

Diciembre 2025

Finanzas departamentales en el Atlántico: análisis de diez años de gestión fiscal

Equipo de trabajo

Oriana Alvarez Vos
Valentina Anillo Yepes
Paula Barrios Bueno
Jorge Guerra España

Diciembre 2025

Finanzas departamentales en el Atlántico: análisis de diez años de gestión fiscal

Fundación para el
Desarrollo del Caribe



Finanzas departamentales en el Atlántico: análisis de diez años de gestión fiscal

Fundesarrollo

Oriana Alvarez Vos¹

Valentina Anillo Yepes²

Paula Barrios Bueno³

Jorge Guerra España⁴

1. Introducción

El estado de las finanzas públicas de un territorio no solo refleja su capacidad de gestión, sino que también constituye un indicador de su salud económica y de su potencial de desarrollo. En contextos como el del Departamento del Atlántico, entender esta relación cobra especial relevancia ante desafíos como la desaceleración económica, la presión sobre el gasto público y la necesidad de financiar proyectos estratégicos. La literatura internacional ha documentado ampliamente los vínculos entre desbalance fiscal, gasto público y crecimiento. Estudios como los de Calderón & Fuentes (2013) y Swamy (2015) evidencian la bidireccionalidad en la relación entre estas variables, destacando que factores macroeconómicos como la inversión extranjera directa, la formación bruta de capital fijo (FBKF) y el gasto de consumo inciden de manera significativa en los niveles de endeudamiento. En este marco, se ha señalado que el crecimiento sostenido de la deuda y del gasto público, en proporción a la capacidad productiva de las economías, puede poner en riesgo la sostenibilidad fiscal, lo que ha motivado la implementación de estrategias de consolidación que dependen, a su vez, del crecimiento económico (Andrian *et al.*, 2023).

En el caso colombiano, particularmente en el ámbito de las finanzas subnacionales, Ricciulli *et al.* (2021) presentan evidencia que sustenta que la política fiscal territorial ha mostrado un comportamiento pro-cíclico, dependencia que se atenuó tras reformas en el sistema de

¹ Directora ejecutiva de Fundesarrollo

² Coordinadora de investigaciones de Fundesarrollo

³ Investigadora de Fundesarrollo

⁴ Investigador de Fundesarrollo

transferencias y normas de disciplina fiscal. Además, coyunturas específicas, como la crisis derivada del COVID-19, expusieron la vulnerabilidad de los ingresos tributarios, en particular aquellos asociados al patrimonio y a la actividad comercial e industrial en municipios y departamentos (Perez y Barrios, 2022).

El análisis del Departamento del Atlántico refleja tendencias alineadas con la evidencia documentada en la literatura. Según el Informe Anual de Viabilidad Fiscal 2023 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024a), los ingresos corrientes del departamento, sustentados en gran medida por la recaudación de impuestos, registraron una reducción en dicho periodo. Esta caída se atribuyó a la desaceleración económica observada tanto a nivel nacional como global, lo que evidencia la estrecha relación entre los tributos departamentales y la dinámica empresarial y de consumo local. Ante este escenario, el Ministerio señala que uno de los principales desafíos para el territorio es el manejo de su deuda pública, dado que la ralentización del recaudo ha sido compensada con financiamiento a través de esta herramienta fiscal.

En este contexto, el Índice de Desempeño Fiscal (IDF)⁵, proyectado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), clasifica la gestión del Atlántico en 2023 como "Vulnerable", lo que indica una mayor exposición a desequilibrios financieros ante posibles choques en su estructura fiscal. Este resultado contrasta con la clasificación de "Solvente" que el departamento había alcanzado tras superar la pandemia de COVID-19.

En línea con lo anterior, el objetivo de este estudio es analizar la evolución de las cuentas departamentales en la última década (2013-2023), destacando la dinámica de los ingresos, gastos y el endeudamiento, y su relación con el contexto macroeconómico del Atlántico. Además, busca ofrecer una visión prospectiva sobre la salud fiscal del territorio en caso de que continúe implementando el mismo modelo financiero. Para ello, se emplea estadística descriptiva y posteriormente se realiza un ejercicio de proyección utilizando un modelo ARIMA, para estimar el comportamiento futuro de las finanzas públicas y los indicadores de deuda, tomando como base su evolución histórica.

El documento se organiza en cuatro secciones, incluida esta introducción. La segunda sección examina el desempeño económico del Atlántico en términos de crecimiento productivo,

⁵ El IDF es un índice sintético que evalúa la gestión financiera de municipios y departamentos en función de criterios como la generación de recursos propios, la independencia fiscal, el control del gasto de funcionamiento, la capacidad de ahorro y la sostenibilidad del endeudamiento, de acuerdo con las normas de disciplina fiscal a nivel nacional (DNP, 2022).

