

CODEX

Contabilidad y economía para el Valor Público

Nº 9 2024

Este es un producto de la Contaduría General de la Nación

 @ContaduriaGeneraldeLaNacion CGN  @Contaduria_CGN  CGNOFicial  www.contaduria.gov.co

Tabla de contenido

Editorial	Pág. 4
1. La Contabilidad Presupuestal en la Gestión Financiera Pública	Pág. 5
2. Situación financiera y de resultados consolidados de Colombia frente a otros países de América Latina y la OCDE (2018-2023)	Pág. 12
3. Los gastos de personal en el sector público en Colombia (2018-2023)	Pág. 17
4. Evolución y composición de los gastos sin flujo de efectivo del sector público colombiano (2018-2023)	Pág. 21
5. Informes por Departamentos: instrumento para la gestión financiera territorial	Pág. 25

Créditos

Mauricio Gómez Villegas
Contador General de la Nación

Elizabeth Soler Castillo
Subcontadora de Consolidación de la Información

Omar Eduardo Mancipe Saavedra
**Coordinador del GIT de Estadísticas y
Análisis Económico**

**Grupo de profesionales del 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 Cortés
Sebastián Andrés Demoya Causil
Sergio Andrés Nocua Rodríguez

Grupo editorial

Mauricio Gómez Villegas
Elizabeth Soler Castillo
Omar Eduardo Mancipe Saavedra
Luis Jaime Valencia Cubillos

Corrección de estilo

Proceso de Comunicación Pública
Luisa Fernanda Arroyave Ferreiro
María Alejandra Roza Sánchez

Diseño y diagramación

Proceso de Comunicación Pública
Erika Alexandra Lozano Lozano

EDITORIAL



La Gestión Financiera Pública (GFP) requiere armonía en los tres pilares definidos por la política pública: a) los componentes institucionales (los órganos rectores y los marcos legales), b) las bases conceptuales (los modelos y estándares que se observan) y c) los instrumentos tecnológicos (especialmente los sistemas de información). La interacción armónica de estos pilares debería promover una adecuada gestión de los recursos públicos.

Desde la Contaduría General de la Nación (CGN) hemos venido avanzando en esta armonización, a partir de nuestras competencias y capacidades. La información contable pública se articula, cada vez más, con otros tipos de información (subsistemas) para fortalecer la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control de los recursos públicos.

Esta edición de la Revista Codex contiene evidencias y resultados del avance en esta articulación.

En primer lugar, compartimos con nuestros lectores una reflexión del Director General de Presupuesto Público Nacional, en la cual se abordan algunos desafíos del presupuesto, en su concepción, estructura y operación, para una modernización de la GFP de cara a las necesidades de

los ciudadanos, en articulación con los Planes Nacionales de Desarrollo. Seguidamente, presentamos tres artículos que sintetizan los principales elementos y las conclusiones de algunos de los Informes Económicos de Base Contable (IEBC) publicados en 2024 por la CGN. Finalmente, esta edición recoge una reflexión sobre la importancia de los informes departamentales consolidados que ha elaborado la CGN.

El primero de los artículos inspirados en los IEBC aborda las cifras financieras consolidadas del nivel nacional más relevantes, comparadas con las cifras de otros países de América Latina y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El segundo artículo analiza los gastos de personal del sector público colombiano, permitiendo conocer su estructura, evolución y situación comparativa con otros países de América Latina. Finalmente, el tercer artículo sintetiza las cifras de los gastos sin flujos de efectivo, que se refieren a los deterioros del valor, las depreciaciones, las amortizaciones y las provisiones. Estos tres artículos, al igual que los informes que los soportan, abordan el periodo 2018-2023.

Confiamos en que esta nueva edición de la Revista Codex contribuirá al objetivo con el cual fue renovada: la difusión de nuestros productos y la construcción de cultura contable. En nuestra consideración, la adecuada GFP no solo requiere de los tres pilares antes mencionados. Es vital que los ciudadanos, los servidores públicos, los colaboradores y, en general, los grupos de interés conozcan la información producida por los diferentes subsistemas de la GFP. Asimismo, es indispensable que tales grupos tengan una cultura básica para comprender y usar tal información; de ahí el papel crucial que juega la Revista Codex.

Mauricio Gómez Villegas
Contador General de la Nación

La Contabilidad Presupuestal en la Gestión Financiera Pública

Autor: Jairo Alonso Bautista - Director General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Sin duda, las decisiones de política pública más importantes para una sociedad pasan por la orientación y usos del Presupuesto Público. Este, más que un artefacto jurídico o contable, es la expresión de las preferencias de la sociedad y el gobierno bajo un conjunto amplio de restricciones financieras, legales y políticas.

La frase **“el amor está en el Presupuesto”** (la cual se atribuye a una amplia variedad de autores) resume de manera sencilla la lógica presupuestal como un ejercicio que refleja la prioridad en el uso de los recursos de gasto, y la forma como se financian dichos gastos en sociedades modernas (que son bastante complejas), donde las prioridades son cambiantes, y cuyos ordenamientos corresponden a un amplio número de variables e instrumentos, tanto técnicos como legales y políticos.

Un ejemplo elemental ilustra este punto: el Ordenamiento Constitucional Colombiano propone priorizar el Gasto Público Social (GPS) por sobre las demás partidas en el Presupuesto. Sin embargo, cuando se consulta el concepto mismo de GPS, su definición no podría ser más ambigua:

“Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión” (Decreto 111 de 1996, art. 41).



Foto por: Freepik

¿Esto quiere decir que un gasto en cultura, por ejemplo, no haría parte del GPS? ¿Qué se entiende por “mejoramiento de la calidad de vida de la población”? ¿Solamente con proveer servicios de saneamiento ambiental, salud, educación y vivienda se mejora la calidad de vida de la población y, por ejemplo, las inversiones en deporte no tienen ese efecto?

Este ha sido un debate que por décadas se ha evitado en el ordenamiento jurídico dada su ambigüedad, la cual genera confusión, pero también porque esa ambigüedad permite defender rubros de gastos que bajo el concepto de “mejorar la calidad de vida de la población” defienden dichas partidas como GPS y, por tanto, logran “sobrevivir” en la estructura del presupuesto. Por tanto, es un debate que no es para nada nuevo, pero sobre el cual no han existido mayores avances (Fedesarrollo, 1996).

Si bien es uno de los debates más relevantes no es el único: en la práctica la falsa dicotomía funcionamiento - inversión tiene una importancia mayor en cuanto a toma de decisiones presupuestales hace referencia. En términos prácticos, esta dualidad no tiene mucho fundamento, pues hay una gran cantidad (difícil de estimar) de gastos de inversión que en realidad financian la operación de las entidades públicas (contratación de personal misional, adquisición de bienes no durables, mantenimientos preventivos de infraestructura, vigilancia, etc.); mientras que, por otra parte, un porcentaje importante de gastos de funcionamiento están vinculados a objetivos de inversión de bienes de capital (por ejemplo, una parte de la adquisición de bienes y servicios es en bienes durables) o de inversión social (los gastos del Sistema General de Participaciones se orientan a educación y salud).

En todos estos casos, las definiciones conceptuales no ayudan mucho a comprender la verdadera naturaleza en el uso de los recursos. Las denominaciones legales y contables que actualmente dominan el debate sobre las finanzas y el Presupuesto Público suelen llevar a conclusiones o afirmaciones incorrectas: por ejemplo, si se reduce el monto total de la inversión pública, o hay un aumento del funcionamiento por cuenta de un incremento de los recursos para el Sistema General de Participaciones, ¿esto implica necesariamente que el Presupuesto tiene una tendencia hacia el financiamiento de actividades “improductivas”? ¿Necesariamente hay una retracción del aporte presupuestal a la Formación Bruta de Capital Fijo? En ambos casos, las respuestas pueden ser mucho más complejas de lo que parecen.

Esto sin contar que el debate NO ilustrado de medios de comunicación, de algunos operadores políticos y hasta de algunos “expertos

presupuestales” gira en torno a esta falsa dicotomía. La asignación de presupuesto incluso está sujeta a estereotipos morales (el funcionamiento es malo, mientras la inversión es buena), cuando en la práctica ninguno de los dos extremos podría calificarse como tal.



Foto por: Freepik

Por tanto, hay una enorme necesidad de revisar la forma en que comprendemos la clasificación de los usos del Presupuesto Público, y también de la forma en que comprendemos sus fuentes. En este sentido, se ha avanzado en los últimos años en la implementación de nuevas formas de presentación y clasificación del presupuesto, orientadas a mejorar las capacidades de quienes toman decisiones sobre la asignación de recursos públicos.

En este sentido, la Dirección General de Presupuesto Público Nacional ha venido trabajando desde hace varios años en dos iniciativas fundamentales para desarrollar nuevas formas de comprensión del Presupuesto. La primera es la implementación de la clasificación COFOG o clasificación por funciones de gasto, que apunta a identificar “las funciones y los objetivos socioeconómicos que persiguen las unidades del gobierno general por medio de distintos tipos de gasto” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020) y, por ende, a reflejar el Presupuesto más que por grandes tipos de gasto, por las funciones que este tiene en su uso final.

La segunda es la implementación y consolidación del Presupuesto Orientado a Resultados (POR) como mecanismo para integrar en un enfoque estratégico las funciones del gasto presupuestal, alineando el recurso con los resultados en el marco de una visión a mediano plazo (Plan Nacional de Desarrollo).

