

# IX

## SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE RECURSOS HUMANOS

# Tabla de contenido

IX

<b>1. ASPECTOS GENERALES</b> .....	<b>685</b>
1.1. Definición .....	685
1.2. Relevancia del Sistema .....	686
1.3. Alcance .....	686
1.4. Objetivos .....	687
1.5. Características .....	687
<b>2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE RECURSOS HUMANOS</b> .....	<b>688</b>
2.1. Marco Regulatorio .....	688
2.2. Marco Institucional .....	689
2.2.1. Estructura organizacional .....	689
2.2.2. Órganos centrales y locales .....	689
2.3. Estructura de Puestos y Cargos .....	690
2.4. Estructuras de Remuneración, Escalas Salariales y Fijación de la Compensación .....	690
2.5. Estructura de Planta .....	691
2.6. Expediente Electrónico del Empleado Público .....	691
2.7. Clasificadores Presupuestales .....	693
2.8. Ley anual de Presupuesto .....	694
2.9. Instrumentos Presupuestables de Mediano Plazo .....	694
2.10. Administración de Apropriaciones de Gastos de Personal .....	695
2.11. Gestión de Novedades de Personal .....	695
2.12. Sistemas de Liquidación de Nóminas .....	695
2.13. Control Interno del Gasto de Personal .....	697
2.14. Control Externo del Gasto en Personal .....	698
2.15. Seguimiento y Evaluación del Gasto en Personal .....	698

2.16. Control Social y Transparencia en el Gasto en Personal . . . . .	699
<b>3. EL SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE RECURSOS HUMANOS EN COLOMBIA . . . . .</b>	<b>699</b>
3.1. Base Jurídica e Institucional . . . . .	699
3.2. El Empleo Público y los Sistemas de Carrera . . . . .	701
3.3. Escalas Salariales . . . . .	702
3.4. Planta. . . . .	703
3.5. Expediente Electrónico del Empleado . . . . .	703
3.6. Clasificadores Presupuestales. . . . .	704
3.7. Proyecto de Presupuesto de Gastos en Personal . . . . .	704
3.8. Instrumentos Presupuestales de Mediano Plazo . . . . .	705
3.9. Administración de Apropriaciones de Gastos de Personal . . . . .	705
3.10. Gestión de las Novedades de Personal. . . . .	706
3.11. Liquidación de la Nómina . . . . .	706
3.12. Control y Auditoría Interna del Gasto de Personal. . . . .	707
3.13. Control y Auditoría Externa del Gasto de Personal. . . . .	707
3.14. Seguimiento y Evaluación del Gasto de Servicios Personales. . . . .	707
3.15. Transparencia en Gasto de Personal . . . . .	708
<b>4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA. . . . .</b>	<b>708</b>
4.1. Fortalezas . . . . .	708
4.1.1. Marco regulatorio de la gestión de recursos humanos . . . . .	708
4.1.2. Sistemas liquidadores de nóminas . . . . .	708
4.1.3. Clasificadores presupuestales para el gasto de personal . . . . .	709
4.2. Debilidades . . . . .	709
4.2.1. Fragmentación de la información y limitada interoperabilidad de los sistemas informáticos . . . . .	709
4.2.2. No existe un expediente electrónico único del empleado público . . . . .	709
4.2.3. Las etapas de ejecución presupuestal del gasto de personal no se registran en los momentos adecuados. . . . .	710
4.2.4. La información sobre el presupuesto de gastos de personal a la que tiene acceso la DGPPN es limitada. . . . .	710
4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas . . . . .	710
4.3.1. Fortalecer el rol del órgano rector del sistema de gestión financiera de recurso humanos . . . . .	711



<i>4.3.2. Implementar un sistema de información especializado para la gestión financiera de recursos humanos . . . . .</i>	<i>711</i>
<i>4.3.3. Registrar las etapas de ejecución presupuestal del gasto de personal en los momentos adecuados. . . . .</i>	<i>713</i>
<i>4.3.4. Fortalecer la interoperabilidad entre los sistemas de nóminas de las entidades y el resto del SIGFP . . . . .</i>	<i>713</i>
<i>4.3.5. Fortalecer las herramientas para el control social del gasto en personal. . . . .</i>	<i>714</i>



# 1. ASPECTOS GENERALES

---

## 1.1. Definición

La Gestión de Recursos Humanos define los procesos por los cuales las entidades planifican, organizan y administran las tareas relacionadas con las personas que conforman la organización. Los recursos humanos constituyen un elemento esencial del Estado que hace posible su desarrollo y funcionamiento.

El sistema de recursos humanos es definido como el conjunto de principios, leyes, instituciones, normas, procesos y procedimientos que intervienen o se aplican en la administración de las estructuras funcionales y de la carrera de los servidores públicos. Para su análisis, podemos dividir el sistema de gestión de recursos humanos del Estado en el subsistema de gestión administrativa y el subsistema de gestión financiera, el primero está compuesto por los procesos administrativos relacionados con gestionar el ciclo de vida del empleado, desde el reclutamiento hasta la desvinculación, incorporando los procesos de planificación de las estructuras organizacionales y funcionales que lo soportan. El segundo, tiene por objeto gestionar dentro en un marco de eficiencia, eficacia y transparencia, los costos de dichos recursos, y establecer un modelo de funcionamiento que interrelacione la gestión propia de los recursos humanos con los sistemas que gestionan los recursos financieros públicos.

La gestión administrativa y financiera de recursos humanos están fuertemente relacionadas entre sí a través de actividades, instrumentos y elementos comunes. El sistema de gestión financiera de recursos humanos debe relacionarse con los sistemas de gestión de recursos financieros en particular con el sistema de presupuesto en todas sus etapas (planeación, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación), la contabilidad en la etapa del devengado y la tesorería en la etapa de pago. Las bases de datos de recursos humanos y los sistemas de liquidación de nóminas son los elementos básicos para el desarrollo de los procesos administrativos y financieros.

En este capítulo nos enfocamos en el sistema de gestión financiera de recursos humanos del Estado, en particular en los procesos y elementos que tienen impacto directo sobre la gestión financiera pública. En esta primera sección se define el alcance, objetivos y características del sistema. La segunda sección describe los elementos principales con los cuales debe contar un sistema de gestión financiera de recursos humanos. En la tercera se describe el sistema de gestión financiera de recursos humanos de Colombia (“As Is”), es decir se describen los instrumentos y elementos con los cuales cuenta actualmente. En la cuarta sección se describen un conjunto de reformas para abordar las debilidades y áreas de oportunidad de mejora del sistema actual. En la quinta y última sección del capítulo se describe los macroprocesos y procesos principales (“To Be”), asumiendo la adopción e implementación de las reformas descritas en la sección cuatro.

## 1.2. Relevancia del Sistema

Se estima que el Estado Colombiano emplea a más de 1.2 millones de servidores públicos<sup>1</sup>, de los cuales más de 870,000 (72.5%) trabajan en la rama ejecutiva del orden nacional. El presupuesto aprobado para el pago de sueldos y otros factores salariales de estos últimos ascendió a 33,433 miles de millones de pesos para el ejercicio fiscal 2020, los cuales representan un 19% del total de gastos de funcionamiento y un 14% del gasto total<sup>2</sup> del PGN. Si el gasto en servicios personales se tratara como una sección aparte dentro del presupuesto, ocuparía el tercer lugar en términos de importancia, después del servicio de la deuda y el gasto en educación. Para fines analíticos a estos empleados vinculados laboralmente al Estado podemos agregar más de 240,000 contratos de prestación de servicios, los cuales representa la comúnmente llamada “nómina paralela”, si sumamos los servidores públicos y contratistas del Estado se estima que representan más del 6% de la Población Económicamente Activa (PEA) de Colombia.

En la última evaluación de gasto público y rendición de cuentas (PEFA) realizada en Colombia en el 2015, los controles de nóminas obtuvieron una calificación “D+” (PI 23) resaltando la falta de registros integrados entre los sistemas de nóminas de las entidades y el sistema de ordenamiento de pagos.

## 1.3. Alcance

El sistema consiste en las normas, instituciones, procedimientos y tareas que lo componen. Debe operar dentro los marcos existentes en el Estado, a saber:

1. Marco legal: Representado por los estatutos, escalafones, pactos colectivos y reglamentos particulares de los distintos regímenes y sectores de la administración.
2. Marco institucional: La estructura propia del Estado, para el nivel particular que se esté analizando, en este estudio nos enfocamos exclusivamente en el nivel nacional, es decir las instituciones que conforman el presupuesto general de la nación (PGN). La gestión financiera de recursos humanos se realiza a dos niveles:
  - Nivel central: Entidades donde se gestionan las normas generales vigentes en los marcos legales, institucionales, y de administración financiera, con el nivel adecuado de agregación para cada uno de ellos.
  - Nivel local: Entidades donde se gestionan los movimientos asociados a la situación de los recursos humanos que producen impacto en las unidades físicas (cargos aprobados, horas de catedra, turnos o guardias aprobadas o ejecutadas), gestión de incorporaciones de personal y generación de vacantes,

<sup>1</sup> Incluye Libre nombramiento y remoción, Carrera administrativa, Periodo fijo, Elección popular y trabajadores oficiales.

<sup>2</sup> Gasto total = Gasto de funcionamiento + Inversión + Intereses de la deuda

promociones y transferencias, modificaciones estructurales y variaciones en los conceptos salariales.