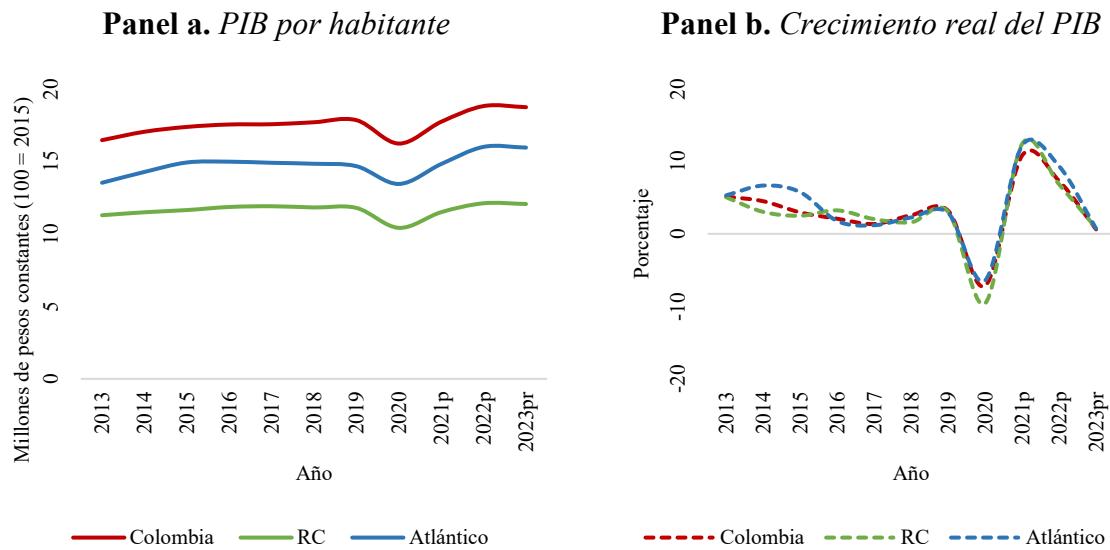
composición sectorial y empleo. La tercera sección analiza la evolución de los ingresos, gastos y el balance fiscal del departamento, con un enfoque particular en escenarios prospectivos de endeudamiento. Finalmente, la cuarta sección presenta los principales retos y recomendaciones derivados del análisis realizado.

2. Contexto económico del Atlántico

En la última década, el departamento del Atlántico se ha consolidado como la economía más destacada de la región Caribe colombiana. En términos per cápita, entre 2013 y 2023, su renta media superó en aproximadamente 3,1 millones de pesos al promedio regional, alcanzando un valor de 14,8 millones de pesos frente a los 11,6 millones registrados en el Caribe. Durante este periodo, el ingreso por habitante en el departamento pasó de 13,5 millones de pesos en el primer año a 15,9 millones en el último (**Figura 1 – Panel a**).

En línea con este desempeño, el Atlántico también se distingue del resto de territorios regionales por ofrecer mejores condiciones de vida a su población. Estos avances se explican, en buena medida, por el crecimiento sostenido de su economía, la ampliación en la cobertura de servicios públicos, la tendencia decreciente de la pobreza monetaria, y las significativas inversiones en infraestructura. Entre ellas sobresalen la expansión del acueducto y alcantarillado, la modernización de la red vial que ha fortalecido la conectividad del departamento y el impulso a sectores estratégicos como la agroindustria y los distritos de riego, entre otros factores (Álvarez & Anillo, 2024). A ello se suma su marcada vocación exportadora, privilegiada por una ubicación geoestratégica que lo conecta con los principales mercados internacionales, así como el fortalecimiento de su sector turístico, cada vez más reconocido como un motor emergente de desarrollo local.

Figura 1. Evolución del PIB por habitante y crecimiento real del PIB (2013 – 2023)



Fuente: DANE – Cuentas departamentales. Elaboración Fundesarrollo.

A pesar de su liderazgo a nivel regional, el Atlántico presenta un rezago en comparación con el promedio nacional, con un ingreso medio per cápita inferior en aproximadamente 2,8 millones de pesos. Entre los factores que podrían estar limitando su convergencia se destacan la menor calidad del empleo, las brechas en innovación y adopción tecnológica y un proceso de diversificación productiva menos dinámico que en otras economías del país. Estas condiciones restringen la generación de empleos formales y mejor remunerados, así como la inserción en cadenas de valor más sofisticadas, lo que contribuye a mantener la distancia frente a los niveles nacionales.