Tabla 1. Presupuesto General de la Nación (2024-2025)

Miles de millones de pesos

Concepto	2024*	2025**	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
		Proyecto	25/24	2024	2025
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
FUNCIONAMIENTO	308.855	327.938	6,2	18,3	18,4
Gastos de personal	55.013	60.156	9,3	3,3	3,4
Adquisición de Bienes y Servicios	14.314	15.477	8,1	0,8	0,9
Transferencias	235.278	247.892	5,4	14,0	13,9
SGP	70.541	81.984	16,2	4,2	4,6
Pensiones	54.864	66.053	20,4	3,3	3,7
Aseguramiento en salud	36.153	42.433	17,4	2,1	2,4
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterios (Pensiones, salud y cesantías)	15.020	17.313	15,3	0,9	1,0
Instituciones de Educación Superior Públicas	6.402	6.763	5,6	0,4	0,4
Sentencias	1.775	1.887	6,3	0,1	0,1
Resto de Transferencias	50.523	31.458	(37,7)	3,0	1,8
Gastos de Comercialización y Producción	1.941	2.047	5,4	0,1	0,1
Adquisición de Activos Financieros	730	759	3,9	-	-
Disminución de Pasivos	353	339	(4,0)	-	-
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de mora	1.226	1.269	3,5	0,1	0,1
SERVICIO DE LA DEUDA	94.522	112.605	19,1	5,6	6,3
Principal	39.932	50.766	27,1	2,4	2,9
Acuerdos Marco de Retribución	634	762	20,2	-	-
Resto de gasto del Principal de la Deuda	39.297	50.004	27,2	2,3	2,8
Intereses	52.639	59.485	13,0	3,1	3,3
Comisiones y otros gastos	525	447	(14,7)	-	-
Fondo de Contingencias	1.427	1.907	33,6	0,1	0,1
INVERSIÓN	99.867	82.464	17,4	5,9	4,6
TOTAL	503.244	523.007	3,9	29,9	29,4
TOTAL SIN DEUDA	408.722	410.402	0,4	24,3	23,1

*Apropiación vigente a 30 de junio

**Contiene inversión por \$12 billones sujetos a Proyecto de Ley de Financiamiento

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal (2024).

Tabla 2. Resumen Presupuesto General de la Nación - Clasificación programática

Miles de millones de pesos

Programa	Proyecto	Participación Porcentual	Porcentaje del PIB
Protección Económica para la Vejez	78.612	19,2	4,4
Aseguramiento y prestación integral de servicios de salud	65.332	15,9	3,7
Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media	48.966	11,9	2,8
Gestión de recursos públicos	26.587	6,5	1,5
Capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el territorio nacional	17.857	4,4	1,0
Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, prevención, convivencia y seguridad ciudadana	14.126	3,4	0,8
Calidad y fomento de la educación superior	11.771	2,9	0,7
Desarrollo integral de la primera infancia a la juventud, y fortalecimiento de las capacidades de las familias de niñas, niños y adolescentes - Sector igualdad y equidad	9.953	2,4	0,6
Mejoramiento de las competencias de la administración de la justicia	9.455	2,3	0,5
Infraestructura red vial primaria	9.165	2,2	0,5
Acceso de la población a los servicios de agua potable y saneamiento básico	5.698	1,4	0,3
Efectividad de la investigación penal y técnico científica	5.657	1,4	0,3
Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	5.632	1,4	0,3
Consolidación productiva del sector de energía eléctrica	5.384	1,3	0,3
Generación de bienestar para la Fuerza Pública y sus familias	4.989	1,2	0,3
Formación para el trabajo	4.747	1,2	0,3
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	4.263	1,0	0,2
Sistema penitenciario y carcelario en el marco de los derechos humanos	3.941	1,0	0,2
Fortalecimiento y apoyo a la gestión institucional del sector Defensa y Policía	3.875	0,9	0,2
Procesos democráticos y asuntos electorales	3.675	0,9	0,2
Fortalecimiento de recaudo y tributación	3.357	0,8	0,2
No asignable a programas	2.752	0,7	0,2
Acceso a soluciones de vivienda	2.733	0,7	0,2
Infraestructura y servicios de transporte aéreo	2.665	0,6	0,1
Subtotal	351.192	85,6	19,7
Otros	59.210	14,4	3,3
TOTAL SIN DEUDA	410.402	100,0	23,1
SERVICIO DE LA DEUDA	112.605		
TOTAL	523.007		

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal (2024).

Tabla 3. Resumen Clasificación Funcional (2024-2025)

Miles de millones de pesos

FUNCIONAL	2024	2025	Variación porcentual	Participación Porcentual		Porcentaje del PIB	
	Ley	Proyecto	25/24	2024	2025	2024	2025
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)	(6)	(7)
Protección Social	130.999	118.317	(9,7)	32,1	28,8	7,8	6,6
Salud	67.788	74.372	9,7	16,6	18,1	4,0	4,2
Educación	62.029	69.079	11,4	15,2	16,8	3,7	3,9
Orden Público y Seguridad	41.301	44.029	6,6	10,1	10,7	2,5	2,5
Asuntos Económicos	36.613	39.307	7,4	9,0	9,6	2,2	2,2
Servicios Públicos Generales	35.547	30.167	(15,1)	8,7	7,4	2,1	1,7
Defensa	20.644	21.986	6,5	5,1	5,4	1,2	1,2
Vivienda y Servicios Comunitarios	6.133	6.665	8,7	1,5	1,6	0,4	0,4
Protección del Medio Ambiente	2.763	3.537	28,0	0,7	0,9	0,2	0,2
Actividades Recreativas, Cultura y Deporte	4.258	2.944	(30,9)	1,0	0,7	0,3	0,2
TOTAL SIN DEUDA	408.075	410.402	0,6	100,0	100,0	24,2	23,1

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal (2024).



Foto por: Freepik

Estas tres formas de entender y presentar el Presupuesto (tablas 1, 2 y 3) parecen llevarnos a conclusiones diferentes, que están ligadas no solo a lo que las cuentas reflejan, sino también a lo que pensamos que ellas contienen, por ejemplo, se piensa usualmente que el gasto de funcionamiento es “improductivo”, y se tienen posiciones que se pueden catalogar como morales frente a la asignación de dichos gastos en el Presupuesto.

Pero, de otra forma, también se puede entender que, al analizarlo por funciones (independiente del tipo de gasto), se puede concluir que el Presupuesto Nacional cumple con los mandatos de la Constitución en cuanto se refiere a la prioridad del GPS; o, si se analiza desde lo programático, es claro que el mismo responde prioritariamente a la protección económica de las personas de la tercera edad (pensiones, subsidios, etc.) y a la financiación de los servicios de salud.



Foto por: Freepik

Estas últimas dos lecturas distan mucho de considerar que el gasto es “improductivo”; por el contrario, indican que el Presupuesto parece estar en función de los determinantes macro de la Constitución y que, lejos de ser así, genera profundos encadenamientos en el Ordenamiento Social.



Foto por: Freepik

Esta interpretación no está exenta de polémicas porque también implica un debate sobre temas como: ¿cuántas personas se benefician de las coberturas de protección en la vejez?, ¿son estos recursos suficientes?, ¿si los gastos sociales son prioritarios, por qué Colombia sigue siendo una sociedad profundamente desigual? y ¿a quiénes llegan estos subsidios y beneficios?

Transformar la visión tradicional del Presupuesto Público es un paso crucial para mejorar las capacidades en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Más allá de una herramienta de asignación financiera, el Presupuesto debe ser entendido como un instrumento estratégico que permita priorizar áreas críticas y generar impacto social, económico y ambiental sostenible.

Si bien las herramientas formales para esta transformación ya existen, su implementación efectiva requiere superar retos significativos. Estos incluyen la resistencia al cambio, las limitaciones tecnológicas y la necesidad de fortalecer la capacidad técnica e institucional de quienes gestionan los recursos públicos. Asimismo, la vinculación del Presupuesto por resultados y su evaluación transparente deben ser parte fundamental del debate público, garantizando la rendición de cuentas y un uso eficiente de los recursos.

Este cambio de paradigma también demanda un enfoque participativo, donde ciudadanos, academia y sociedad civil desempeñen un papel activo en la discusión y seguimiento de las decisiones presupuestales. Democratizar el acceso a la información y fomentar la corresponsabilidad entre todos los actores es esencial para construir políticas públicas más inclusivas y eficaces.

Finalmente, avanzar hacia esta nueva comprensión del Presupuesto no solo implica una reforma técnica, sino también cultural. Consolidar una visión innovadora requiere un esfuerzo conjunto para alinear los recursos disponibles con las prioridades nacionales, enfocándose en los resultados y en el bienestar colectivo. Este es el camino hacia un futuro más justo y sostenible, donde las decisiones presupuestales sean el motor del desarrollo y no un obstáculo para alcanzarlo.