3. Marco de la gestión financiera pública: En lo que se refiere a los momentos en que la gestión de recursos humanos impacta los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería.

## 1.4. Objetivos

Un sistema de gestión financiera de los recursos humanos del Estado tiene por objeto principal gestionar y administrar de manera eficaz, eficiente y transparente los costos de dichos recursos, y establecer relaciones con los sistemas de recursos financieros. Algunos de sus objetivos secundarios son:

1. Mantener una base de datos actualizada de las plantas aprobadas, puestos ocupados y vacantes, así como de los atributos cualitativos y cuantitativos de los empleados que impactan los sistemas de recursos financieros, en particular la formulación y ejecución del presupuesto.
2. Generar información sobre el impacto del costo de los servicios personales en los instrumentos de control fiscal y presupuestal de mediano plazo.
3. Apoyar en la programación y formulación del presupuesto de gastos de personal
4. Generar información que sirva para la calendarización de los compromisos y desembolsos generados por los gastos de personal
5. Apoyar en el registro de las reservas y compromisos presupuestales derivados de las acciones de personal.
6. Apoyar en la liquidación de nómina y la contabilización de los gastos de personal.
7. Generar información que apoye la emisión de pagos a empleados y terceros institucionales
8. Apoyar el control y auditoría de los gastos en servicios personales
9. Generar información que sirva para el seguimiento y evaluación del gasto en servicios personales.
10. Posibilitar el control social y transparencia del gasto en servicios personales

## 1.5. Características

El sistema de gestión financiera de recursos humanos regula la asignación de los costos del empleo público y las unidades físicas de recursos humanos asociadas a ellos. Por unidades físicas entiéndase los volúmenes que sustentan los montos monetarios, es decir el número y tipo de cargos que ocupan los servidores públicos y otras unidades

físicas como las horas de catedra, la cantidad de turnos, guardianías, que forman la base para el cumplimiento de las actividades y objetivos derivados de la política del Estado.

Un adecuado sistema de gestión financiera de recursos humanos debe considerar todos los atributos cuantitativos y cualitativos asociados a los recursos humanos, los métodos para disponer de ellos y los productos de las operaciones efectuadas de tal manera que se conozca el impacto sobre los sistemas de administración financiera. En el marco de la administración financiera, el sistema de recursos humanos adquiere singular importancia por la magnitud que tiene el gasto en servicios personales en el gasto público total.

## 2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE RECURSOS HUMANOS

---

La gestión eficiente de los recursos humanos requiere elementos de carácter técnico como lo son los procesos, reglas y datos. Los elementos con que deberá contar un sistema de gestión financiera de recursos humanos son los contenidos en los marcos legales, institucionales y de gestión financiera, y tendrán como base fundamental los atributos cuantitativos y cualitativos de las personas, las posiciones que ocupan, y los impactos financieros de sus movimientos.

A continuación, se listan un conjunto de elementos que forman parte de un sistema de gestión financiera de recursos humanos, es importante mencionar que no todas las jurisdicciones implementan todos los elementos acá descritos. Los elementos del sistema emergen a través de procesos históricos de reforma y han sido moldeados por la economía política de cada jurisdicción. Habiendo dicho esto, la literatura coincide que un sistema moderno de gestión financiera de recursos humanos debe considerar los elementos descritos a continuación.

### 2.1. Marco Regulatorio

El marco regulatorio está representado por los estatutos, escalafones, pactos colectivos y reglamentos particulares de los diferentes regímenes de trabajo y sectores de la administración. Pueden representarse jerárquicamente de la siguiente forma:

- **Estatutos y leyes orgánicas:** Están conformados por los instrumentos jurídicos de mayor jerarquía a nivel nacional o subnacional que enmarcan legalmente el accionar de los grandes sectores de los recursos humanos del Estado.
- **Escalafones y agrupamientos:** Son actos legales subsidiarios de los estatutos y leyes orgánicas. Establecen las condiciones de empleo y los precios del trabajo de acuerdo con clasificaciones de cargos, grados y niveles agrupados por los diferentes regímenes de trabajo.

- Pactos colectivos: Actos legales derivados de negociaciones paritarias entre el órgano rector y los representantes gremiales de los sectores del empleo público. Su principal objetivo es establecer los precios del trabajo, las unidades físicas y las condiciones de trabajo.

## 2.2. Marco Institucional

El marco institucional es el conjunto de entidades públicas que, por mandato de la constitución política y otras leyes ejercen de manera permanente las funciones del Estado.

### 2.2.1. Estructura organizacional

La estructura del Estado se divide en las ramas de poder ejecutivo, legislativo y judicial; en muchas jurisdicciones también existen organismos autónomos que operan de manera independiente a las tres ramas del poder. Para cada rama pueden existir regulaciones y reglamentos específicos. Al interior de cada rama puede existir reglamentos específicos para diferentes niveles de gobierno o regímenes laborales.

En términos estrictamente académicos, la Administración pública es la encargada de poner en contacto directo a la ciudadanía con el poder político mediante la figura de los servidores públicos «satisfaciendo» los intereses colectivos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativos y judicial que lo hacen de forma mediata.

### 2.2.2. Órganos centrales y locales

La gestión financiera de los recursos humanos se gestiona dentro los marcos legales e institucionales y se llevan a cabo en dos niveles: local y central. En el nivel central se gestionan las normas generales vigentes en los marcos legales, institucionales y de administración financiera, con el nivel de agregación correspondiente a cada uno de ellos. Dado que la gestión financiera de recursos humanos se sitúa en la confluencia de la gestión financiera y la gestión de recursos humanos, consiste en múltiples órganos de nivel central, así que generalmente existe una institución encargada de la gestión administrativa de los recursos humanos, comúnmente llamada oficina de servicio civil o función pública. Paralelamente, una unidad dentro del Ministerio de Hacienda se encarga de la planificación y formulación de los presupuestos y volúmenes de unidades físicas, así como del monitoreo, evaluación y transparencia del gasto en personal. En algunas jurisdicciones este rol ha sido delegado a la Dirección de Presupuesto, en otras se ha creado una unidad especializada en gestionar el presupuesto y evaluación del gasto en personal.

En el nivel local se encuentran las entidades ejecutoras, las cuales tienen unidades de recursos humanos que se encargan de gestionar y administrar, dentro en un marco de eficiencia, eficacia, economía y transparencia, los costos de dichos recursos humanos, y establecer las relaciones con los sistemas de gestión financiera pública. Por lo general existe una división entre las oficinas que se ocupan de la gestión administrativa del recurso humano y las oficinas que se ocupan de la gestión financiera.

### 2.3. Estructura de Puestos y Cargos

La organización de los recursos humanos del Estado constituye un conjunto de políticas y prácticas destinadas a definir las características y condiciones del empleo para alcanzar los objetivos previstos, así como los requisitos de idoneidad (perfiles, competencias, experiencia), de las personas que las desempeñan.

Los cargos representan las funciones dentro de la administración pública sobre las cuales una persona tiene responsabilidad. El puesto de trabajo es el conjunto de tareas y funciones encaminadas a conseguir un fin, que son desempeñadas bajo unas condiciones determinadas en una unidad estructural de la organización.

Un sistema basado en cargos generalmente precede la utilización de un sistema basado en puestos de trabajo. Adoptar puestos de trabajo permite llevar a cabo una gestión financiera de dichos recursos de manera más efectiva y económica que lo que se puede hacer con un sistema basado en cargos escalafonarios. La migración de un sistema basado en cargos escalafonarios hacia un sistema basado en puestos debe implementarse de forma progresiva para gestionar el cambio de la cultura del cargo hacia la cultura del puesto.

### 2.4. Estructuras de Remuneración. Escalas Salariales y Fijación de la Compensación

La escala salarial es un formato de estructura de pagos por el cual se fijan las remuneraciones de los servidores públicos. En principio, las escalas salariales están diseñadas para facilitar la administración salarial en las organizaciones, asegurar la equidad salarial interna, promover la gestión por rendimiento y mantener la competitiva con respecto al mercado. Las escalas salariales pueden tomar una variedad de formas, la mayoría se representan a través de una estructura jerárquica de varios niveles, el primer nivel generalmente representa el régimen laboral (servicio civil, magisterio, policía, militar, etc.), un nivel más abajo se encuentra una escala de grados los cuales suelen estar divididos en tipos de ocupación (directivo, profesional, técnico, asistencial, etc.), los puestos o cargos son clasificados en cada grado de acuerdo a cualificaciones y experiencia. En un tercer nivel se define una escalera de pasos, cada uno con un monto nominal o rango salarial. Generalmente se definen condiciones para pasar de un paso al siguiente, estas condiciones suelen estar amarradas a evaluaciones de desempeño y tiempo de servicio.

La compensación del servicio civil se fija generalmente a través de convenios colectivos, con distintos grados de intervención por el órgano rector. En caso de docentes, policía y militares, generalmente los niveles o categorías escalafonarias representan funciones con sus respectivas tareas, son fijados a través de actos legales del órgano rector. En ambos casos, sean negociaciones paritarias o actos legales del órgano rector, se requiere la participación del órgano rector que representa a la hacienda pública en su definición para asegurar concordancia con la posición fiscal y los instrumentos presupuestales a mediano plazo. Las retribuciones pueden ser fijas o variables, las primeras

son las que generalmente se fijan en las escalas salariales, consisten en el sueldo base y factores salariales adicionales.