No obstante, el departamento ha mostrado un desempeño económico importante. Entre 2013 y 2023, su PIB creció a una tasa promedio anual del 3,8%, superior al crecimiento registrado por la región Caribe (2,8%) y por el país en su conjunto (3%). Incluso durante la pandemia y el periodo de recuperación económica posterior, el Atlántico evidenció una mayor resiliencia: en 2020, la contracción de su PIB fue del 6,4%, menor que la caída regional (9,6%) y nacional (7,2%). En los años siguientes, además, mostró un mejor desempeño relativo (**Figura 1 – Panel b**).

Así, la dinámica económica del Atlántico lo posiciona como un motor clave para las economías regional y nacional. Durante el periodo analizado, el departamento aportó en promedio el 4,4% del PIB de Colombia, superando en aproximadamente un punto porcentual

(p.p.) al segundo mayor contribuyente de la región, Bolívar (3,6%), y duplicando la participación del resto de los departamentos caribeños (véase **Tabla 1**). A nivel regional, su relevancia es aún más destacada: el Atlántico representó el 29,8% del PIB del Caribe en este periodo, es decir, más de una cuarta parte de la producción generada por los ocho departamentos que la conforman.

Tabla 1. *Participación del PIB departamental en el agregado nacional y regional (promedio 2013 - 2023)*

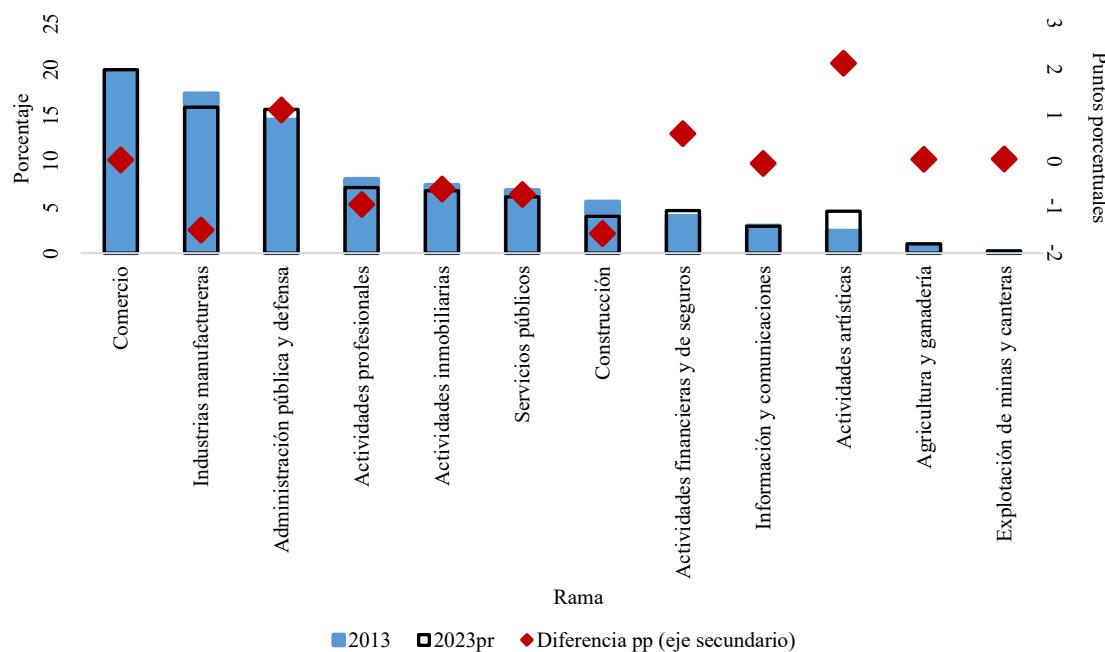
Territorio	Nacional (%)	Regional (%)
Atlántico	4,4	29,8
Bolívar	3,6	24,3
Cesar	1,8	12,1
Córdoba	1,7	11,4
La Guajira	1,0	6,8
Magdalena	1,3	8,9
San Andrés	0,2	1,0
Sucre	0,8	5,6

Fuente: DANE – Cuentas departamentales. Elaboración Fundesarrollo.

El crecimiento económico del Atlántico también se refleja en la evolución de su estructura productiva. La **Figura 2** muestra los cambios en la participación de las principales ramas de actividad económica durante la última década. En particular, los sectores de comercio, industria manufacturera y administración pública se consolidan como los principales motores de la economía local, representando en conjunto aproximadamente el 51,7% del valor agregado. No obstante, se evidencia una pérdida de relevancia de la industria manufacturera, cuya participación disminuyó en cerca de 1,5 puntos porcentuales (p.p.) en el periodo analizado.

Por otro lado, se destaca el aumento en la participación del sector de administración pública (de 1 p.p.), así como el crecimiento significativo de las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación, las cuales duplicaron su aporte a la producción total. En términos monetarios, este último sector generó más de dos mil millones de pesos en 2023.