Foto por: Freepik

Referencias bibliográficas

- Decreto 111 de 1996. [Presidencia de la República]. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020). *Clasificación de las Funciones del Gobierno COFOG*.
- Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal (2024). Mensaje Presidencial PGN 2025. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-07/PL.090-2024C%20%28PRESUPUESTO%20GENERAL%20DE%20LA%20NACION%202025%29.pdf>
- Fedesarrollo. (1996). *El gasto público social: definición, medición y normatividad en Colombia*. <http://hdl.handle.net/11445/1824>

Situación financiera y de resultados consolidados de Colombia frente a otros países de América Latina y la OCDE (2018-2023)

Autor: Grupo Interno de Trabajo de Estadísticas y Análisis Económico



Foto por: Freepik

Este artículo presenta algunos de los resultados más relevantes del Informe Económico de Base Contable *Situación Financiera y de Resultados Consolidados de Colombia frente a otros países de América Latina y de la OCDE (2018-2023)*, el cual surgió como respuesta a la necesidad de contar con herramientas de análisis comprensibles que permitan comparar el desempeño de Colombia (el nivel nacional) en el ámbito económico y financiero en relación con otros países, con el ánimo de orientar la formulación de mejores políticas públicas.

El informe citado es relevante para orientar acciones de mediano plazo basadas en los tres pilares de la planeación estratégica de la presente administración de la Contaduría General de la Nación (CGN): generación de valor público, gestión financiera pública transparente e innovadora, y enfoque hacia la sustentabilidad.

Adicionalmente, estudios internacionales han mostrado que los países que monitorean y comparan constantemente sus cifras con estándares globales logran identificar mejores prácticas, corregir desequilibrios y fortalecer su posición en el contexto global.

12 países de América Latina
y 10 países de la OCDE



En este caso, la comparación se realiza con respecto a dos grupos de países. Por un lado, se tiene un grupo de **12 países de América Latina**; y, por otro lado, un grupo de **10 países pertenecientes** a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (**OCDE**).

Las cifras analizadas fueron extraídas de los Estados Financieros de cada país para el nivel de gobierno más cercano a los datos del Balance General de la Nación de Colombia, los cuales corresponden al nivel nacional, constituido por **350 entidades** públicas.

En este sentido, es importante tener en cuenta que los niveles de gobierno de cada país pueden diferir debido a las especi-

ciudades institucionales de cada uno, destacando que algunos de ellos tienen una conformación federal que implica una estructura notablemente diferente a la de la República de Colombia.

Con el propósito de contextualizar al lector sobre la situación de cada país y ofrecer una mejor comprensión de la magnitud de sus cifras económicas y financieras, este informe propone un análisis teniendo en cuenta

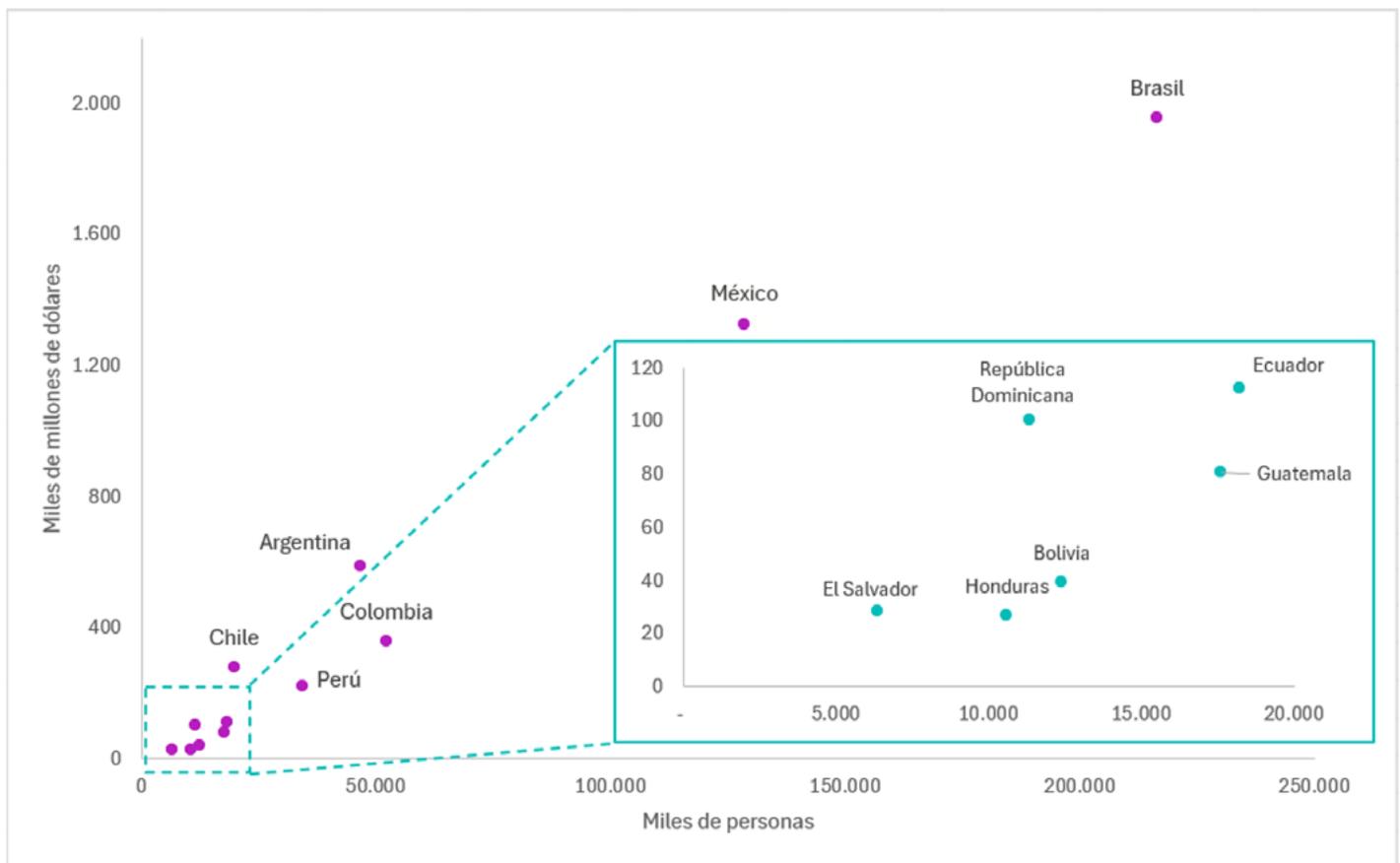
variables económicas como la población, la inflación, el Producto Interno Bruto (PIB) y la tasa de cambio.

Finalmente, se debe tener presente que el análisis de las cifras se realizó en dólares americanos; por lo cual, en muchos casos, la tasa de cambio puede suavizar o acentuar las variaciones reales en moneda local de cada clase contable para cada uno de los países.

Gráfica 1. PIB y población de los países analizados (2023)

A. América Latina

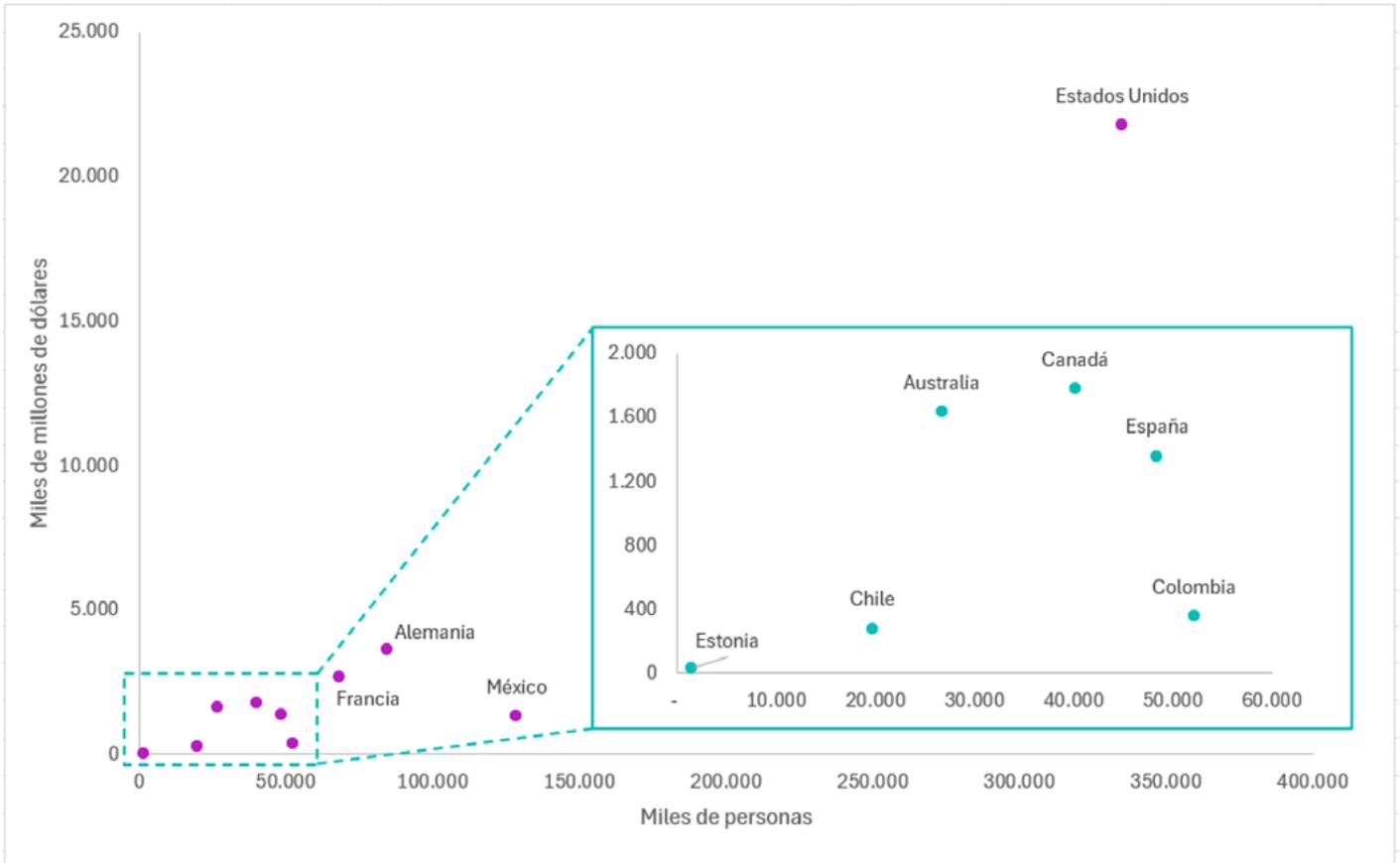
Cifras de PIB en millones de USD constantes de 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

B. OCDE

Cifras de PIB en millones de USD constantes de 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.