## 2.5. Estructura de Planta

La estructura de planta de cada institución está diseñada para el logro de sus objetivos. En base a las normas establecidas por el órgano rector en materia de recursos humanos, la estructura contiene las necesidades cuantitativas y el detalle de las plazas aprobadas para cada entidad. Las plazas están relacionadas con los cargos o puestos y estos a su vez con las escalas salariales. La estructura de planta es uno de los productos principales del proceso de planificación de los recursos humanos.

Los cargos, puestos o plazas estructurales constituyen las unidades físicas contenidas en la estructura de planta de las entidades, estos pueden estar financiados o no y a su vez pueden estar ocupados por personas físicas o vacantes. También tienen un estado organizativo y presupuestal los cuales pueden tomar diferentes valores como se describe a continuación.

Estado organizativo:

- Permanente de termino anual
- Permanente, por termino menor a 12 meses en el primer año
- Temporal de termino anual
- Temporal de termino menor a 12 meses

Estado presupuestal:

- Existente y financiado
- Existente sin financiar (plazas congeladas temporalmente)
- Vacante financiada (se espera que sea llenada durante el ejercicio fiscal)
- Vacante sin financiar

La estructura de planta está relacionada con la estructura organizacional de la entidad y a su vez con su misión, visión, objetivos estratégicos, programas y proyectos. Es importante disponer de información no solo de las necesidades actuales de planta sino también de las expectativas de necesidades futuras para poder evaluar el impacto de la administración pública sobre la sostenibilidad fiscal.

## 2.6. Expendiente Electrónico del Empleado Público

En el sistema de gestión de recursos humanos es condición necesaria la existencia de una base de datos permanentemente y actualizada. En la practica la base de datos de recursos humanos se ha implementado de diferentes formas, rara vez se da el caso de una sola base de datos central que contenga información de todos los empleados públicos y de todos los procesos administrativos y financieros que los impactan. Mas común

es que cada entidad tenga una base de datos de recursos humanos, generalmente con un módulo de liquidación de nómina y que esta comparta cierta información con la base de datos del órgano rector de recursos humanos. En lo que respecta a la gestión financiera de recursos humanos, es el ministerio de hacienda o finanzas quien generalmente implementa una base de datos para capturar información de la planta financiada y el gasto de personal. Esta base de datos es generalmente administrada por la Dirección de Presupuesto o una Dirección especializada en el presupuesto y evaluación del gasto de personal.

Independientemente del esquema utilizado, si la información de recursos humanos reside en diferentes repositorios es de vital importancia que existan mecanismos para garantizar la integralidad y que exista un repositorio consolidado que pueda utilizarse para reportes consolidados y analítica. Las unidades ejecutoras (ministerios, secretarías, departamentos administrativos, etc.) responsables de administrar los recursos humanos designados para lograr los objetivos del Estado, son los responsables primarios de la administración de la base de datos y de la actualización del expediente electrónico del empleado público.

El órgano rector del Sistema de Recursos Humanos es generalmente responsable del mantenimiento de las siguientes catálogos o tablas:

- La estructura orgánico-funcional de todas las entidades de la administración
- La estructura de los regímenes laborales (escalafones, convenios colectivos) incluyendo regímenes subsidiarios y agrupamientos si los hubiera.
- La determinación de los precios del trabajo y su establecimiento en escalas salariales
- La asignación y modificación de los niveles de asignación presupuestal para atender los gastos derivados de los costos del trabajo, dentro de las estructuras previstas en el manual de clasificaciones presupuestales.

Los atributos cualitativos y cuantitativos que forman parte del expediente poseen un nivel de variabilidad alto, y depende en gran medida si la base de datos se utiliza solo para gestión financiera o es utilizada también para la gestión administrativa de recursos humanos y para la liquidación de nóminas. Para simplificar, acá nos referimos a atributos necesarios y suficientes. En una enumeración no exhaustiva, los datos necesarios y suficientes para la gestión de los recursos humanos son los siguientes:

- Identificación de la persona física: Datos inherentes la identificación de la persona (nombres, apellidos, fecha de nacimiento, documento de identidad, información de contacto y resto de datos que permita la identificación del individuo).
- Unidad organizativa dentro del ministerio, departamento, secretaria donde se desempeñan las tareas del recurso humano o el previsto en caso de vacante.
- Régimen laboral: Régimen legal que rige las condiciones de empleo, incluir también régimen subsidiario si lo hubiera.

- Agrupamiento (directivo, profesional, técnico, asistencial, etc.), grado y nivel dentro de la escala salarial.
- Puesto o cargo ocupado por la persona física o vacante.
- Ubicación del cargo o vacante financiada dentro de la estructura programática presupuestal.
- Compensaciones fijas, retribución asociada al puesto, cargo o similar. Esto incluye salario base y cualquier otro factor salarial habitual.
- Compensaciones variables, si las hubiere asociadas al desempeño del puesto, cargo o similar.
- Otros conceptos monetarios, asociados a la persona física que ocupa el cargo. Podrían ser compensaciones asociadas a las condiciones del trabajo que desempeña (uniformes, transporte, etc.).
- Contribuciones a la seguridad social.
- Estado del cargo, si está ocupado o vacante
- Estado organizativo del cargo, si es permanente o temporal, si es de tiempo completo o no.
- Estado presupuestal del cargo, si está financiado o no.
- Histórico de los cargos ocupados por las personas físicas, es importante contar con esta información para el cálculo de prestaciones y compartir información con los sistemas de administración de clases pasivas.
- Registro de los movimientos durante el ciclo presupuestal, es decir las incorporaciones (a plazas vacantes financiadas), promociones, transferencias planificadas y desvinculaciones.

## 2.7. Clasificadores Presupuestales

Los clasificadores presupuestales son herramientas informativas que agrupan los ingresos y gastos de acuerdo con ciertos criterios; su estructura se define sobre la base de las necesidades de los usuarios y de proporcionar información útil. En lo que respecta a la gestión financiera de recursos humanos nos enfocaremos en los clasificadores presupuestales de gasto, en particular el objeto de gasto y la estructura programática.

El objeto de gasto se considera como una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de sus actividades. En lo que respecta a servicios personales es importante diferenciar entre los montos presupuestados para las personas que tienen vínculo laboral con el Estado y los que prestan servicios de contratista, generalmente solo los primeros se tratan como gastos en servicios personales. Dentro de la categoría de servicios personales deben de tomarse en cuenta todas las retribuciones al personal, incluyendo todos los componentes de los salarios, retribuciones varia-

bles, contribuciones patronales, etc. Esto debe hacerse tanto para personal permanente como para el personal temporal.

La estructura programática presupuestal desagrega dentro de la estructura organizativa de los organismos, unidades ejecutoras, programas, subprogramas, actividades y proyectos que contienen los niveles del gasto en recursos humanos y las unidades físicas financiadas que lo integran. En general, el control de la planta financiada se concreta a nivel de las entidades, con el objeto de facilitar las posibles modificaciones en la red programática durante el ejercicio fiscal.

## 2.8. Ley anual de Presupuesto

La ley anual de presupuesto consiste en la estimación financiera de los ingresos y la autorización de gastos para un ejercicio fiscal determinado. Su razón de ser es compatibilizar los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente determinados. Las autorizaciones de gastos en servicios de personal deben estar contenidas dentro del presupuesto aprobado con las siguientes características:

- Las retribuciones anuales de todo el personal, incluyendo componentes salariales, retribuciones variables, contribuciones patronales y otras remuneraciones.
- Debe cubrir a todos los tipos de personal, es decir permanente, temporal y supernumerario.
- Deben respaldarse con las unidades físicas (cargos, horas de docencia, guardias, turnos, etc.) que soportan las estimaciones financieras.
- La planta financiada y los cargos o puestos vacantes que esperaran llenarse durante el ejercicio presupuestal deben estar enlazados a la estructura programática de las entidades.

El nivel al cual se programan, aprueban y ejecutan las apropiaciones de gastos en servicios personales suelen ser diferentes. Generalmente la aprobación por parte del Organismo Legislativo es a un nivel más agregado que la programación o ejecución. Durante la ejecución generalmente se diferencia el nivel al cual se administran o modifican las apropiaciones, el cual suele ser más agregado que el nivel al cual se registran las transacciones. Este último es el más detallado ya que debe de compatibilizarse con la contabilidad, conceptos utilizados por los sistemas liquidadores de nómina y los sistemas de monitoreo y evaluación.

## 2.9. Instrumentos Presupuestables de Mediano Plazo

La adopción de marcos fiscales de mediano plazo (MFMP) y de marcos de gasto de mediano plazo (MGMP) ha demandado un enfoque plurianual de la planificación y programación del gasto en servicios personales. Esto implica que las entidades deben proyectar sus necesidades en términos de estructuras orgánico-funcionales y plantas no solo para el periodo (t+1) sino para el mediano plazo, generalmente 3 o 4 años. Esto implica que

los sistemas de gestión financiera de recursos humanos tengan la capacidad de manejar proyecciones de niveles de planta futuros, que sirvan de base para alimentar los instrumentos presupuestales de mediano plazo.