Figura 2. Participación sectorial en el valor agregado del Atlántico (2013 y 2023)



Fuente: DANE – Cuentas departamentales. Elaboración Fundesarrollo.

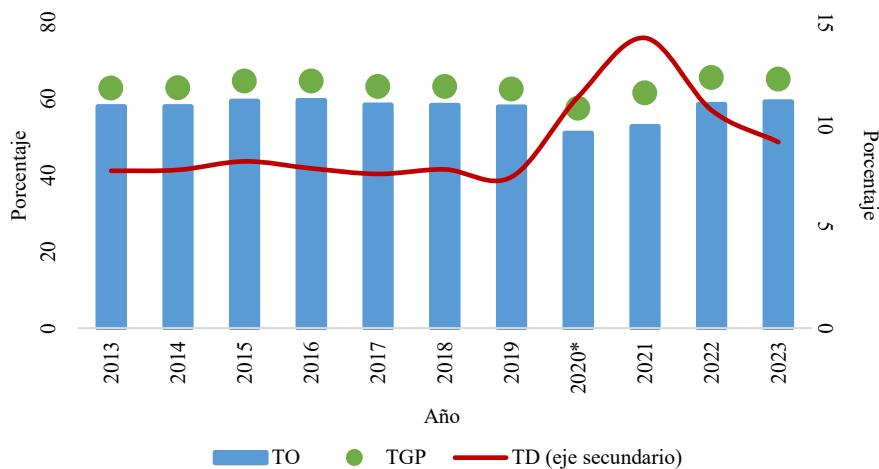
Adicional a lo expuesto, la **Figura 3** presenta la evolución de los principales indicadores del mercado laboral, los cuales están estrechamente relacionados con el ciclo económico y reflejan, con ciertos rezagos, las dinámicas de producción. Este desfase es particularmente visible en la tasa de desempleo, debido a la rigidez inherente del mercado laboral asociada a la inflexibilidad de los salarios (Ciegis *et al.*, 2013).

En el caso específico del Atlántico, se observa un aumento sostenido en la Tasa Global de Participación (TGP), indicador que refleja la proporción de la población en edad de trabajar que se incorpora activamente a la fuerza laboral. Entre 2013 y 2023, la TGP pasó del 62,8% al 65,1%, reflejando una mayor disposición de la población a integrarse en la dinámica productiva del territorio. Sin embargo, durante los años 2020 y 2021 se evidenció una contracción de este indicador, atribuible al impacto de la pandemia, cuando una menor proporción de personas manifestó intención de participar en el mercado laboral (**Figura 3**).

A pesar del incremento de aproximadamente 2,3 p.p. en la participación laboral, la Tasa de Ocupación (TO) aumentó en solo 1,2 p.p. en el mismo periodo, al pasar del 58% al 59,2%. En línea con ello, la tasa de subocupación (TS) se incrementó en 1,8 p.p., de 9,8% a 11,6%, lo que revela que una mayor proporción de la población ocupada manifiesta querer y poder trabajar

más horas, mejorar sus ingresos o desempeñarse en actividades más acordes con sus competencias. Esto evidencia las limitaciones del aparato productivo para absorber de manera efectiva la creciente oferta de trabajo, incluso en un contexto de desempeño económico positivo.

Figura 3. Evolución de los principales indicadores de empleo en Atlántico (2013 – 2023)



Fuente: DANE – GEIH. Elaboración Fundesarrollo.

De igual manera, la Tasa de Desocupación (TD) refleja un deterioro en la capacidad del mercado laboral para generar empleo suficiente. En 2013, la TD era del 7,7% de la población económicamente activa, mientras que en 2023 alcanzó el 9,1%. Este aumento se acentuó durante la crisis generada por la COVID-19, llegando a un máximo del 14,2%. Esta evolución representa un cambio estructural en la dinámica del empleo a nivel departamental, cuyas secuelas se extendieron por al menos cuatro años, retrasando la recuperación del mercado de trabajo.