Foto por: Freepik

En la **gráfica 1** se puede observar la relación entre el tamaño de la economía y el de la población de todos los países analizados.

Dentro de los países analizados de América Latina, Colombia se posiciona como el tercer país con mayor población, mientras que en el grupo de la OCDE ocupa el quinto lugar. En cuanto al PIB en América Latina, con USD **\$356.793,6 millones** para 2023, Colombia es superado por Brasil, México y Argentina. Por otro lado, en el grupo de los países de la OCDE analizados, Colombia solo supera a Chile y Estonia, ya que ambos países cuentan con poblaciones inferiores a la de Colombia.

Es notable que en el grupo de América Latina, Brasil y México se encuentran alejados tanto en PIB como en población de la mayoría de los otros países analizados, mientras que en el caso de los países de la OCDE analizados, es Estados Unidos quien presenta los mayores niveles en ambos indicadores.

Para profundizar sobre el análisis del PIB per cápita, inflación y empleo público, se puede consultar el Informe Económico de Base Contable.



Foto por: Freepik

Las cifras de los Estados de Situación Financiera de **Brasil, Colombia, México y Perú** presentaron una tendencia similar.

Al analizar los Estados de Situación Financiera de Brasil, Colombia, México y Perú, se observa que sus cifras han presentado un comportamiento similar, el cual consiste en un nulo o bajo crecimiento de los activos, junto con un crecimiento constante de los pasivos, lo que se traduce en un crecimiento negativo del patrimonio.

En el periodo analizado, Colombia presentó una variación negativa de **1,8%** en sus activos, los cuales alcanzaron los **USD \$207.084,4 para 2023**, mientras que sus pasivos tuvieron un crecimiento acumulado de **39,5%** durante los 6 años analizados, llegando a **USD \$495.981,1**. Esto significó un crecimiento negativo de **99,7%** del patrimonio, durante el mismo periodo.

En cuanto a la relación pasivos-activos, para 2023, Colombia se encontraba en tercer lugar con unos pasivos de **2,4 veces** los activos, mientras que El Salvador y Argentina ocuparon los dos primeros lugares con **4,0 y 3,1 veces**, respectivamente.

Los **pasivos** de Colombia representaron **2,4 veces** sus **activos** para 2023.

Por otro lado, en las cifras del Estado de Resultados, Colombia presentó una situación más favorable, exponiendo un crecimiento de **40,9%** en los ingresos y **23,2%** en los gastos durante el sexenio; lo que le permitió llegar a un resultado positivo del ejercicio en 2023. Situación excepcional explicada por la

diferencia en la tasa de crecimiento de los ingresos versus los gastos del último año analizado.

En el grupo de países de la OCDE analizados, se observa que para 2023 los activos de Colombia solo superaron a los de Estonia, y hasta 2020, los activos de Colombia superaban a los de Chile.

Sin embargo, en **2021 Chile** superó a Colombia en activos, manteniendo la tendencia hasta 2023.

A su vez, **7 de los 10 países de la OCDE** observados presentaron un crecimiento de sus pasivos mayores al de sus activos, siendo Estados Unidos, Canadá y Chile con **69,2%, 59,7% y 52,4%** los países con mayor variación positiva en los pasivos durante el sexenio.

El crecimiento de los **pasivos** de **7 de los 10** países de la OCDE analizados fue mayor al de sus **activos**.

Adicionalmente, son Estados Unidos, Alemania y Canadá los países que lideran la relación pasivos-activos para 2023, presentando relaciones de **7,9, 5,6 y 2,6 veces**, respectivamente.

Al analizar el Estado de Resultados del grupo de los países de la OCDE observado, se aprecia que Estados Unidos, México y España son los países que presentaron las variaciones más altas en los gastos durante el sexenio, mostrando crecimientos de **73,6%, 50,8% y 50,4%**.

Por último, en cuanto a la relación gastos-ingresos, Estados Unidos, Francia y España ostentan las relaciones más altas, con valores de **1,8, 1,4 y 1,1 veces** para 2023.



Foto por: Freepik



Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. (en línea). *PIB (US\$ a precios actuales)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>
- Banco Mundial. (en línea). *Población, total*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>
- Contaduría General de la Nación (CGN). (en línea). *Direccionamiento estratégico*. <https://www.contaduria.gov.co/direccionamiento-estrategico>
- Contaduría General de la Nación (CGN). (2024). *Situación Financiera y de Resultados Consolidados de Colombia frente a otros países de América Latina y de la OCDE (2018-2023)*. https://www.contaduria.gov.co/documents/d/guest/2024_12_04_ocde_2024

Los gastos de personal en el sector público en Colombia (2018-2023)

Autor: Grupo Interno de Trabajo de Estadísticas y Análisis Económico

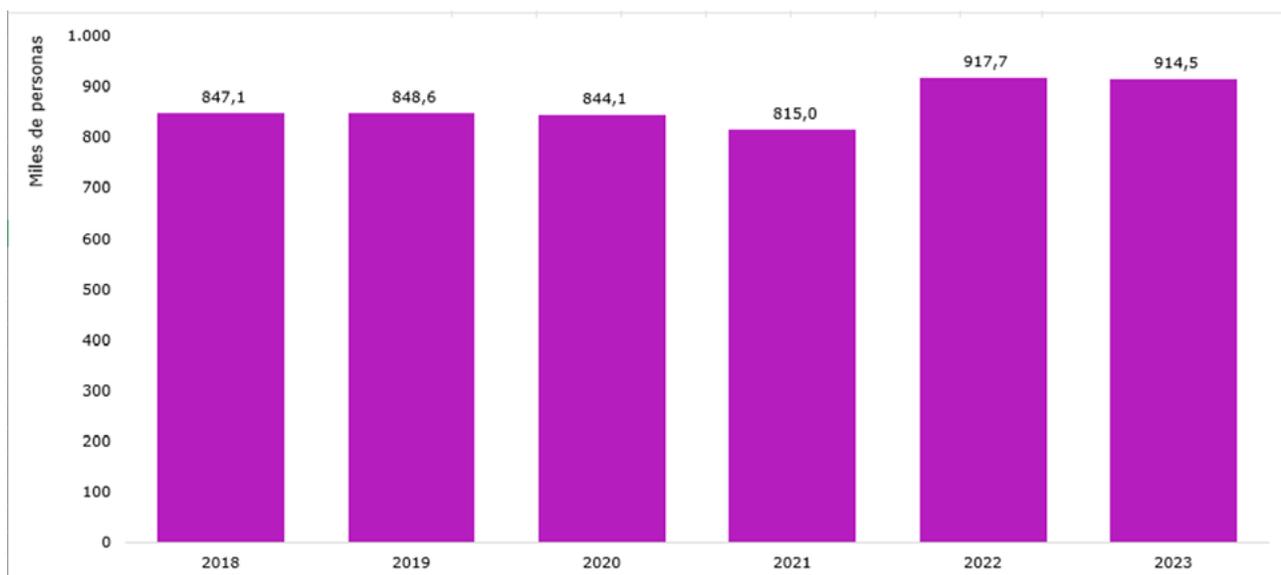
Este artículo sintetiza algunos de los datos más relevantes que se desarrollan en el Informe Económico de Base Contable *Los gastos de personal en el sector público colombiano (2018-2023)*, en el cual, como su nombre lo indica, se analiza el comportamiento de las cifras de los gastos de personal del sector público, enfatizando en los conceptos contables en los que se reconocen dichos gastos en los niveles nacional, territorial y Banco Central. De acuerdo con lo señalado en el IEBC, los gastos de personal analizados abarcan los beneficios a los servidores públicos que son empleados bajo un contrato laboral directo o una relación laboral reglamentaria con el Estado, además, en el IEBC también se realiza una comparación de las cifras del empleo en el sector público colombiano frente a otros países de América Latina.



Foto por: Freepik, editada por la CGN

Según los datos presentados en el informe, desde el año 2018 hasta el año 2023, se ha incrementado el número de personas que trabajan en el sector público en **8,0%**. No obstante, en el año 2021, se presentó una caída del empleo público de **3,4%**. En 2023, el empleo público en Colombia representó el **4,0%** del empleo total, cifra que, en comparación con otros países de América Latina, se encuentra por debajo del promedio de **10,1%**.

Gráfico 1. Número de personas empleadas en el sector público colombiano



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Organización Internacional del Trabajo.