## 2.10. Administración de Apropriaciones de Gastos de Personal

Los gastos de personal representan una parte importante del presupuesto, independiente de la región geográfica o el nivel de desarrollo del país, representan entre 10% y 40% del presupuesto del gobierno central<sup>3</sup>. La gestión eficiente de las apropiaciones de gastos de personal durante la etapa de ejecución reduce los costos operativos y mejora la calidad de la información. Es necesario mantener un calendario actualizado de los pagos en servicios personales en base a la información de plazas ocupadas y las proyecciones de las incorporaciones de personal para cubrir plazas vacantes. Se debe poner en vigencia la planta ocupada a través del registro del compromiso al inicio del ejercicio vigente, previo la verificación de suficiencia presupuestal. Se deben gestionar los cambios en la estructura orgánico-funcional de la institución que requieren modificaciones a las apropiaciones de gasto.

## 2.11. Gestión de Novedades de Personal

En lo que respecta a la gestión financiera de recursos humanos, se debe gestionar el impacto financiero de las novedades de personal. Las novedades que tienen impacto financiero son las ocupaciones de vacantes y altas en nóminas, la baja de nóminas y liberación de vacantes, los traspasos y las promociones. Esto generalmente implica la adecuación de los compromisos una vez se verifique la suficiencia presupuestal o la realización de adecuaciones al presupuesto aprobado.

## 2.12. Sistemas de Liquidación de Nóminas

Los sistemas de liquidación de nóminas son los puentes entre la gestión administrativa y financiera de los recursos humanos. En la administración pública se pueden dar distintas situaciones en relación con el sistema liquidador de nómina:

- La existencia de un único sistema en el ámbito de la administración que atienda la liquidación de todos los empleados.
- La existencia de distintos sistemas liquidadores en cada entidad o unidad ejecutora

La existencia de un único sistema de nóminas simplifica la integración con la base de datos de recursos humanos y las interoperaciones con los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería. El que existan distintos sistemas de nómina puede tener ventajas para las entidades, ya que pueden escoger el que más se adapte a las necesidades particulares de su fuerza laboral y su presupuesto. En lo que respecta a la integración

<sup>3</sup> Schiavo-Campo y otros (2005)

con el sistema central de recursos humanos y los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería, lo que generalmente se hace es habilitar a nivel central una plataforma (interfaz) de intercambio de información a la cual todos los sistemas liquidadores deben enviar información en formatos y frecuencias predefinidas, el sistema central generalmente validará que los individuos incluidos en la nómina ocupen posiciones validadas dentro de la planta aprobada, previo a que se aprueba la nómina.

Independiente de la herramienta de liquidación de nómina que se escoja, existen ciertas características generales que esta debe incluir:

- **Configuración de la nómina:** La configuración de la nómina implica la definición de los parámetros que aplicaran sobre todo el régimen, sector o grupo de empleo. Contempla definir el número y la frecuencia de los periodos de pago, definición de los medios de pago (cheques, transferencias electrónicas, etc.), las fechas clave dentro del proceso, como la fecha límite para registrar novedades, la fecha de cálculo de la nómina y la fecha de pago.
- **Registro de incidencias:** Contempla el registro de altas y ocupación de vacantes, así como el registro de transferencias, bajas y otras incidencias como licencias, permisos, horas extras, premios, etc. Cada uno de estos eventos tiene implicaciones financieras, que deben validarse con los sistemas de gestión financiera previo a su aprobación. Por ejemplo, al incorporar personal, simultáneamente se registra la ocupación de la vacante y se amplía el compromiso anual de recursos humanos por los conceptos y el monto a liquidar durante el ejercicio en curso en concepto de haberes.
- **Liquidación:** Casi todos los sistemas de liquidación de nóminas conllevan dos pasos comunes:
  - El primero, conlleva la agregación de todas las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos en concepto de servicios prestados en un período de tiempo determinado.
  - El segundo, es la aplicación de deducciones tales como el impuesto sobre la renta, y la generación de los correspondientes aportes que el empleado debe realizar a la seguridad social y aquellos pagos que el empleador deberá cumplir en función de la normativa legal establecida.

Una vez que se corre el cálculo de la nómina se emiten un conjunto de reportes que permiten analizar si el resultado del cálculo de la nómina es correcto, el sistema debe verificar si el cálculo coincide con las estimaciones de compromiso previamente registradas. Una vez verificado se procede a la aprobación de la nómina y la generación del devengo y la contabilización de la nómina.

- **Pago de empleados:** Una vez liquidada la nómina y registrado el devengado se procede a la ejecución del pago de empleados a través de los medios de pago previamente definidos. Los sistemas de nóminas modernos tienen capacidades de generar transferencias electrónicas a cuentas y otros medios de pagos electrónicos, aunque el pago por cheques y a través de empleados que

desempeñan el rol de agente pagador no ha desaparecido del todo en regiones rurales de varios países en vías de desarrollo. Cual sea el medio de pago utilizado es importante que se le entregue a cada empleado el comprobante de liquidación de nómina, ya sea a impreso o en medio electrónico.

- Pago a terceros institucionales: El pago a terceros institucionales se hace al mismo tiempo o unos días después del pago a empleados dependiendo de los reglamentos particulares. Los medios de pago utilizados son generalmente los mismos que para pagar empleados, la diferencia es que algunos casos no hay flujos de efectivo sino cruce de cuentas, por ejemplo, para liquidar las retenciones de impuesto sobre la renta. Cual sea el medio de pago utilizado siempre será necesario que los sistemas liquidadores de nómina proveen reportes con el detalle de las retenciones efectuadas a cada empleado a los agentes administradores de estas retenciones.
- Corrección de errores y pagos extraordinarios: Debe existir un proceso para el manejo de correcciones de errores en los pagos y la aplicación de pagos extraordinarios, ya sea por registro fuera de las fechas estimadas o por pagos retroactivos. Este proceso generalmente implica registros extraordinarios de novedades y pagos fuera del ciclo normal.

### 2.13. Control Interno del Gasto de Personal

Debido a la magnitud y el impacto fiscal de las nóminas de empleados es necesario definir un proceso de auditoría y control interno, este proceso debe considerar varios mecanismos para control las nóminas, entre los más populares se encuentran los siguientes:

- Establecer procesos de seguridad informática, incluido el cambio regular de claves de acceso y segregación de funciones. Por ejemplo, la persona que registra las novedades no es la misma que aprueba los cambios.
- Incorporar al proceso de la nómina el análisis de varianzas y excepciones, para detectar errores y posibles fraudes previo al pago.
- Validar los datos personales de los empleados y sus cuentas bancarias. Algunas alertas podrían ser duplicidad en números de identidad, nombres o números de cuentas bancarias.
- Validar que los empleados en la nómina estén ocupando plazas activas y financiadas en los registros de plantas.
- Validar que los pagos a contratista estén alineados a las condiciones y entregables de los contratos vigentes.

La auditoría de las nóminas es generalmente responsabilidad del organismo o unidad ejecutora, a través de la unidad de control interno.

## 2.14. Control Externo del Gasto en Personal

El control externo del gasto en personal es desempeñado por el organismo de control fiscal, generalmente la contraloría general u otro organismo de auditoría suprema que determine el marco legal de la jurisdicción. En lo que respecta al control del gasto de personal, este es generalmente ex post, aunque algunas jurisdicciones implementan controles ex ante, estos últimos están desapareciendo debido a las interrupciones operativas que generan y a las capacidades de los sistemas modernos que permiten el análisis de volúmenes altos de datos y la detección de patrones que permiten detectar posibles transacciones fraudulentas. El control del gasto en personal generalmente no se limita a las personas que tienen relación laboral vinculante con el Estado, sino que también incluye a los contratistas que en años recientes consumen una parte significativa del presupuesto, en algunas jurisdicciones prácticamente convirtiéndose lo que se ha nominado “nóminas paralelas”.

Los instrumentos que utilizan las entidades de control externo varían según la jurisdicción y nivel de adopción tecnológica, en muchos lugares aun se usa el intercambio de archivos compuestos por información agregada de los costos de la nómina por periodo de tiempo (mensual, trimestral o anual). Estos sistemas son poco efectivos ya que solo pueden detectarse desviaciones de manera ex post. Otras jurisdicciones están utilizando tecnología moderna basada en interoperabilidad y big data para compartir y analizar información en tiempo “casi” real. Esto permite la contraloría detectar errores y posibles fraudes más rápido y coordinar con las unidades ejecutoras las medidas respectivas.

## 2.15. Seguimiento y Evaluación del Gasto en Personal

El seguimiento está vinculado directamente con la programación y ejecución del presupuesto de cada entidad. Con él se busca evaluar las tendencias de gasto de cada rubro presupuestal y generar los elementos de juicio que permitan una mejor gestión de las operaciones presupuestales de la vigencia actual y de programación futuras. Es importante aclarar que el seguimiento financiero del presupuesto no constituye un mecanismo de control, sino más bien una herramienta de análisis de la ejecución presupuestal, simultáneo o posterior, que permite adoptar criterios consistentes y oportunos para mejorar el proceso de programación presupuestal y efectuar correctivos a la misma ejecución.

Es generalmente responsabilidad del Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuesto ejercer el seguimiento y evaluación del gasto, aunque en algunas jurisdicciones se ha delegado la responsabilidad en unidades especializadas en el gasto de personal, esto derivado a la importancia que tiene este rubro de gasto sobre el presupuesto (ver sección 1.2) y la diversidad de instrumentos a través de los cuales se ejecuta.

Un adecuado seguimiento consiste básicamente en efectuar comparaciones en términos financieros de lo ejecutado con lo programado, en el caso de gastos de personal, el análisis financiero debe ser complementado con el análisis de los niveles de planta programadas y lo que se ha ejecutado durante el ejercicio fiscal, comparar planes de

contratación con lo que ha sucedido, evaluar las modificaciones presupuestales originadas en modificaciones de planta y la programación y ejecución de los desembolsos.