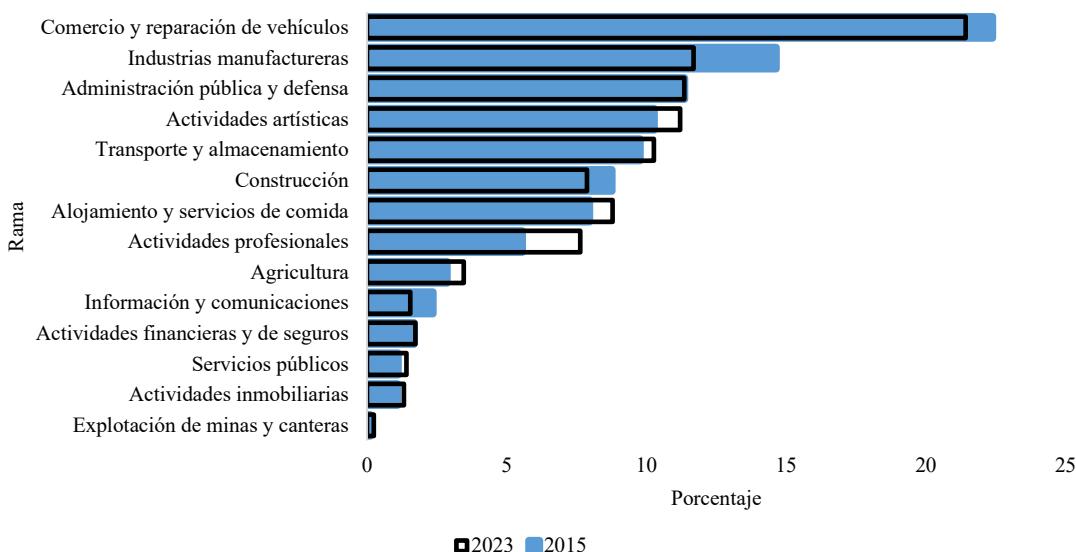
En consonancia con la dinámica sectorial previamente descrita, la distribución de la ocupación por sectores productivos en el Atlántico sigue patrones similares. El sector comercio concentra la mayor proporción del empleo departamental, con una participación superior al 20%. Le siguen dos de las ramas más dinámicas en términos de valor agregado: la industria manufacturera y la administración pública, que en 2023 generaron el 11,7% y 11,3% del total de empleos, respectivamente, equivalentes a aproximadamente 149 mil y 145 mil puestos de trabajo (**Figura 4**).

No obstante, entre 2015 y 2023 se evidencia una reducción en la participación relativa de los sectores de comercio e industria en el empleo total, con caídas cercanas a 1 p.p. y 3 p.p., respectivamente. En el caso de la industria manufacturera, esta pérdida también se reflejó en términos absolutos, con una disminución de aproximadamente 3.600 empleos.

En contraste, se observa una expansión del empleo en sectores en proceso de consolidación. Las actividades artísticas y de entretenimiento, por ejemplo, incrementaron su participación, pasando del 10,3% al 11,2% entre 2015 y 2023, lo que se traduce en más de 35.600 puestos de trabajo. De igual forma, los sectores de transporte, alojamiento y servicios de comida, vinculados todos a actividades turísticas, también ampliaron su participación laboral: el primero con un aumento de 0,5 p.p. y el segundo con una diferencia de 0,8 p.p. entre ambos años. Por su parte, las actividades profesionales mostraron una evolución significativa, al pasar del 5,6% al 7,6% de proporción del total de ocupados, lo que representa un incremento neto de aproximadamente 39.320 puestos de trabajo en el periodo analizado.

Es importante considerar que el dinamismo del empleo en el Atlántico no siempre se traduce en mayor productividad. Sectores como comercio y actividades artísticas, aunque concentran una proporción importante de la ocupación y han mostrado crecimientos recientes, registran niveles de productividad relativamente bajos al comparar su valor agregado con el número de trabajadores, además de mayores condiciones de informalidad. En contraste, ramas como la industria manufacturera y la administración pública exhiben productividades más altas, lo que refleja su mayor capacidad de generar valor por trabajador. Lo anterior resalta la importancia estratégica de diversificar la economía departamental hacia actividades con mayor potencial de sofisticación y resiliencia, como la economía creativa, el turismo sostenible o los servicios profesionales avanzados, que no solo pueden absorber empleo sino también contribuir a mejorar su calidad en el mediano y largo plazo.

Figura 4. Participación sectorial sobre el empleo total en el Atlántico (2015 – 2023)



Fuente: DANE – GEIH. Elaboración Fundesarrollo.

Tanto la dinámica productiva sectorial como la del empleo constituyen insumos clave para la definición de la política fiscal departamental, ya que permite orientar de manera eficiente la tributación y priorizar necesidades de inversión. La estructura productiva del territorio debe ser un elemento central en la planificación del gasto y en las decisiones estratégicas para la sostenibilidad fiscal y la promoción del desarrollo económico del departamento. Esto abre la posibilidad de diseñar estrategias que incentiven a los sectores con mayor generación de valor agregado o empleo formal, contribuyendo así a fortalecer las finanzas departamentales. Del mismo modo, facilita la priorización de la inversión pública en infraestructura y en la formación de capital humano para potenciar esas ramas productivas estratégicas y ampliar la base gravable en el largo plazo.