Los gastos de personal del sector público en Colombia se identifican en el *Estado de Resultados Consolidado* bajo las cuentas y subcuentas de *Sueldos y salarios*, *Contribuciones imputadas*, *Contribuciones efectivas*, *Aportes sobre la nómina*, *Prestaciones sociales*, y *Gastos de personal diversos*, en los grupos contables denominados *De administración y operación*, *De ventas* y *Gasto público social*. De estos, el grupo con el mayor saldo de gastos de personal es el grupo *De administración y operación*, el cual representó, en promedio, el **73,7%** del total de estos gastos en el sector público entre 2018 y 2023, seguido por el grupo de *Gasto público social* con **25,5%** y el grupo *De ventas* con **0,8%**.

Las cifras de gastos de personal del grupo contable *De administración y operación* representaron en promedio el **73,7%** del total de los gastos de personal del sector público colombiano entre 2018 y 2023.

En lo que compete a los *Sueldos y salarios*, es importante destacar que estos se ven directamente afectados por los decretos salariales expedidos anualmente por la Presidencia de la República o por las autoridades competentes en el nivel territorial, los cuales establecen las escalas y los aumentos salariales de los empleados públicos de las diferentes entidades del Estado. Por supuesto, el incremento de *Sueldos y salarios* también impacta otras partidas derivadas de la relación laboral. Ade-

más, conviene señalar que los aumentos salariales son acordados entre el Gobierno Nacional y las diferentes federaciones sindicales que representan a los empleados públicos y toman como base la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

En cuanto a la participación de los gastos de personal en el total de gastos del sector público, el IEBC señala que, en el periodo de análisis, los gastos de personal representaron en promedio el **15,5%** de los gastos totales del sector. Además, se observa que el valor total de estos gastos presentó un aumento de **\$50.923,7** miles de millones entre 2018 y 2023, siendo el 2023 el año con el mayor saldo de gastos de personal con **\$124.820,6** miles de millones y el 2019 el año con el menor saldo por **\$72.534,0** miles de millones.

En lo que respecta a los gastos de personal en los niveles que componen el sector público, se observa que, en la información reportada a la Contaduría General de la Nación (CGN), el Sistema General de Regalías (SGR) no reporta gastos de personal, razón por la cual estos gastos se concentran principalmente en el nivel nacional y el territorial. Como se observa en la tabla 1, los gastos de personal del Banco Central presentan una magnitud menor debido a que este nivel solo consolida los gastos de la entidad Banco de la República.

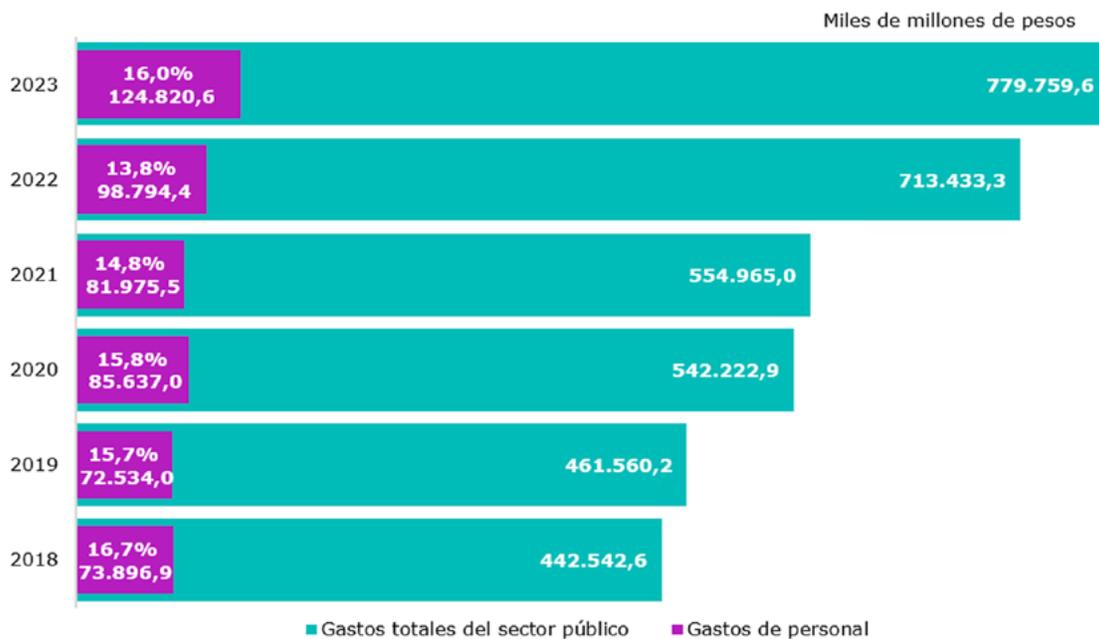


Foto por: Freepik

De acuerdo con lo observado en la tabla 1, el nivel nacional presenta el mayor saldo de gastos de personal de los tres niveles en el periodo **2018-2023**, seguido por los gastos en el nivel territorial y el Banco Central. En promedio, en el periodo de análisis, el nivel nacional representó el **55,8%** del saldo agregado de gastos de personal, seguido por el nivel territorial con una participación promedio de **43,7%** y el Banco Central con **0,5%**. Según los datos presentados en el IEBC las cifras de gastos de personal del sector público tuvieron una variación positiva de **68,9%**

entre 2018 y 2023 con un crecimiento promedio anual de **11,8%**. Este crecimiento de los gastos de personal es explicado principalmente por la tendencia creciente de los gastos *De administración y operación* en el nivel nacional y del *Gasto público social* en el nivel territorial, los cuales aumentaron en **92,9%** y **50,1%** respectivamente. Además, se resalta que durante el periodo de análisis el IPC presentó un crecimiento acumulado de **42,1%**, siendo la variación anual de este indicador uno de los referentes utilizados para el aumento de los salarios.

Gráfico 2. Evolución de las cifras de gastos de personal del sector público y participación en el gasto total



Fuente: IEBC *Los gastos de personal en el sector público colombiano (2018-2023)* (CGN, 2024).

Tabla 1. Cifras de los 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
Total agregado	75.167,9	73.907,2	87.211,6	83.597,2	100.570,3	126.864,3
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)
Total consolidado	73.896,9	72.534,0	85.637,0	81.975,5	98.794,4	124.820,6

Fuente: IEBC *Los gastos de personal en el sector público colombiano (2018-2023)* (CGN, 2024).

Las cifras de gastos de personal en el sector público aumentaron en **68,9%** entre 2018 y 2023. Por su parte, la inflación acumulada del periodo fue de **42,1%**, lo que explica el **60%** del aumento de tales gastos.

Con respecto a la comparación de cifras de gastos de personal de Colombia con otros países de América Latina, es importante señalar que, debido a las diferencias existentes en la información publicada por los diferentes países en cuanto a los niveles de gobierno y las cuentas reportadas, para el caso de Colombia solamente se toman para

el análisis las cifras de la cuenta *Sueldos y salarios* de los grupos *De administración y operación*, *De ventas* y *Gasto público social* del nivel nacional, y se compara frente a los gastos de *Sueldos y salarios*, *Remuneraciones* o *Gastos en personal* de los demás países, dependiendo de la disponibilidad de información.

Así las cosas, se encuentra que los gastos de *Sueldos y salarios* del nivel nacional colombiano representaron el 4,2% de los gastos totales en 2023, frente a un promedio de América Latina del **17,7%**.

Referencias

- Contaduría General de la Nación (CGN). (2024). *Los gastos de personal en el sector público colombiano (2018-2023)*. https://www.contaduria.gov.co/documents/d/guest/iebc_gastos-de-personal_2024
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Public servic sector*. <https://www.ilo.org/industries-and-sectors/public-service-sector>

Evolución y composición de los gastos sin flujo de efectivo del sector público colombiano (2018-2023)

Autor: Grupo Interno de Trabajo de Estadísticas y Análisis Económico

Una de las principales ventajas de la contabilidad es su capacidad para registrar los hechos económicos en el momento en que ocurren, esto bajo el principio de devengo¹, lo que permite reflejar los efectos en los Estados Financieros de las estimaciones realizadas por concepto de *Deterioros, Depreciaciones, Provisiones y Amortizaciones* (DDAP), que no son capturados por otros sistemas de información.

El reconocimiento contable por concepto de DDAP es clave en la contabilidad para la representación de la situación financiera y el rendimiento financiero, ya que impactan en el valor de los *Activos*, registran pérdidas por disminución de valor y difieren los impactos de hechos sobre los que existe incertidumbre, proporcionando una visión más precisa y realista de la situación financiera de las entidades públicas.

Por otro lado, es pertinente mencionar la importancia de la información contable para las estadísticas macroeconómicas. El Fondo Monetario Internacional (FMI) destaca que la información contable pública bajo estándares internacionales es esencial para la generación de estadísticas, recomendando registrar flujos y posiciones de saldos con base en el devengo y mantener datos sobre flujos de caja para evaluar la liquidez gubernamental.



Foto por: Pixabay

El registro con base devengado permite integrar transacciones sin flujo de efectivo, como lo son los conceptos de DDAP en las Estadísticas de Finanzas Públicas, lo cual es clave para medir variables como el consumo del capital fijo, los flujos económicos y las obligaciones futuras.