Para esto el ente rector, sea este la Dirección de Presupuesto u otra unidad del Ministerio de Hacienda, debe poder acceder a bases de datos que le provean esta información, esto dependiendo de la arquitectura de datos disponible puede ser tan sencillo como consultar una única fuente de datos o hacer consultas en decenas sino cientos de bases de datos diferentes dispersas en las unidades ejecutoras.

## 2.16. Control Social y Transparencia en el Gasto en Personal

Como se mencionó anteriormente, los gastos de personal representan una parte importante del total del presupuesto público. Además de su peso en el presupuesto, en muchos países el Estado es el empleador más grande, el principio del mérito en el ingreso y ascenso son pilares comúnmente adoptados por la administración pública. Es por estos y otros motivos que la estrategia de transparencia fiscal debe poner especial atención en los gastos de servicios personales. Debe promoverse la rendición de cuentas hacia la población de las medidas y acciones realizadas por la gestión del servicio civil.

El publicar los datos de gastos de personal en portales públicos y hacerlos disponibles a través de mecanismos de datos abiertos son instrumentos típicos de una estrategia de transparencia fiscal. La unidad a cargo del personal en el Ministerio de Hacienda es generalmente responsable por la publicación de estos datos a un nivel adecuado de agregación, el cual cumpla con la política de datos abiertos y a su vez resguarde la privacidad de los empleados y contratistas del Estado.

## 3. EL SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE RECURSOS HUMANOS EN COLOMBIA

En esta sección se describe el sistema de gestión financiera de recursos humanos en Colombia. Se analizan los elementos técnicos que forman parte del orden jurídico, los aspectos institucionales, instrumentos, aplicaciones informáticas y procedimientos que conforman el sistema. Se describe el sistema tal y como funciona actualmente “As Is”, dejando para la sección siguiente la identificación fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

### 3.1. Base Jurídica e Institucional

En Colombia, la función pública tiene su origen en la Constitución Política de la República, en particular en el Título V - De la Organización del Estado – Capítulo 2 – De la Función Pública, donde se describe el alcance del servicio público, sus responsabilidades y límites. La Constitución deja la mayoría de los detalles sobre el funcionamiento de la Función Pública para leyes y reglamentos secundarios, pero establece algunos principios elementales:

- Define que todo empleo público debe tener sus funciones detalladas en ley o reglamento y que todos los emolumentos que se generen del empleo público deben formar parte del presupuesto (Artículo 122).
- Se define como servidores públicos a los miembros de las corporaciones públicas, a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas (Artículo 123).
- Define las categorías principales de empleo, siendo estos cargos de elección popular, cargos de libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales y los empleados de carrera (Artículo 125).
- Establece el mérito como principio para ingreso y ascenso a la administración pública (Artículo 125).
- Establece a la Comisión Nacional de Servicio Civil como responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial (Artículo 130).

El resto del marco regulatorio del empleo público se describe en una serie de decretos y resoluciones, siendo uno de los relevantes el decreto 1083-2015, el cual establece al Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP como la cabeza del sector de función pública. El DAFP funciona como el órgano rector de los recursos humanos del Estado. Es encargado del fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado. El mismo decreto establece a la Escuela Superior de Administración Pública como establecimiento público adscrita al DAFP dedicado a la formación de administradores públicos y de la capacitación de los servidores del Estado.

En lo que respecta a la gestión financiera de los recursos humanos, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) en el artículo 71 establece que todos los cambios en las plantas de personal de los órganos que conforman el PGN, que impliquen incrementos en los costos requieren de un certificado de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) previo a la aprobación por parte de DAFP. A esto debe agregársele el artículo 92 del mismo EOP que designa a la DGPPN como la encargada del seguimiento financiero de todos los rubros de gasto de las entidades que componen el PGN, incluido los servicios personales. Esto coloca a la DGPPN en una posición ventajosa para ser considerada el ente rector de la gestión financiera de recursos humanos.

Tanto la Contaduría General de la Nación (CGN) como la Dirección General de Crédito Público y Tesorería (DGCPTN) desempeñan un rol importante en la gestión financiera de recursos humanos en las etapas de contabilización de los gastos de servicios personales y en el pago a empleados y terceros institucionales. La Constitución Política le otorga a la Contraloría General de Cuentas (CGR) la responsabilidad del control fiscal y al Congreso de la República el control político de la ejecución del presupuesto.

La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) es un órgano autónomo e independiente, en la estructura del Estado Colombiano y no hace parte de ninguna de las ramas

del poder público. Su misión está orientada a posicionar el mérito y la igualdad en el ingreso y desarrollo del empleo público; velar por la correcta aplicación de los instrumentos normativos y técnicos que posibiliten el adecuado funcionamiento del sistema de carrera; y generar información oportuna y actualizada, para una gestión eficiente del sistema de carrera administrativa.

La ley 489 de 1998 dicta las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política<sup>4</sup>. Estas entidades gestionan los movimientos asociados a la situación de los recursos humanos que producen impacto en los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería. La cobertura institucional de este estudio abarca al Presupuesto General de la Nación (PGN), es decir los ministerios y departamentos administrativos, la rama judicial, rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los establecimientos públicos.

### 3.2. El Empleo Público y los Sistemas de Carrera

El servicio público es un concepto genérico que emplea la Constitución Política de Colombia que comprende a los miembros de las corporaciones públicas y a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los empleados públicos son las personas que, de acuerdo con la naturaleza jurídica de la entidad, trabajan en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias que tienen una vinculación legal y reglamentaria. Se clasifican de la siguiente manera:

- Empleado público de carrera: Es una persona que, tras culminar su período de prueba, se encuentra desempeñando un cargo cuya permanencia se encuentra sujeta a calificación de servicios periódica.
- Empleado público de libre nombramiento y remoción: Es una persona natural que está vinculado a un cargo donde la permanencia y retiro depende de la discrecionalidad del empleador.
- Empleados de periodo fijo: son quienes se vinculan por un periodo fijo determinado en la Constitución Política o en alguna ley o reglamento.
- Empleados temporales: son quienes se encuentren vinculados en una planta temporal creada para un proyecto específico, o para cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración.

<sup>4</sup> Numeral 15: Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.

Numeral 16: Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley

En adición a las categorías de empleo público, también se consideran servidores públicos a los trabajadores oficiales quienes son personas que trabajan en la construcción y sostenimiento de obras públicas y de acuerdo con la naturaleza jurídica de la entidad en las empresas industriales y comerciales del Estado.

Los esquemas de administración del ingreso, permanencia y retiro del personal de la administración pública. Están definidos por ley de la siguiente manera:

- Sistema general de carrera: Este es el esquema por defecto utilizado por las entidades de orden nacional y territorial. La Comisión Nacional del Servicio Civil se encarga de dirigir, administrar y vigilar este sistema.
- Sistema especial de carrera: Se aplica a entidades de la administración pública que cuentan con un esquema distinto, dado por Constitución, para la administración del ingreso, permanencia y retiro de su personal. Gozan de autonomía para dirigir, administrar y vigilar su propio sistema.
- Sistema específico de carrera: Se aplica a entidades de la administración pública que cuentan con un esquema distinto, dado por la Ley, para la administración del ingreso, permanencia y retiro de su personal. La Comisión Nacional del Servicio Civil se encarga de dirigir, administrar y vigilar este sistema.

### 3.3. Escalas Salariales

Es la graduación salarial que aplica para las entidades de la rama ejecutiva de orden nacional. Consiste en un código que identifica al empleo, la denominación, el grado y los diferentes niveles jerárquicos.

- Grado: Es el número que acompaña al código y señala el salario que le corresponde a cada empleo con base en la escala salarial.
- Niveles jerárquicos: Según la naturaleza general de sus funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de las entidades u organismos se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos:
  - Nivel directivo: Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos.
  - Nivel asesor: Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección de la rama ejecutiva del orden nacional.
  - Nivel profesional: Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier disciplina académica o profesión.
  - Nivel técnico: Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.

- Nivel asistencial: Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución.

### 3.4. Planta

Es el conjunto de cargos que están asignados a una entidad. Representa la distribución de recurso humano, de acuerdo con las necesidades de las áreas para cumplir una función, teniendo en cuenta cargas de trabajo, perfil, propósito de la entidad. Por su situación puede ser clasificada de la siguiente manera:

- Planta global: Conjunto de empleos que se puede ubicar de acuerdo con las necesidades de la entidad o sus dependencias, no se encuentran adscritos a un despacho determinado y pueden ser reubicados en cualquier momento.
- Planta estructural: Corresponde a aquella mediante la cual se establecen formalmente los cargos para cada una de las dependencias presentes en la organización interna de la institución. En este caso, ante cualquier modificación en su configuración o en la redistribución de los empleos, implica una modificación al manual de funciones para poder hacer un movimiento de cargos de una dependencia a otra.
- Planta permanente: Conjunto de cargos creados para cumplir con los objetivos y funciones de la entidad o con actividades que hacen parte del giro ordinario y cuya duración permanece en el tiempo. Compuesta por los cargos de Carrera Administrativa y Libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales.
- Planta temporal: Conjunto de empleos creados para suplir necesidades en un determinado tiempo.

