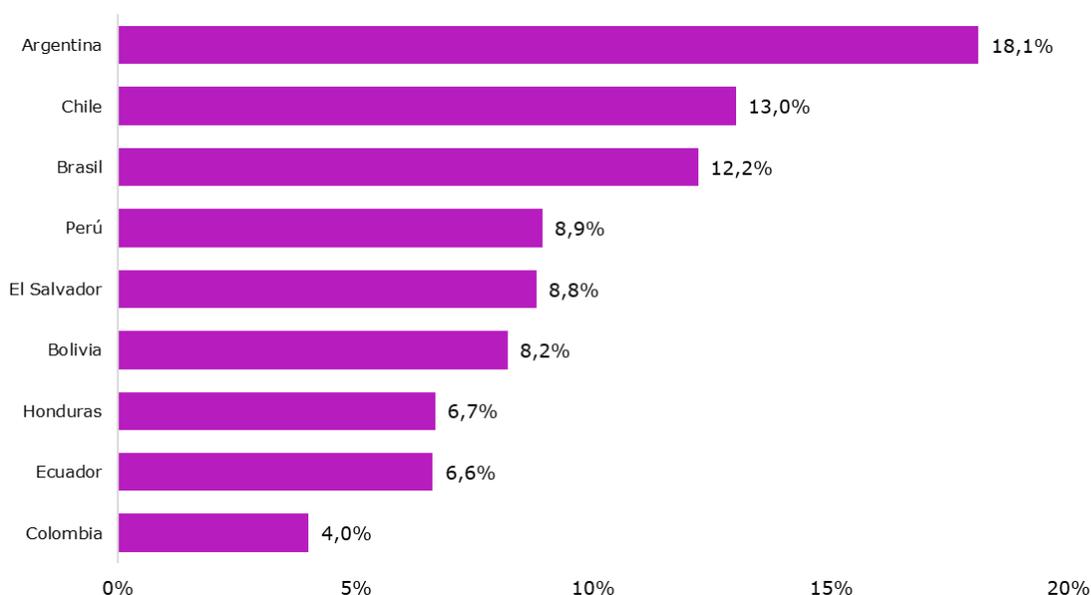
**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la CGN (2024).

Las cifras de gastos de personal del Banco Central presentan una tendencia creciente, con un aumento del 39,2% entre 2018 y 2023, siendo el 2022 el año con el crecimiento del saldo más elevado frente al periodo anterior, con un crecimiento del 15,5%. Las cifras de gastos del Banco Central se concentran principalmente en *Sueldos y salarios*, representando, en promedio, el 42,6% de los gastos de personal seguido de las *Prestaciones sociales* con un 26,6%.

## 4. El empleo público en Colombia frente a otros países de América Latina

La gráfica 10 presenta la participación del empleo público sobre el total de empleo en distintos países de América Latina para 2023.

**Gráfica 10.** Participación del empleo público en la totalidad del empleo en países de América Latina en 2023



**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la OIT (2024).

De acuerdo con datos de la OIT, para 2023, la participación del empleo público en el total de empleo en los países de América Latina fue del 10,1% en promedio. De acuerdo con lo presentado en la gráfica 10, Colombia se encuentra en la última posición de los países analizados como el país con menor proporción del empleo público sobre el total.

Con respecto a las cifras de gastos de personal en los países de América Latina es importante aclarar que, debido a las particularidades institucionales de cada país, para la comparación de cifras se toma el nivel institucional y las denominaciones contables disponibles en los estados financieros de cada uno. Así, para la comparación presentada, en el caso de Colombia solamente se toman las cifras correspondientes a la cuenta de *Sueldos y salarios* de los grupos *De administración y operación*, *De ventas y Gasto público social* del nivel nacional. Para los otros países de América Latina se usan las cuentas: *Sueldos y salarios* para el caso de Bolivia; *Remuneraciones* para los casos de Argentina, Brasil, Ecuador y Honduras; y *Gastos en personal* para Chile, El Salvador y Perú. En cuanto a los niveles de gobierno se utilizan: Administración central para Argentina, Ecuador y Honduras; Órgano ejecutivo para Bolivia; Sector público para Chile; Gobierno central para El Salvador; Gobierno nacional para Perú; y Gobierno federal para Brasil.