El seguimiento de los gastos sin flujo de efectivo del sector público sirve de insumo para la elaboración de diversas estadísticas macroeconómicas.

Este artículo sintetiza algunos de los datos más relevantes del Informe Económico de Base Contable (IEBC) *Evolución de los gastos sin flujo de efectivo del sector público colombiano (2018-2023)*, en el cual se presenta el análisis de este tipo de gastos del sector público en el periodo mencionado, evidenciando su participación en el total de los gastos del sector público, y diferenciándolos de los gastos que requieren flujo de

¹ Este principio se basa en que los hechos económicos se registran en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo que se deriva de estos; es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo contable. Esto le permite a la contabilidad reflejar transacciones que no capturan el presupuesto ni el flujo de caja.

recursos. De igual manera, los gastos por DDAP contribuyen a una mejor estimación del valor real del patrimonio del sector público colombiano.

Así, el análisis que provee el documento con base en los gastos sin flujo de efectivo sirve de herramienta para brindar una perspectiva precisa de la situación financiera, facilitando una gestión más informada y sostenible de los recursos (CGN, 2024). Por tal motivo, el seguimiento de los gastos sin flujo de efectivo es crucial para el análisis de las finanzas del Estado.

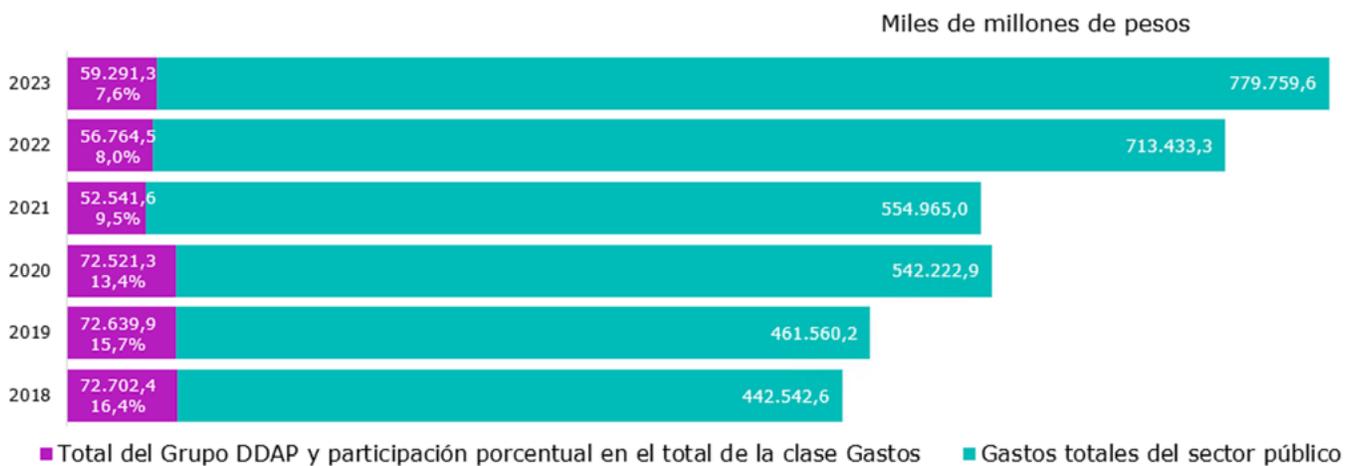
Teniendo en cuenta el efecto de la disminución de los activos o el aumento del valor de los pasivos por cuenta de los gastos sin flujo de efectivo, la evolución de estos gastos nos muestra que se presentó una reducción progresiva para el sector público en el periodo analizado; ya que, al revisar el valor total de los conceptos de DDAP, se

observa una variación negativa del **18,4% entre el 2018 y 2023**, y la participación de los mismos frente al total de los gastos del sector público paso de **16,4% en 2018 a 7,6% en 2023** (gráfica 1).

El valor total de los gastos por los conceptos de DDAP en el periodo 2018-2023 presentó una variación negativa de 18,4%.

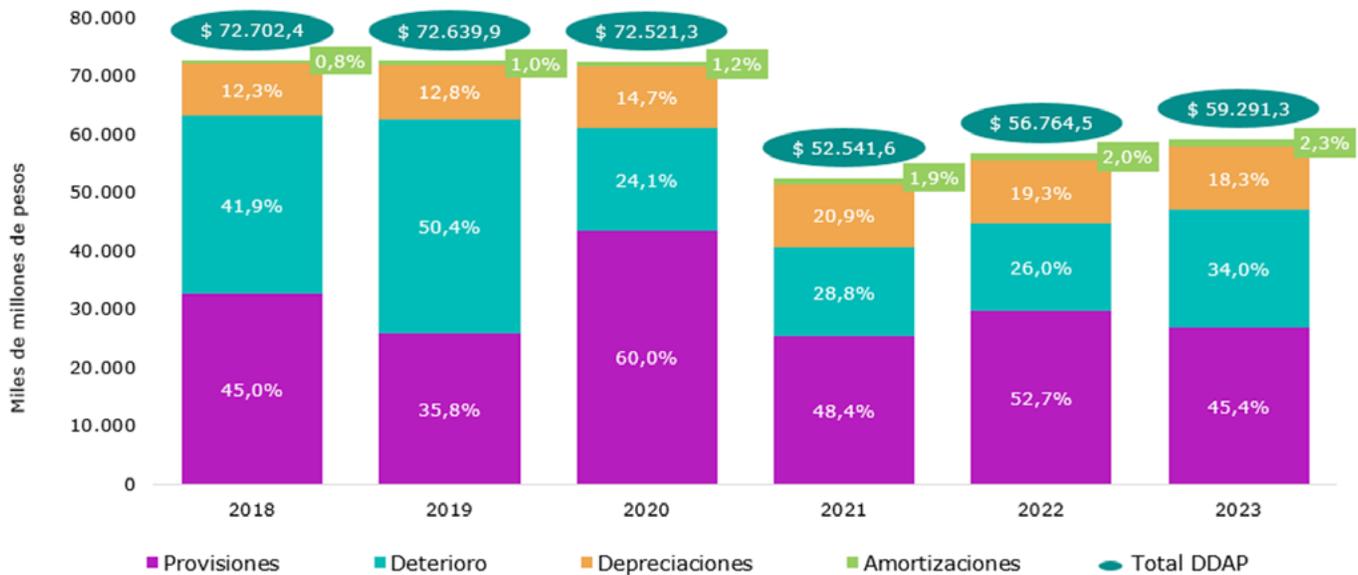
Al desglosar por tipo los gastos por DDAP y revisar su participación, se evidencia que, para el periodo de análisis, el concepto con mayor participación corresponde a las *provisiones* con el **47,9%** en promedio; seguido por el *deterioro* con **34,2%**; las *depreciaciones* con un **16,4%**; y, finalmente, las *amortizaciones* con una participación del **1,5%** (gráfica 2).

Gráfica 1. Evolución del grupo DDAP y participación porcentual en el total de la clase Gastos



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

Gráfica 2. Evolución contable de las cifras del gasto por DDAP y su composición



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

Al revisar cada tipo de gasto de los conceptos DDAP, se encuentra que, por concepto de *provisiones*, el Estado colombiano acumuló gastos entre **\$25.400 a \$32.700 miles de millones** entre los años **2018 y 2023**, salvo en **2020**, cuando superaron los **\$43.500 miles de millones**. En específico, la cuenta con mayor participación dentro de las *provisiones* correspondió a *Provisión litigios y demandas*², con una participación media del **74,9%** para los seis años; seguido por las *Provisiones diversas*, con una participación promedio del **12,8%**.

En cuanto a los gastos por *deterioro*, en el análisis se encuentra que estos experimentaron una disminución en el sexenio y que la cuenta que destacó por su participación fue la de *Deterioro de cuentas por cobrar*

con una participación del **63,8%** en promedio entre **2018 y 2023**; y la segunda mayor participación corresponde a *Deterioro de préstamos por cobrar* con **17,0%**.

Por su parte, los gastos de depreciaciones se ubicaron en un rango de **\$8.900 y \$11.000 miles de millones** que, a diferencia de los dos gastos sin flujo de efectivo mencionados anteriormente, presentaron aumentos en magnitud durante el periodo **2018-2023**. El gasto con mayor participación fue el correspondiente a *Depreciación de propiedades, planta y equipo* al representar en promedio el **53,9%** de las depreciaciones durante el periodo analizado; seguido de la *Depreciación de bienes de uso público* en servicio con una participación de **44,9%** entre **2018 y 2023**.

² Consulte el Informe Económico de Base Contable sobre *Litigios y demandas en contra del Estado* en este enlace <https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/6084011/IEBC+Litigios+%26+demandas+en+contra+del+estado.pdf/937ee3be-c5e9-8257-8dce-d289c552acaa?t=1697123118696>

Finalmente, al igual que en los gastos por *depreciaciones*, los gastos por *amortizaciones* presentaron un incremento en los seis años analizados, los cuales estuvieron explicados casi en su totalidad por el aumento de la amortización de los activos intangibles.

Para los seis años analizados, los gastos sin flujo de efectivo del sector público colombiano se redujeron \$13.411,1 miles de millones, debido principalmente a la reducción de gastos en *provisiones y deterioro*.

En suma, el análisis de los gastos sin flujo de efectivo del sector público se destaca como información contable relevante que apoya la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control de los recursos del Estado, ya que permite analizar las transacciones y eventos financieros que no son capturados por otros instrumentos, como el presupuesto o el flujo de caja, así como posibilita conocer su impacto en el valor de los activos.