### 3.5. Expediente Electrónico del Empleado

Actualmente en Colombia existen varias bases de datos donde se almacenan expedientes electrónicos de los empleados públicos. El DAFP, cuenta con el Sistema de Información y Gestión de Empleo Público (SIGEP) en la cual se almacenan datos de todos los servidores públicos (empleados públicos y trabajadores oficiales) y contratistas del Estado. El SIGEP almacena información de las hojas de vida y declaraciones de bienes y rentas además de información de las estructuras organizacionales y funcionales de las entidades y unidades ejecutoras. El SIGEP se encuentra actualmente en proceso de migración a una nueva versión, esto implica que la información está dividida en dos repositorios, SIGEP I y SIGEP II.

Por su lado cada entidad del PGN cuenta con un sistema de liquidación de nóminas, y algunas cuentas con sistemas completos de recursos humanos en los cuales se almacenan expedientes de sus empleados. Estas bases de datos actualmente no sincronizan información con las bases de datos del DAFP.

La DGPPN del Ministerio de Hacienda cuenta con el sistema PLANNO, el cual gestiona el proceso del registro de la información básica requerida para obtener el cálculo de la planta de las unidades ejecutoras activas. Este sistema no cuenta con información a nivel de empleado, tampoco sincroniza información con los sistemas de DAFP o de las entidades. El SIIF cuenta con información de las cuentas bancarias de los empleados públicos, en su rol como beneficiarios de los pagos de nómina. Esos datos tampoco se sincronizan con ninguna de las otras bases de datos.

### 3.6. Clasificadores Presupuestales

El presupuesto de gastos o Ley de Apropriaciones distingue entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión. Los gastos de funcionamiento entre los cuales se encuentran los gastos en servicios personales se desagregan en el decreto de liquidación a nivel de objeto de gasto, esto implica que se programa a este nivel. La ejecución del gasto se realiza a un nivel más detallado que corresponde con los diferentes conceptos de gasto utilizado por los liquidadores de nóminas y que sirven de insumo para la contabilización del gasto.

El clasificador de objeto de gasto dedica toda la cuenta “01” a los gastos de personal. Estos se definen como los gastos asociados al personal vinculado laboralmente con el Estado. Entiéndase como personal vinculado a los servidores públicos que prestan servicios remunerados a los organismos y entidades de la administración pública. Los contratistas que prestan servicios al Estado no forman parte de la cuenta de gastos personales del clasificador. La cuenta de gastos de personal se divide a su vez en dos subcuentas distintas para la planta permanente y para la planta temporal y supernumerario. Cada una de estas a su vez se divide en los diferentes conceptos de gasto que abarca todos los factores salariales, así como las remuneraciones no constitutivas de factor salarial y las contribuciones inherentes a la nómina.

En algunos casos, se pagan salarios del presupuesto de inversión, estos casos son excepcionales y están claramente identificados. Ya que el clasificador de objeto de gasto no es actualmente utilizado para el presupuesto de inversiones, el clasificador de Usos Presupuestales es utilizado para identificar las partidas del presupuesto de inversión utilizadas para el pago servicios personales.

### 3.7. Proyecto de Presupuesto de Gastos en Personal

El proceso de programación inicia con la remisión de la circular de programación presupuestal para el periodo (t+1) por parte de la DGPPN. La circular contiene las instrucciones que deben seguir los órganos de la PGN durante el proceso de programación presupuestal, particularmente en lo relativo a la elaboración y presentación de las Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo (PMP) para el periodo (t+1) – (t+4) y de los Anteproyectos de Presupuesto para la vigencia (t+1).

Entre los formularios que las entidades deben llenar se encuentra el formulario de planta para el próximo periodo (t+1). La información contenida en este formulario permi-

tirá calcular el valor de los gastos de personal de planta al servicio de la entidad, tanto la planta permanente como la temporal, la aprobada y provista. El formulario considera los distintos niveles ocupacionales que posee cada planta de personal, distinguiendo el tipo de vinculación laboral que existe en el respectivo órgano. Para tal fin, se debe especificar la denominación de los cargos, grados, número de cargos y asignación básica vigente. Esta información servirá de base para calcular los diferentes factores salariales, así como la proyección de las diferentes prestaciones sociales legales, tales como la bonificación por servicios, primas de servicios, vacaciones, navidad, extralegales y bonificación de recreación. El cálculo deberá efectuarse conforme a lo estipulado en las normas vigentes.

El sistema de información PLANNO fue desarrollado por la DGPPN para gestionar el proceso del registro de la información básica requerida para obtener el cálculo de la planta de las entidades. Se carga en PLANNO la información de planta durante la etapa de programación presupuestal y permite generar reportes y correr simulaciones sobre la información cargada.

Como complemento de la información de planta, las entidades diligenciarán el formulario de certificación de la nómina. En este se señalan los cargos provistos y vacantes a la fecha de certificación, la cual por procedimiento se acostumbra que sea el último día del mes de febrero del año (t). Los anteproyectos de presupuesto son registrados en el SIIF, la DGPPN envía una copia al Congreso de la República.

Por último, se somete a consideración del Congreso de la República el proyecto de presupuesto de la PGN, dentro de los diez (10) primeros días de las sesiones ordinarias de ese cuerpo legislativo. Cualquier modificación al presupuesto de servicios personales durante este periodo que implique cambios en los niveles de planta de las entidades, se refleja en el sistema PLANNO, para que los niveles de la planta coincidan con los montos del proyecto de presupuesto.

### **3.8. Instrumentos Presupuestales de Mediano Plazo**

Las discusiones técnicas sectoriales toman de base la Proyección Presupuestal de Mediano Plazo (PMP) de cada entidad, las cuales se consolidan para ser analizadas a nivel sectorial. El objetivo es actualizar el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el cual debe ser presentado al Congreso de la República previo a la presentación del proyecto de presupuesto. También se trabaja en actualizar el Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP), el cual es aprobado por el CONPES. Para la actualización de los instrumentos de mediano plazo, actualmente no se usan sistemas que provean información sobre las estimaciones de los costos de servicios personales en el mediano y largo plazo.

### **3.9. Administración de Apropriaciones de Gastos de Personal**

Una vez el Congreso de la República aprueba el presupuesto, el gobierno expide el decreto de liquidación del presupuesto, el cual en un anexo incluye el presupuesto desglosado al nivel que se controlara la ejecución, en el caso de servicios personales y el resto

de los gastos de funcionamiento esto es a nivel de objeto del gasto. Este presupuesto es cargado en el SIIF previo a iniciar el ciclo de ejecución.

La Dirección General de Crédito Público y Tesorería (DGCPTN) es la responsable de la administración del Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC), define los niveles de agrupación y su vinculación con los rubros presupuestales de gasto. La distribución inicial del PAC de servicios personales de cada unidad ejecutora debe ser registrada a inicios del mes de enero. Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la DGCPTN con base a las metas establecidas por el CONFIS. La programación inicial, modificaciones y aprobaciones del PAC se registran en el SIIF para todas las entidades de la PGN. Actualmente las entidades realizan la programación del PAC de servicios personales de manera manual, sin la asistencia de sistemas de información.

La ley de presupuesto se aprueba por secciones y a nivel de partidas globales de funcionamiento, servicio de la deuda pública por programas y subprogramas, en el caso de la inversión. Se pueden identificar modificaciones que alteran los valores inicialmente aprobados por el Congreso y las que solo alteran el decreto de liquidación. Las primeras requieren cambios a la ley y aprobación del legislativo para ser implementadas y las segundas pueden ser implementadas mediante una resolución o decreto.

Toda modificación a las plantas de personal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, requieren la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la DGPPN en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones, previo a la aprobación del DAFP. Las modificaciones presupuestales son registradas en el SIIF de manera manual, los cambios en las plantas y nóminas que son el origen de estas modificaciones no son actualizados en el sistema PLANNO durante la ejecución de presupuesto, y solo se ven reflejados en el mismo durante la programación del próximo periodo.

### **3.10. Gestión de las Novedades de Personal**

Los movimientos administrativos del personal, incluyendo el reclutamiento, selección, vinculación, trasposos, promociones y desvinculaciones son administrados por las entidades. Las entidades utilizan sus sistemas propios de liquidación de nóminas y recursos humanos para registrar estos movimientos. Actualmente no existe flujo de información hacia DGPPN en términos de los cambios en los niveles de plantas o nóminas. En lo que respecta a la afectación presupuestal de estos eventos administrativos, en la actualidad no se registran en SIIF. Los registros presupuestales relacionados con los gastos de personal se reflejan en SIIF solamente en el momento de la liquidación de la nómina

### **3.11. Liquidación de la Nómina**

El proceso de liquidación de nómina inicia en los organismos y entidades de la PGN donde se registran las novedades del periodo a calcular, las novedades incluyen pagos o cobros extraordinarios, licencias, horas extras, etc. Una vez se han aplicado las novedades, las entidades ejecutan el proceso de nómina, es en este momento donde se genera

la afectación presupuestal en las etapas de compromiso y devengado simultaneo, es en este momento también donde se genera el registro contable para la afectación de los rubros de gasto. El pago a empleados puede hacerse directamente desde la Tesorería Central o a través de la pagaduría de las entidades, los pagos a terceros institucionales se centralizan en la tesorería central.