3. Evolución de las finanzas públicas (2013-2023)

3.1. Ingresos y gastos

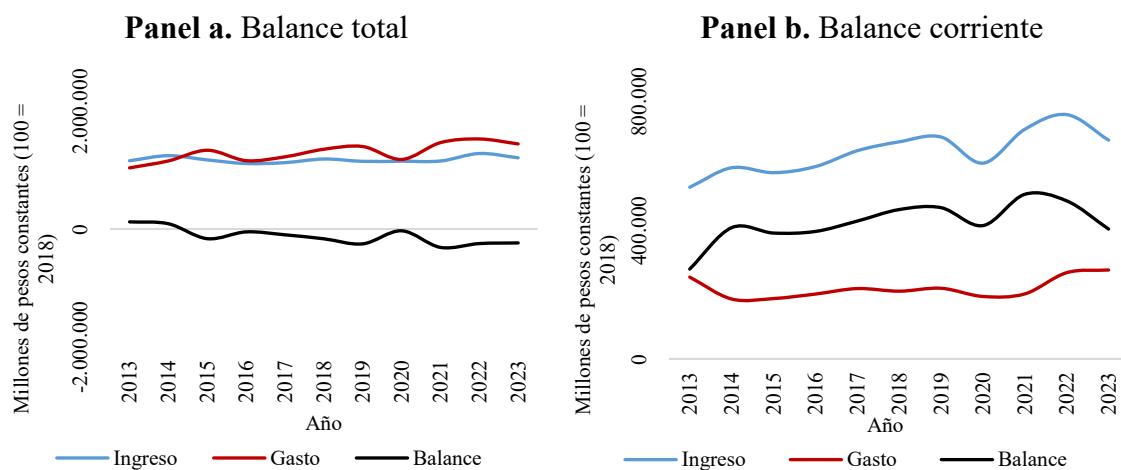
La dinámica de los ingresos y gastos del Atlántico ha mantenido una característica constante a lo largo de la última década: un déficit total, entendido como la diferencia entre los ingresos y el gasto agregado en cada vigencia. En estos términos, se observa que los ingresos departamentales crecieron un 4% en términos reales entre 2013 y 2023, pasando de 1,1 billones de pesos a 1,2 billones (**Figura 5, Panel a**). Por su parte, el gasto departamental aumentó un 39% en el mismo período, pasando de 1 billón de pesos en 2013 a 1,4 billones en 2023.

Este comportamiento evidencia que el déficit total responde a una limitación de carácter estructural, pues se ha mantenido de manera persistente durante toda la década y no se explica únicamente por la coyuntura económica. Sin embargo, el desbalance se profundizó a partir de la pandemia, lo que revela que las finanzas departamentales carecen de la resiliencia necesaria para garantizar sostenibilidad en el largo plazo y, aún más, para enfrentar de forma adecuada choques externos de gran magnitud.

A pesar de esto, al considerar los ingresos y gastos operativos de la administración local, se evidencia la existencia de un superávit de caja a lo largo de toda la década. Este se define como la diferencia entre los ingresos corrientes, aquellos percibidos de manera recurrente por la operación de la administración, y los gastos operativos (funcionamiento más el pago de obligaciones de deuda).

Los ingresos corrientes del departamento fueron de aproximadamente 533 mil millones de pesos en 2013, alcanzando 680 mil millones en 2023, lo que representa un crecimiento real de cerca del 27%. Este aumento fue sostenido, salvo en dos momentos: 2020, año impactado por la pandemia de COVID-19, y 2022-2023, periodo afectado por la desaceleración económica nacional y global, durante el cual los ingresos corrientes se redujeron en un 10% (**Figura 5, Panel b**). Por otro lado, la dinámica del gasto corriente siguió una trayectoria diferente. Entre 2013 y 2023, este gasto solo creció un 9% en términos reales, pasando de 254 mil millones a 276 mil millones de pesos. No obstante, durante el periodo pos pandémico, el gasto se incrementó en un 3%, mostrando un comportamiento contrario al de los ingresos corrientes.

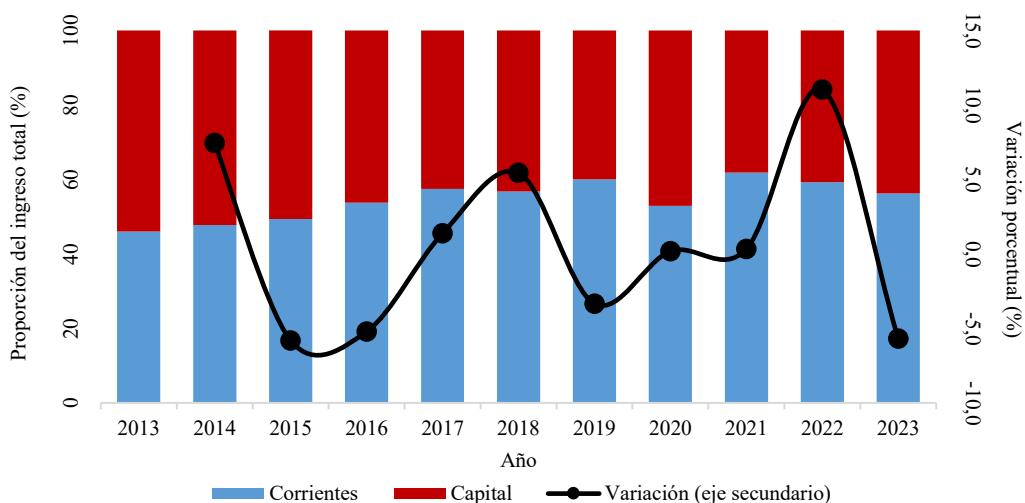
Figura 5. Balance fiscal del Atlántico (2013 – 2023)