La tabla 7 presenta los saldos de *Sueldos y salarios*, *Remuneraciones*, *Gastos en personal* y los gastos totales para los países de América Latina analizados en 2023, según corresponda, en la moneda local de cada país. Esto permite establecer la proporción del gasto de cada país presentada en la gráfica 11, como dato relevante para la comparación.

**Tabla 7. Sueldos y salarios, Remuneraciones, Gastos en personal y gastos totales en América Latina en 2023**

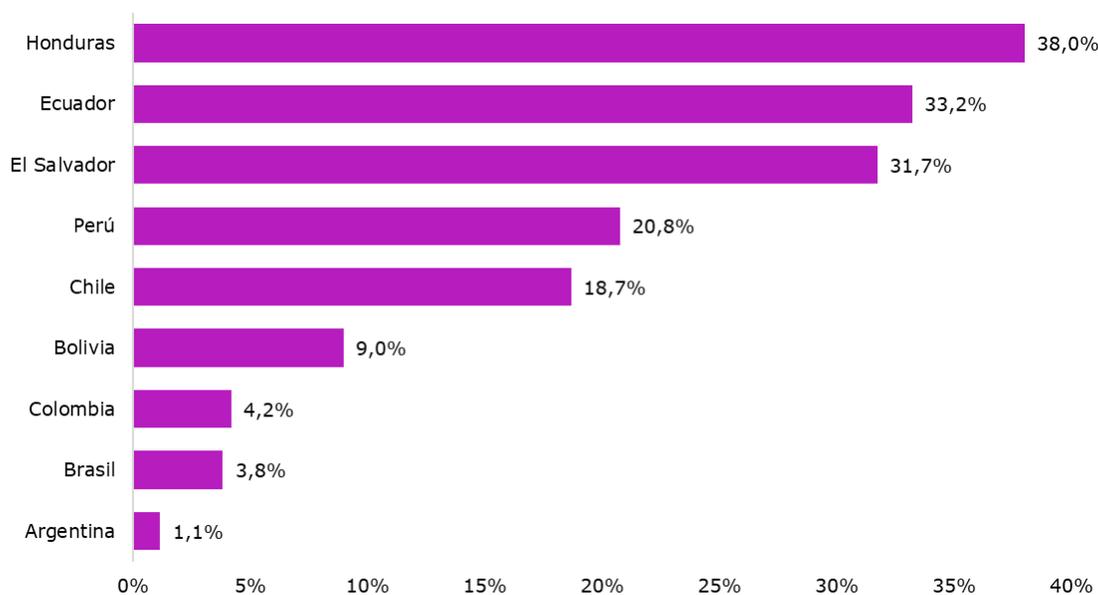
Miles de millones en moneda local

País	Nivel	Cuenta	Saldo	Gasto total
Honduras	Administración central	Remuneraciones	67,2	176,9
Ecuador	Administración central	Remuneraciones	8,8	26,5
El Salvador	Gobierno Central	Gastos en personal	2,6	8,2
Perú	Gobierno Nacional	Gastos en personal	46,8	225,5
Chile	Sector Público	Gastos en personal	13.923,8	74.552,2
Bolivia	Organo Ejecutivo	Sueldos y salarios	8,2	91,4
Colombia	Nivel Nacional	Sueldos y salarios	27.214,1	650.712,6
Brasil	Gobierno Federal	Sueldos y salarios	185,4	4.842,3
Argentina	Administración central	Remuneraciones	3.178,1	276.660,1

**Fuente:** Elaboración propia con base en los Estados Financieros de cada país.

La gráfica 11 presenta las participaciones de los gastos en *Sueldos y salarios*, *Remuneraciones* o *Gastos en personal* en el gasto público para los distintos países de América Latina analizados en 2023.