El registro de las novedades y la ejecución de la nómina la lleva a cabo cada entidad a través de medios manuales o aplicativos de nómina propios. Estos aplicativos pueden ser desarrollos propios o productos comerciales, una encuesta realizada por el grupo administrador de SIIF revelo que aproximadamente un 20% de las entidades usan aplicativos de nómina desarrollados a la medida, mientras que el resto usa productos comerciales<sup>5</sup>. El registro de la ejecución presupuestal, la contabilidad y los pagos a empleados y terceros institucionales se realizan en el SIIF.

### 3.12. Control y Auditoría Interna del Gasto de Personal

Los instrumentos y metodologías de control interno del gasto en personal y de las nóminas se realiza de forma ad-hoc en cada entidad del PGN. Actualmente no existen estándares establecidos para validar que cada empleado en la nómina, este ocupando una plaza activa y financiada. Tampoco existen estándares de seguridad y de operación para los sistemas de nóminas o recursos humanos.

### 3.13. Control y Auditoría Externa del Gasto de Personal

La entidad responsable del control fiscal del gasto de servicios personales es la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación. Actualmente la CGR aplica un control posterior y selectivo sobre los gastos de personal. Utiliza los formularios de costos de personal suministrados por cada ente sujeto de control una vez al año, al final del ejercicio fiscal. Estos formularios son llenados por cada entidad y enviados a CGR a través de la aplicación CHIP, contienen información de los totales pagados por cada rubro de gastos durante el ejercicio fiscal. Se provee un formulario por todo el personal de planta vinculado laboralmente a la entidad, así como otro por los contratistas.

### 3.14. Seguimiento y Evaluación del Gasto de Servicios Personales

El proceso de evaluación comprende un conjunto de acciones relacionadas con la autoevaluación institucional por desempeño, que será desarrollado por las propias instituciones públicas bajo los lineamientos metodológicos que estable DGPPN. El objetivo principal es la evaluación consolidada por desempeño de la ejecución presupuestal. La fuente de información disponible en la actualidad es el SIIF, el cual tiene información de

5 Modelo conceptual de interoperabilidad proceso de nómina – SIIF - 2017

la ejecución de gastos de servicios personales a un nivel agregado. Las entidades tienen acceso al SIIF y a los sistemas de recursos humanos y nóminas propios. La calidad de información que estos últimos proveen es variable y no estandarizada.

### 3.15. Transparencia en Gasto de Personal

Actualmente existen pocos instrumentos para el control social del gasto de personal. El Ministerio de Hacienda, a través del Portal de Transparencia Económica, publica datos agregados sobre la ejecución del presupuesto de las entidades que conforman el PGN. El DAFP publica estadísticas demográficas sobre los empleados públicos en su portal. No existe una fuente única de información que unifique información demográfica con información financiera del gasto de personal.

## 4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

En esta sección se analizan las principales fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad de la gestión financiera de recursos humanos en Colombia. Se presentan un conjunto de propuestas reformas cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y efectividad de subsistema y su capacidad de integrarse con el resto del SIGFP.

### 4.1. Fortalezas

#### 4.1.1. Marco regulatorio de la gestión de recursos humanos

Colombia ha hecho importantes avances en la gestión financiera de los recursos humanos y hoy cuenta con un marco regulatorio desarrollado. En Colombia, la función pública tiene su origen en la Constitución Política de la República, la cual describe los elementos principales del sistema, incluyendo la definición de quien es el servidor público, las categorías de empleo, el financiamiento de los emolumentos que se generen del empleo público y el establecimiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil como responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos. El decreto 1083-2015 el cual establece al Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP como la cabeza del sector de función pública, y el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) define los parámetros generales de la gestión financiera RRHH (ver anexo 1 para más detalles) incluyendo el rol de la DGPPN como ente central.

#### 4.1.2. Sistemas liquidadores de nóminas

La ausencia de un sistema central para la liquidación de nóminas ha posibilitado a las unidades ejecutoras que constituyen el PGN escoger los sistemas de liquidación de nóminas que mas se ajuste a sus necesidades. Se estima que 5 aplicaciones comerciales

cubren el 50% de las entidades, mientras el resto utiliza aplicaciones desarrolladas a la medida. Esto se considera una fortaleza del sistema, ya que los atributos deseables en un sistema de nóminas varían según el sector y tipo de empleo. Por ejemplo, el sistema que necesita un Ministerio de Educación o de Defensa para gestionar grandes cantidades de empleados en diferentes regímenes escalafonarios, es muy diferente al que requiere un ministerio mucho más pequeño. La interfaz con SIIF permite la estandarización de la información que deben compartir los sistemas de nóminas con el núcleo financiero y el pago oportuno de los empleados y terceros institucionales a partir de la cuenta única del tesoro.

#### **4.1.3. Clasificadores presupuestales para el gasto de personal**

El clasificador de objeto de gasto dedica toda la cuenta “01” a los gastos de personal. Estos se definen como los gastos asociados al personal vinculado laboralmente con el Estado. La cuenta de gastos de personal se divide a su vez en dos subcuentas distintas para la planta permanente y para la planta temporal y supernumerario. Cada una de estas a su vez se divide en los diferentes conceptos de gasto que abarca todos los factores salariales, así como las remuneraciones no constitutivas de factor salarial y las contribuciones inherentes a la nómina. Esta estructura permite estandarización en los niveles superiores, la cual es necesaria para el análisis y generación de reportes, y flexibilidad en los niveles inferiores para gestionar la diversidad de casos de uso que se pueden dar en las diferentes unidades ejecutoras del PGN.

### **4.2. Debilidades**

#### **4.2.1. Fragmentación de la información y limitada interoperabilidad de los sistemas informáticos**

La principal debilidad del subsistema es la fragmentación de la información y limitada interoperabilidad de los sistemas informáticos. El origen de estas debilidades es la manera independiente en que los órganos involucrados, a saber, DAFP, DGPPN y las entidades del nivel nacional han abordado sus necesidades de información, sin considerar de forma integral las necesidades de todo el subsistema y la integración de este con los otros subsistemas del SIGFP, en particular presupuesto, contabilidad y tesorería.

En la última evaluación de gasto público y rendición de cuentas (PEFA) realizada en Colombia en el 2015, los controles de nóminas obtuvieron una calificación “D+” (PI 23) resaltando la falta de registros integrados entre los sistemas de nóminas de las entidades y el sistema de ordenamiento de pagos.

#### **4.2.2. No existe un expediente electrónico único del empleado público**

Estos silos de información han contribuido a que en la actualidad no se cuente con una base de datos permanente y actualizada de la gestión financiera de recursos humanos.

Actualmente en Colombia existen varias bases de datos donde se almacenan expedientes electrónicos de los empleados públicos. Esto incluye bases de datos de la DAFP, el MHCP y las entidades que conforman el PGN. Estas bases de datos tienen poca interoperación entre sí. En la práctica, rara vez se da el caso de una sola base de datos central que contenga información de todos los empleados públicos y de todos los procesos administrativos y financieros que los impactan. Mas común es que cada entidad tenga una base de datos de recursos humanos, generalmente con un módulo de liquidación de nómina y que esta comparta cierta información con la base de datos del órgano rector de recursos humanos.

#### **4.2.3. Las etapas de ejecución presupuestal del gasto de personal no se registran en los momentos adecuados**

Actualmente las entidades del nivel nacional no registran el compromiso presupuestal oportunamente. Se registra un CDP (para reservar disponibilidad presupuestal) al inicio del ejercicio fiscal por la totalidad de la nómina y se registra un compromiso y devengado simultaneo al momento de la liquidación de la nómina. Estos registros no son suficientes para llevar un adecuado control de la ejecución del presupuesto de gastos de acuerdo con el Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública (RCP)<sup>6</sup>.

#### **4.2.4. La información sobre el presupuesto de gastos de personal a la que tiene acceso la DGPPN es limitada**

Actualmente, la DGPPN captura los niveles de planta para el periodo (t+1), los cuales soportan las estimaciones de gastos en servicios personales del proyecto de presupuesto. Las estimaciones incluidas en instrumentos presupuestales de mediano plazo MGMP y las Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo (PMP) no están soportadas por las proyecciones de planta. Los cambios a la planta aprobada que se realizan durante la ejecución del presupuesto no son reflejados en las bases de datos del DGPPN. La DGPPN depende primordialmente del SIIF para el monitoreo y evaluación del gasto de personal. El SIIF provee información de la ejecución financiera del gasto de personal a un nivel agregado sin relación a las unidades física (planta aprobada) que los soportan. La DGPPN tampoco cuenta con información detallada de los contratos de servicios personales, los cuales se cuentan en cientos de miles y representan la denominada nómina paralela del Estado.

### **4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas**

Para solventar estas debilidades no se requiere de un rediseño completo del subsistema, por lo que las reformas propuestas deben abordarse bajo un esquema de mejorar sobre lo implementado.

<sup>6</sup> El RCP indica que el registro presupuestal del compromiso es un requisito del perfeccionamiento financiero de los actos administrativos, el cual es una condición para el inicio de la ejecución (sección 2.3.1).

### 4.3.1. Fortalecer el rol del órgano rector del sistema de gestión financiera de recurso humanos

Es necesario contar con un ente rector que gestione las normas generales, institucionales y de administración financiera que garanticen la gestión eficaz, eficiente y transparente de los gastos de personal. Que trabaje junto al DAFP en definir las actividades, instrumentos y elementos comunes entre la gestión financiera y la gestión administrativa de los recursos humanos. Y que supervise y apoye a las entidades del PGN en gestionar y administrar los costos de dichos recursos.