Fuente: DNP – OEC. Elaboración Fundesarrollo.

Al analizar la composición de los ingresos del Atlántico por principales cuentas, se observa una distribución relativamente equilibrada entre ingresos corrientes e ingresos de capital. Los ingresos de capital corresponden a aquellos recursos percibidos de manera ocasional, fuera de la operación regular de la administración. No obstante, entre 2013 y 2023 se evidencia un cambio en la estructura de los ingresos del departamento. Mientras en 2013 los ingresos corrientes representaban el 46,1% del total y los ingresos de capital el 53,9%, para 2023 esta distribución se modificó a 56,3% y 43,7%, respectivamente. Esta evolución puede ser un reflejo de un esfuerzo sostenido del territorio por fortalecer la recaudación tributaria y otros ingresos recurrentes, como contribuciones, multas y sanciones (**Figura 6**).

Figura 6. Composición y variación del ingreso total, Atlántico (2013 - 2023)



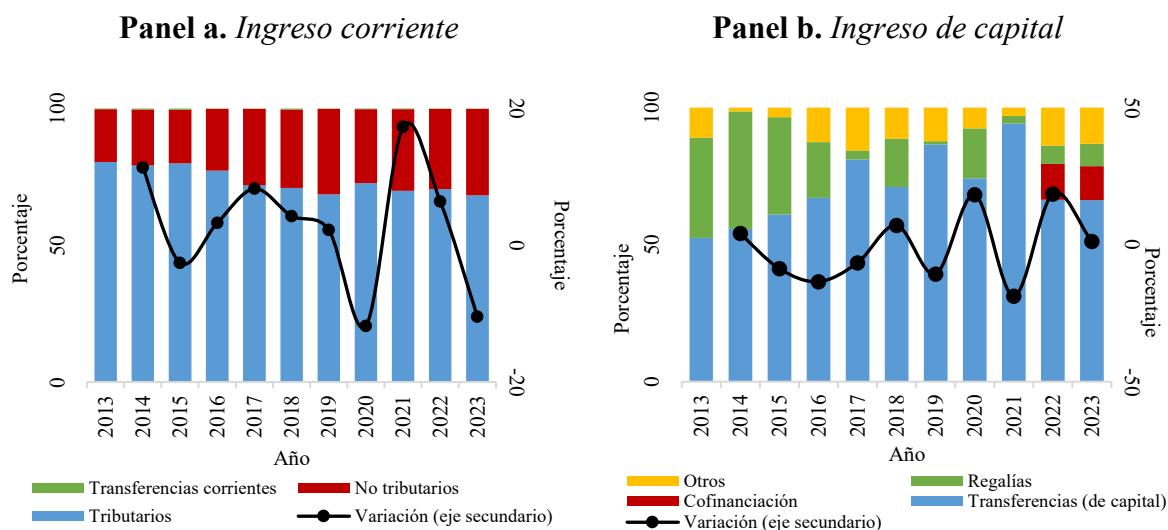
Fuente: DNP – OEC. Elaboración Fundesarrollo.

Al analizar las cuentas que componen el ingreso corriente departamental, se observa que la principal fuente de recursos corresponde a los ingresos tributarios, seguidos, en menor medida, por los ingresos no tributarios (**Figura 7, Panel a**). Adicionalmente, se destaca que entre 2013 y 2023 la participación de los ingresos no tributarios ha aumentado, pasando de representar el 19,3% en 2013 al 31,7% en 2023. Dentro de estos, en el Atlántico se recauda la contribución de valorización, aplicada a las propiedades raíces que se benefician de la ejecución de obras de interés público local y la tasa de servicios públicos y seguridad ciudadana (Gobernación del Atlántico, 2003).