**Gráfica 11. Participación de las cifras de Sueldos y salarios, Remuneraciones y Gastos en personal en la totalidad del gasto por país en América Latina en 2023**



**Fuente:** Elaboración propia con base en los Estados Financieros de cada país.

Según lo presentado en la gráfica 11, Colombia se encuentra entre las últimas posiciones en cuanto a la participación de los gastos de sueldos de personal en el

total de gastos de los países de América Latina, con una participación del 4,2%, siendo el promedio de América Latina el 17,7%.

Relacionando la participación de los gastos de personal con el gasto total y la participación del empleo público en la totalidad del empleo se resalta que, para los casos de Honduras y Ecuador, presentan las dos primeras posiciones en cuanto a la participación del gasto en *Remuneraciones* en el gasto total en comparación con la participación del empleo público en el empleo total, en la cual ocupan algunas de las últimas posiciones.

## 5. Consideraciones finales

Las cifras de gastos de personal en el total del sector público han experimentado un crecimiento del 68,9% en los últimos seis años, impulsados principalmente por incrementos en las cifras de gastos de personal de los grupos contables *De administración y operación* y *Gasto público social*. Además, se observó un aumento del IPC equivalente a 42,1% en el mismo periodo de tiempo, lo que explica el 60% de la variación total de los gastos de personal.

En línea con esto, las cifras de gastos de personal del grupo contable *De administración y operación* constituyeron la mayor proporción del total, con un promedio del 73,7% entre 2018 y 2023, seguido del *Gasto público social* que representó en promedio el 25,5%.

En el caso de las cifras de gastos de personal del grupo *De administración y operación*, se destaca un aumento notable en la cuenta de *Gastos de personal* diversos entre 2021 y 2023 del nivel nacional, atribuido principalmente a entidades del sector de defensa. Asimismo, se observó un incremento constante en los saldos de la cuenta *Sueldos y salarios* en todos los años, tanto en el sector público como en los niveles nacional y territorial.

Las cifras de gastos de personal en el grupo *De ventas* presentaron una caída en los años analizados en el nivel territorial, pero presentaron un incremento en el nivel nacional, el cual se encuentra principalmente explicado por las cifras de gastos de la entidad Ecopetrol S.A., mientras que, en el nivel territorial, estos gastos se encuentran repartidos entre diferentes sectores.

En cuanto a las cifras de gastos de personal en el grupo *Gasto público social* se observa que estos se encuentran concentrados en el nivel territorial, en específico, en los gastos de *Educación*. También se observa un decrecimiento de las cifras de gastos de personal en el grupo *Gasto público social* en el nivel nacional.

Finalmente, las cifras de gastos de *Sueldos y salarios* del nivel nacional en Colombia frente a otros países de América Latina se encuentran por debajo del promedio de los países analizados, al igual que la participación del empleo público como porcentaje del total del empleo.