La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda está en una posición ventajosa para asumir el rol de ente rector del sistema de gestión financiera de recursos humanos, ya que tiene el respaldo del marco regulatorio actual y las capacidades internas para llevarlo a cabo. Como se ha mencionado anteriormente, la experiencia internacional nos muestra ejemplos donde esta función ha recaído sobre la Dirección de Presupuesto y otros donde recae sobre una dirección especializada en el presupuesto y evaluación del gasto de personal dentro del Ministerio de Hacienda. Cual sea la decisión que toma el Gobierno de Colombia respecto a estas dos alternativas, es necesario que se conforme un equipo especializado en este tema. Si se decidiera crear una nueva oficina, se debe trasladar a esta las atribuciones que actualmente tiene la DGPPN en el Estatuto Orgánico del Presupuesto respecto a la gestión de recursos humanos a la nueva oficina.

### 4.3.2. Implementar un sistema de información especializado para la gestión financiera de recursos humanos

Quien sea el ente rector de la gestión financiera de recursos humanos, necesitará de un nuevo sistema de información para llevar a cabo sus funciones. Actualmente, la DGPPN se apoya mayoritariamente en el SIIF y complementariamente para la formulación de la planta, en el sistema PLANNO. Estas herramientas a pesar de proveer información valiosa no proveen información completa, oportuna y a un suficiente nivel de detalle. Se propone la implementación de un Sistema de Información Financiera de Recursos Humanos que complemente al SIIF y reemplace a PLANNO. El nuevo sistema de información abordaría las debilidades y brechas en la información de gestión financiera de recursos humanos que existen actualmente. Entre los principales beneficios que se esperan del nuevo sistema están los siguientes:

- **Expediente único del empleado/contratista público.** El sistema almacenara un expediente único del empleado o contratista público. Este expediente contendrá información sobre cada persona que ocupa (o que ocupó en el pasado) un puesto en las entidades del nivel nacional o que tiene (o tuvo en el pasado) algún contrato de servicios personales con alguna de las entidades. Los datos que se capturan incluyen datos inherentes a la persona (nombres, apellidos, fecha de nacimiento, etc.), datos el puesto que ocupa (unidad organizativa, régimen laboral, cargo, etc.), datos de compensación (salario base, otros factores salariales), entre otros. Los datos se actualizarán de manera constante,

conforme al proceso de actualización que se defina con los sistemas de nóminas de las entidades. Los datos también se sincronizarán con las bases de datos del DAFP para evitar inconsistencias y mantener un registro único por cada persona.

- **Gestionar la información de plantas a través de todo el proceso de programación del presupuesto.** El sistema PLANNO habilita la formulación de plantas para el ciclo presupuestal  $t+1$ , el nuevo sistema permitirá proyectar los niveles de planta multianuales ( $t+1$  a  $t+4$ ), de esta forma podrán respaldar las propuestas presupuestales de mediano plazo (PMP) y el marco de gastos de mediano plazo (MGMP).
- **Capturar información de los cambios en la composición de la planta durante la ejecución del presupuesto.** El sistema PLANNO actualmente solo se usa durante la etapa de programación del presupuesto. El nuevo sistema permitirá capturar información oportuna de los cambios que se den en la composición de las plantas durante el periodo de ejecución del presupuesto, esto implica capturar altas, bajas y cambios en la estructura, así como habilitación y llenado de vacantes. Los datos también se sincronizarán con las bases de datos del DAFP para evitar inconsistencias en lo que respecta a estructuras orgánicas o funcionales.
- **Validar composición de la planta previo al pago de la nómina.** El nuevo sistema también permitirá validar que todos los pagos del periodo correspondan a plazas aprobadas y financiadas previo a la carga de la nómina al SIF. De esta manera se agrega un nivel más de control, al existente control de disponibilidad presupuestal.
- **Capturar información de la nómina de empleados.** El sistema permitirá consolidar información de las nóminas de todas las entidades a nivel nacional en una sola base de datos. Esta información se guardará a un nivel más detallado que el SIF, es decir se capturara información a nivel de los pagos hechos a cada empleado por cada factor salarial y en cada periodo de pago, esto combinado con la información del expediente del empleado público descrita anteriormente provee una sólida base de información para el monitoreo y seguimiento del gasto en personal.
- **Capturar información de los pagos a contratistas.** Para tener una visión más completa del gasto de personal, se complementará los pagos hechos a personal vinculado laboralmente al Estado con los hechos a contratista del Estado.
- **Generación de alertas:** El contar con una base de datos única de empleados y contratistas permitirá la generación de alertas, por ejemplo, cuando un empleado aparezca en la nómina de más de una entidad, o se use el mismo número de identidad o de cuenta bancaria para más de una persona. En un futuro se podrá considerar agregar los pensionados a la base de datos para tener un registro más robusto y aumentar la efectividad de las alertas.

#### 4.3.3. Registrar las etapas de ejecución presupuestal del gasto de personal en los momentos adecuados

Se propone los siguientes cambios en el registro de los momentos presupuestales:

- Registrar el compromiso presupuestal para la planta permanente al inicio del ejercicio fiscal por el costo total estimado en ese momento. Registrar las modificaciones que resulten al compromiso de acuerdo se vayan dando durante el año.
- Al momento de liquidar la nómina registrar el devengado en vez del compromiso y devengado simultaneo que se registra actualmente. De esta manera se registra el momento contable que reconoce la obligación de pago a favor de terceros. El registro oportuno del devengado puede ser complementado con un registro administrativo cuando se certifica la cuenta por liquidar, es decir el momento en que el documento se envía a tesorería.
- El pagado se seguirá registrando cuando se cancele la obligación de pago ya sea en tesorería central o en las pagadurías de las entidades (de acuerdo a lo expresado en el capítulo correspondiente al Subsistema de Tesorería, las pagadurías deberán eliminarse paulatinamente).
- Se recomienda también incorporar el uso del CDP (reserva presupuestal) al comienzo de los procesos administrativos de reclutamiento y selección de personal, siendo perfeccionado el compromiso al momento de la vinculación definitiva. Esto aplicaría para casos donde haya vacantes programadas para ser llenadas durante el ejercicio fiscal.

#### 4.3.4. Fortalecer la interoperabilidad entre los sistemas de nóminas de las entidades y el resto del SIGFP

Los sistemas de recursos humanos y nóminas de las entidades cuentan con valiosa información que podría apoyar la gestión financiera de recursos humanos a nivel general. Las entidades utilizan una variedad de aplicaciones para la gestión de nómina, algunas comerciales y otras desarrolladas en casa. Se propone el desarrollo de un protocolo de interoperación que defina la información que los sistemas de nóminas deben compartir con SIIF y el nuevo sistema de gestión financiera de RRHH, y los sistemas de CGR.

Sobre los puntos de interoperación con el nuevo sistema de gestión financiera de RRHH ya se habló anteriormente, en lo que respecta la interoperación con SIIF, es importante mencionar que ya se ha iniciado el proceso, en particular en lo que respecta a los momentos de liquidación de nómina y pago. En este documento sugerimos expandir la cobertura de la interoperación SIIF / Sistemas de nóminas, e incluir también los siguientes momentos:

- Registro oportuno del compromiso anual por el momento anual proyectado del gasto en servicios personales, como se describió en el inciso anterior.

- Plan Anual de Caja (PAC): Extraer información de los sistemas de nómina que apoye en el proceso de programación y reprogramación del PAC de gastos en servicios personales.
- Impacto presupuestal de la gestión de movimientos de personal, incluido los procesos de reclutamiento, selección, vinculaciones, traspasos, promociones y desvinculaciones.

En lo que respecta a la interoperación con los sistemas de CGR, se debe enviar información que habilite el control en tiempo real de los gastos de nómina. Todos estos intercambios de información entre los sistemas deberán ser definidos bajo un protocolo estándar que comprenda no solo los datos y los momentos de registro, sino también los protocolos de seguridad y manejo de excepciones (errores y alertas) que se implementarán para el intercambio.

#### 4.3.5. Fortalecer las herramientas para el control social del gasto en personal

Actualmente MHCP publica información sobre la ejecución presupuestal del gasto en el Portal de Transparencia Económica. DAFP publica información estadística de los servidores públicos en sus propios sistemas. Para fortalecer el control social y la transparencia del gasto público se propone que MHCP a través del ente rector de la gestión financiera de recursos humanos, publique información estadística sobre el gasto de personal. El nuevo sistema de gestión financiera de RRHH será la fuente de información primaria para publicar información estadística sobre la ejecución del presupuesto de gastos personales. Algunos ejemplos de la información que se podría publicar son los siguientes:

- Informes de ocupación: Listan cuanto personal y contratistas están en las nóminas de las entidades del PGN. Estos informes pueden ser agrupados por diferentes variables incluido entidad, régimen laboral, edad, género, nivel, tipo de vinculación, etc.
- Informes de plantas: Describen los niveles de plantas propuestos y aprobados para cada ejercicio fiscal. También incorporan las proyecciones de plantas a mediano plazo. Pueden ser agrupados por diferentes variables incluido entidad, régimen laboral, nivel, grado, etc.
- Informes de gasto de recursos humanos: Describen el monto de pagos de nóminas y contratos de servicios personales en la PGN. Pueden ser agrupados por diferentes variables, entidad, régimen laboral, edad, género, nivel, tipo de vinculación, etc.

Esta información podrá hacerse pública a través del Portal de Transparencia Económica y los servicios de datos abiertos