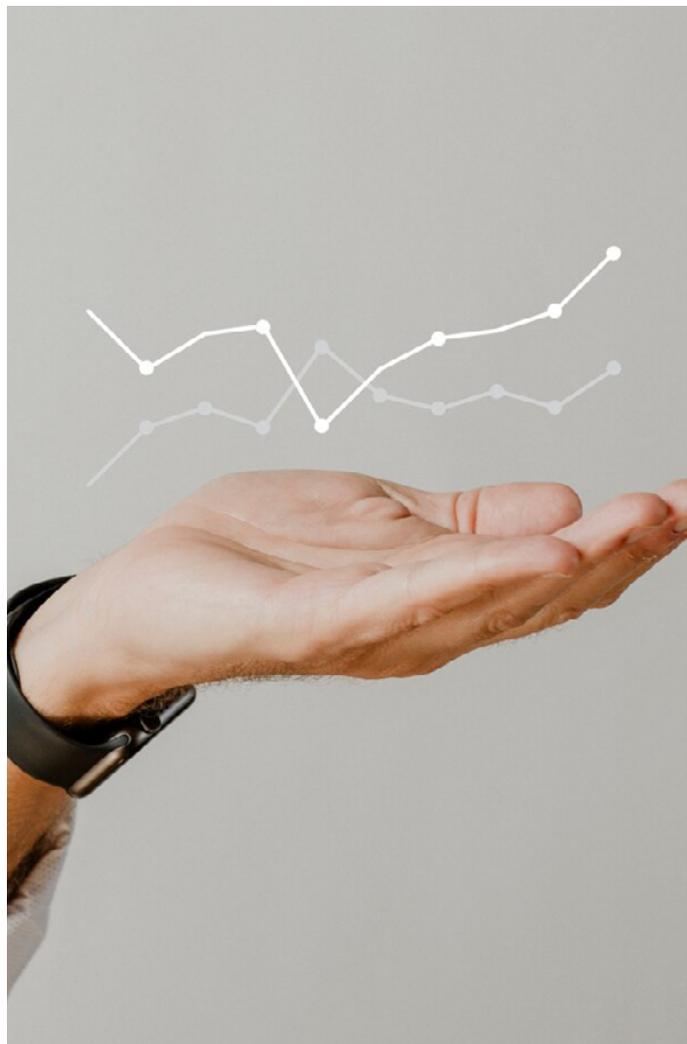


Foto por: Freepik

¿Quiere profundizar sobre este tema?

Descubra todos los detalles en el Informe Económico de Base Contable

Evolución de los gastos sin flujo de efectivo del sector público colombiano (2018-2023)

¡Consulte el [informe completo aquí](#)  y obtenga una visión completa!

Referencias bibliográficas

- Contaduría General de la Nación (CGN). (2024). *Evolución de los gastos sin flujo de efectivo del sector público colombiano (2018-2023)*. https://www.contaduria.gov.co/documents/d/guest/iebc_gastossinflujodeefectivo_2024
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsm_2014_spa.pdf

Informes por Departamentos: instrumento para la gestión financiera territorial

Autor: Grupo Interno de Trabajo de Estadísticas y Análisis Económico

En cumplimiento de su mandato constitucional y legal de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública del país¹, el Contador General de la Nación, por medio de la Contaduría General de la Nación (CGN), ha desarrollado e implementado la regulación requerida para la uniformización de la información contable de las entidades públicas. Además, ha dispuesto los mecanismos y herramientas necesarias para la recopilación de esta información y su posterior consolidación y análisis. De conformidad con lo anterior, la CGN recibe información financiera de más de **3.900** entidades contables públicas a través del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP²).

Asimismo, la CGN cuenta con procedimientos que permiten la evaluación del control interno contable con el objetivo de garantizar que la información financiera pública cumpla con las características de relevancia y representación fiel. Esta evaluación permite conocer el nivel de existencia y eficacia de los controles para garantizar que el proceso contable produzca información acorde con las características señaladas.



Foto por: Freepik

En línea con lo anterior, y considerando la importancia de contar con un acervo de información tan amplio y relevante sobre las finanzas del sector público del país, la CGN se ha fijado como uno de sus objetivos estratégicos utilizar esta información de manera que sea divulgada y presentada a la ciudadanía a través de informes que le permitan conocer la situación de los recursos financieros de sus territorios y disponer de herramientas para el ejercicio efectivo del control social.

Imagen 1. Portada de uno de los *Informes Consolidados de Situación Financiera y Resultados por Departamentos 2023*



Fuente: Contaduría General de la Nación (2024).

¹ De acuerdo con el artículo 354 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

² https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf

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 **3.614 (91,1%)** correspondieron a entidades del orden territorial. De este modo, considerando que la CGN también tiene la función de “Producir informes sobre la situación financiera y económica de las entidades u organismos sujetos a su jurisdicción” (Decreto 1693 de 2023), desde el año 2015 la CGN elabora y publica anualmente los informes consolidados por departamentos.

Estos informes tienen como objetivo proporcionar a la población información relevante, sintética y clara sobre la situación y resultados financieros obtenidos por los departamentos del país en cada vigencia.

Imagen 2. Composición de los informes por departamentos



Fuente: Contaduría General de la Nación (2024).

Para la elaboración de estos informes, la CGN consolida la información de todas las entidades contables públicas que hacen parte de la jurisdicción geográfica de cada departamento, realizando un proceso técnico y estructurado mediante el cual ciertas operaciones realizadas entre las entidades se eliminan, de tal forma que la información de Activos, Pasivos, Patrimonio, Ingresos, Costos y Gastos de cada departamento se presenta como si se tratara de una sola entidad.

Este proceso tiene como fin evitar que se sobreestime la información financiera del departamento en su conjunto, eliminando, por ejemplo, las transferencias realizadas entre entidades con el objetivo de no considerarlas como ingresos o gastos en el consolidado.

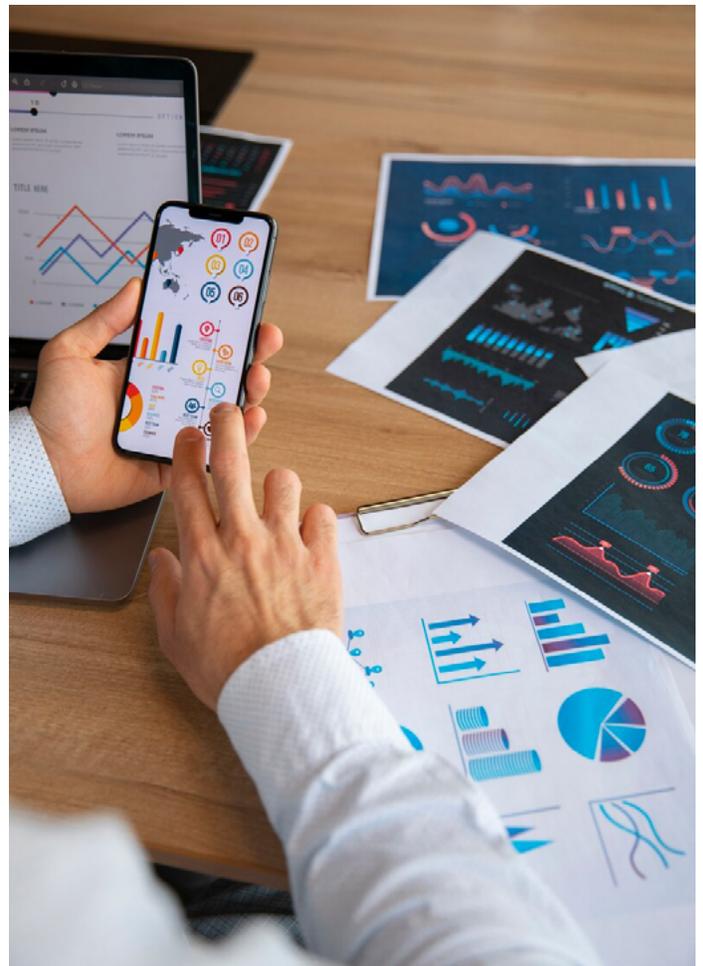
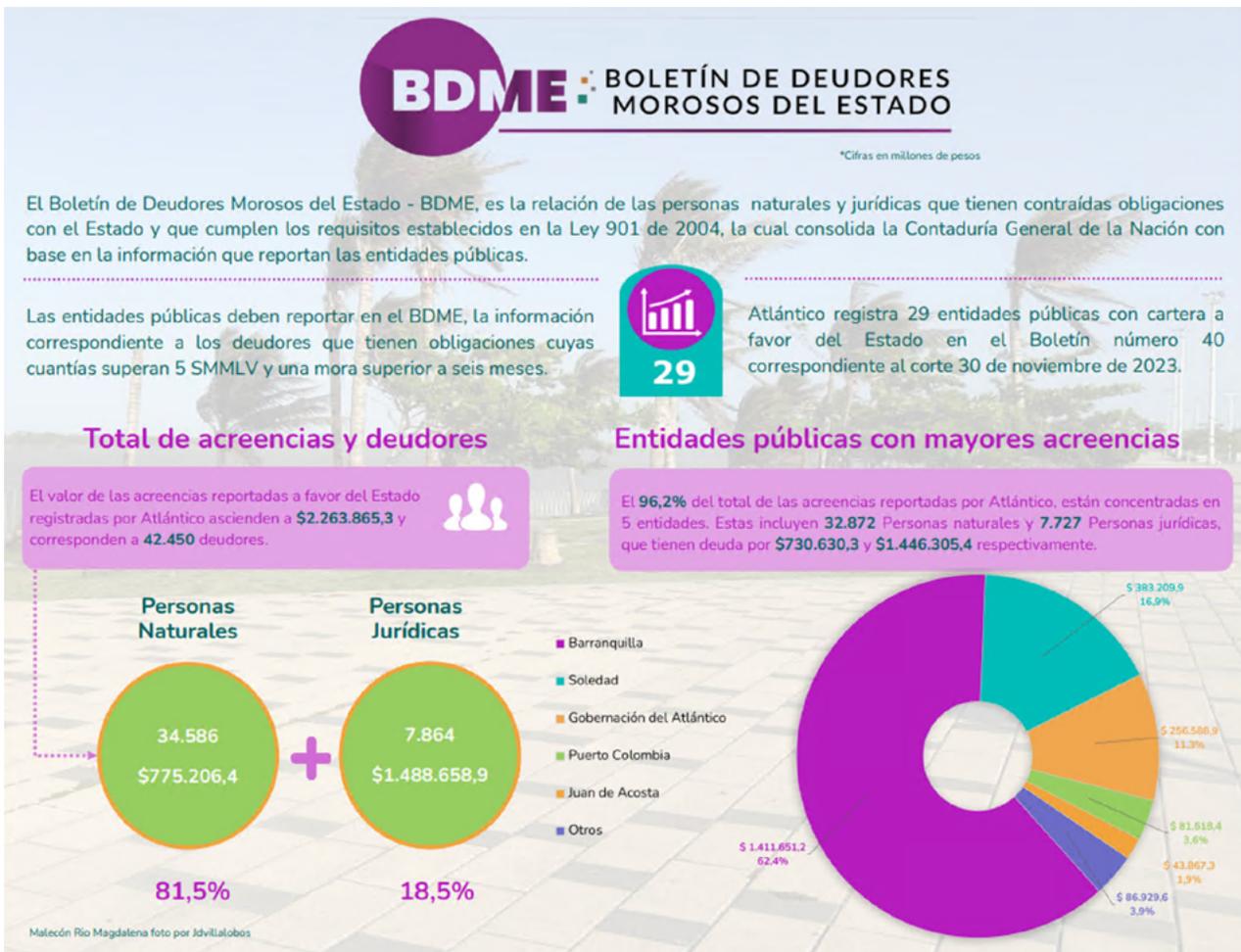