## Referencias bibliográficas

- Contaduría General de la Nación. (2024). *Estado de Situación Financiera y Resultados Consolidados del Nivel Nacional*. <https://www.contaduria.gov.co/situacion-financiera-y-de-resultados-del-nivel-nacional-balance-general-de-la-nacion>
- Contaduría General de la Nación. (2024). *Estado de Situación Financiera y Resultados Consolidados del Sector Público*. <https://www.contaduria.gov.co/documents/d/guest/2023-situacion-financiera-y-resultados-consolidados-sector-publico>
- Contaduría General de la Nación. (2024). *Manual Funcional del Proceso de Consolidación* (versión 16). <https://www.contaduria.gov.co/documents/d/intranet/manual-funcional-del-proceso-de-consolidacion-2023-def-1->
- Contaduría General de la República de Honduras. (2023). *Estados Financieros de la Administración Central, Ejercicio Fiscal 2023*. <https://www.sefin.gob.hn/estados-financieros/>
- [Constitución Política de Colombia. \(1991\). Colombia.](#)
- Decreto 2269 de 2017 [Ministerio del Trabajo]. Por el cual se fija el salario mínimo mensual legal. Diciembre 30 de 2017.
- Decreto 2451 de 2018 [Ministerio del Trabajo]. Por el cual se fija el salario mínimo mensual legal. Diciembre 27 de 2018.
- Decreto 2360 de 2019 [Ministerio del Trabajo]. Por el cual se fija el salario mínimo mensual legal. Diciembre 26 de 2019.
- Decreto 1785 de 2020 [Ministerio del Trabajo]. Por el cual se fija el salario mínimo mensual legal. Diciembre 29 de 2020.
- Decreto 1724 de 2021 [Ministerio del Trabajo]. Por el cual se fija el salario mínimo mensual legal. Diciembre 15 de 2021.
- Decreto 2613 de 2022 [Ministerio del Trabajo]. Por el cual se fija el salario mínimo mensual legal. Diciembre 28 de 2022.
- Decreto 1693 de 2023 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se modifica la estructura de la Contaduría General de la Nación y se determinan las funciones de sus dependencias. Octubre 17 de 2023.
- Decreto Ley 3135 de 1968 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.

Departamento Nacional de la Función Pública. (2023). *Abecé del plan de formalización laboral para la administración pública en equidad*. <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/Abc-plan-formalizacion-laboral-para-la-administracion-publica-en-equidad.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Empleo público*. <https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-desarrollo-social/Paginas/empleo-publico.aspx>

Ley 2294 de 2023 [Congreso de Colombia]. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Mayo 19 de 2023.

Ley 4 de 1992 [Congreso de Colombia]. Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política. Mayo 18 de 1992.

Ministério da Economia. (2023). *Balanco Geral da União*. <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-geral-da-uniao-bgu-anual/2023/114>

Ministerio de Economía. (2023). *Balance general*. <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuenta/2023/cuenta-de-inversion-2023-tomo-i/estados-contables>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). *Cuenta General de la República*. <https://apps5.mineco.gob.pe/ctarepublica/default.aspx?a=2019&tb=1&accp=8>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). *Estados Financieros del Órgano Ejecutivo*. <http://vmpe.economiayfinanzas.gob.bo/financiera0.asp>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Ecuador. (2023). *Estados Financieros del Sector Público 2023*. <https://www.finanzas.gob.ec/normativa-de-contabilidad-gubernamental/>

Ministerio de Hacienda de El Salvador. (2023). *Estado de la Situación Financiera del Tesoro Público*. [https://transparencia.mh.gob.sv/laip/es/Temas/Ley de Acceso a la Informacion Publica/Apartado Especial/Informe de la Gestion Financiera del Estado.html](https://transparencia.mh.gob.sv/laip/es/Temas/Ley%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20Publica/Apartado%20Especial/Informe%20de%20la%20Gestion%20Financiera%20del%20Estado.html)

Resolución 354 de 2007 [Contaduría General de la Nación]. Por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública, se establece su conformación y se define el ámbito de aplicación. 5 de septiembre de 2007.

Resolución 156 de 2018 [Contaduría General de la Nación]. Por la cual se modifica la Resolución 354 de 2007, que adoptó el Régimen de Contabilidad Pública, estableció su conformación y definió su ámbito de aplicación. 29 de mayo de 2007.

Organización Internacional del Trabajo. (2024). *Public servic sector*.  
<https://www.ilo.org/industries-and-sectors/public-service-sector>



**CONTADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN**

*Cuentas Claras, Estado Transparente*



SC-  
7328-1



SA-CER  
366516



OS-CER  
366518



OS-CER  
660642



**f** @ContaduriaGeneraldeLaNacionCGN | **X** @Contaduria\_CGN | **▶** CGNOFicial

 [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co)