Foto por: Freepik

En el año 2023, la CGN publicó **33 informes** correspondientes a los 32 departamentos del país y al Distrito Capital de Bogotá. Cada informe está compuesto por la presentación y la nota metodológica y seis secciones adicionales. En la primera sección se presentan los datos financieros básicos del departamento, incluyendo también los datos de su población. En la segunda sección se explica la cobertura del informe, indicando el número de entidades del departamento incluidas en el análisis, y agrupándolas por marcos normativos y tipo de entidad.

La tercera y cuarta sección abordan los resultados y situación financiera consolidada de cada departamento en la vigencia 2023, realizando una comparación con la vigencia anterior; en ambas secciones se puntualiza en cada una de las categorías que componen estos estados, detallando la información más relevante de Ingresos, Gastos y Costos en el caso de los Resultados Consolidados; y de Activos, Pasivos y Patrimonio en el caso de la Situación Financiera.

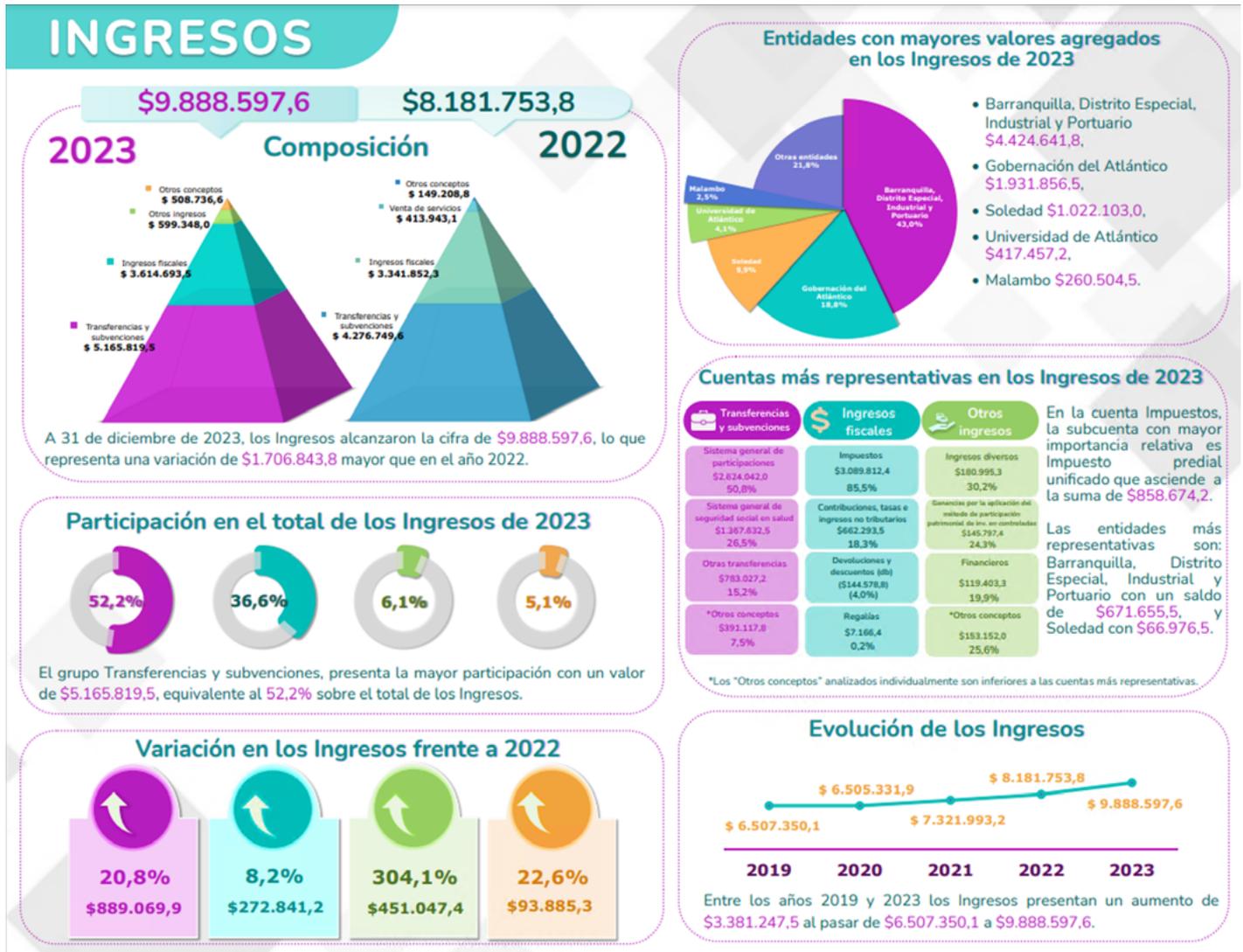
Imagen 3. Información contenida en los Informes por Departamentos



Fuente: Contaduría General de la Nación (2024).

En la quinta sección se presenta una síntesis de la información de Control Interno Contable de las entidades del departamento, detallando los resultados en función de etapas, actividades, agrupaciones y criterios específicos.

Imagen 4. Información contenida en los informes por departamentos



Fuente: Contaduría General de la Nación (2024).

Por último, en la sexta sección se muestra la información proporcionada por las entidades contables públicas en el Boletín de Deudores Morosos del Estado (BDME). Dicha información hace referencia a las personas naturales y jurídicas con obligaciones de pago al Estado, cuyos montos son superiores a los 5 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes y que presentan una mora superior a 6 meses al momento del reporte.

Además de estos informes por departamentos, en la página web www.contaduria.gov.co, la CGN ha puesto a disposición de todos los interesados un anexo en formato Excel que

permite consultar la información de estos informes, agrupando a las entidades de cada departamento por marcos normativos y seleccionando el tipo de información a consultar, ya sea información de los Estados Financieros, de Control Interno Contable o del BDME.

Desde la CGN esperamos que estos informes sean de utilidad para la ciudadanía y otros grupos interesados en conocer la situación financiera y los resultados consolidados de las entidades territoriales; de esta manera esperamos contribuir al control social y ciudadano, así como a la toma de decisiones informadas.



Foto por: Freepik

¿Quiere profundizar sobre este tema?



Referencias bibliográficas

- Contaduría General de la Nación (CGN). (2024). *Informe de Situación Financiera y Resultados Consolidados por Departamentos 2023*. <https://www.contaduria.gov.co/situacion-financiera-y-de-resultados-por-departamentos>
- Constitución Política de Colombia de 1991 [Congreso de la República de Colombia].
- 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.

Informes por Departamentos: instrumento para la gestión financiera territorial



Contabilidad y economía para el Valor Público

Nº 9

 @ContaduriaGeneraldeNacionCGN  @Contaduria_CGN  CGNOficial

www.contaduria.gov.co