La **Figura 7, Panel b** presenta la misma desagregación, pero aplicada a los ingresos de capital, junto con su variación anual. Se observa que la mayor parte de estos recursos proviene

de las transferencias de capital, es decir, recursos transferidos por el gobierno central para financiar gastos específicos de las entidades territoriales. Estas transferencias representaron, en promedio, el 70% del ingreso de capital y llegaron a aportar hasta el 94% en periodos como 2021. A partir de 2018, las variaciones en los ingresos de capital se volvieron volátiles, influenciadas por la ausencia de contribuciones de regalías en las vigencias de 2019 y 2021, y por la incorporación de recursos de cofinanciación en 2022 y 2023. En las vigencias más recientes, los recursos de regalías han comenzado a financiar proyectos de ciencia, tecnología e innovación (DNP, 2024).

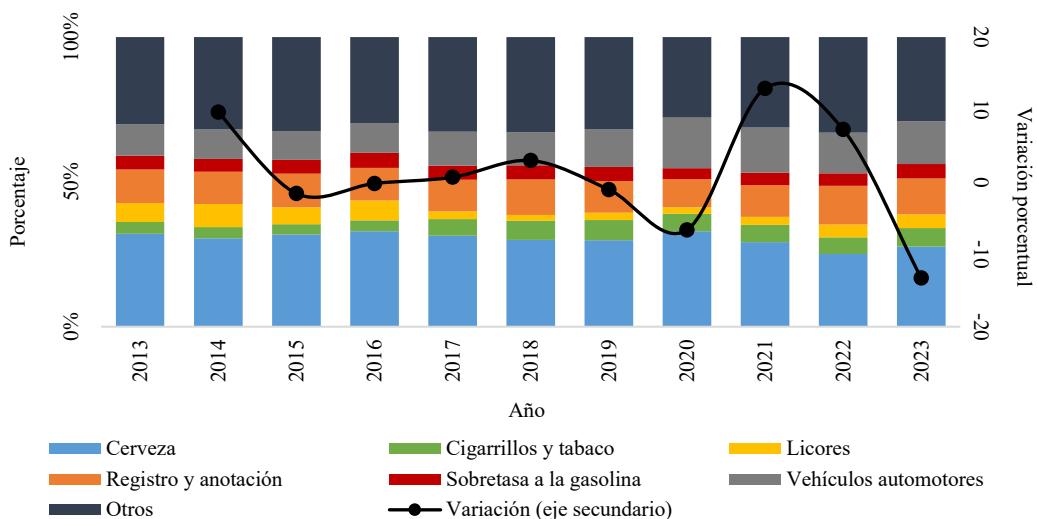
Figura 7. Composición y variación del ingreso corriente y de capital, Atlántico (2013 – 2023)



Fuente: DNP – OEC. Elaboración Fundesarrollo.

Dada la relevancia del ingreso tributario dentro de los ingresos corrientes, la **Figura 8** desagrega este componente y muestra su variación anual. Se observa que los tributos que más contribuyen son el impuesto a la Cerveza (30,3% en promedio durante la última década), el de Vehículos automotores (12,7%) y el de Registro y Anotación (11,5%). Asimismo, el componente "Otros", que agrupa impuestos con destinación específica, como las estampillas pro-desarrollo, pro-cultura y pro-bienestar del anciano, registra una participación promedio del 31,2% (Gobernación del Atlántico, 2003).

Figura 8. Composición y variación del ingreso tributario, Atlántico (2013 – 2023)



Fuente: DNP – OEC. Elaboración Fundesarrollo.

También se evidencia que el recaudo de tributos departamentales mantiene una estrecha relación con el ciclo económico observado. En particular, las vigencias 2020 y 2023 se caracterizaron por contracciones en estas cuentas, con caídas de 6,6% y 13,3%, respectivamente. Esto se explica por la fuerte dependencia de estos tributos respecto a las dinámicas de consumo (Cerveza, Licores, Cigarrillos y Tabaco), la actividad empresarial (Registro y Anotación) e incluso la inversión en bienes durables (Vehículos automotores). En el último año, todos estos registraron variaciones negativas, que oscilaron entre 4,3% (en el caso del impuesto a la Cerveza) y 20,8% (en el de Registro y Anotación).

En este contexto, resulta relevante subrayar que, así como las contracciones económicas se reflejan en caídas del recaudo, los períodos de mayor dinamismo productivo generan una oportunidad para fortalecer las finanzas departamentales. En particular, el buen desempeño económico se traduce en la creación de nuevas empresas en el mercado departamental, lo que impulsa directamente el recaudo del impuesto de Registro y Anotación. De igual forma, una mayor actividad comercial, en especial la relacionada con la venta de licores y tabaco, constituye una fuente de ingresos tributarios que se debe aprovechar. Por ello, fomentar el crecimiento empresarial y promover la expansión de sectores ligados al consumo resulta clave para sostener y ampliar la capacidad de recaudo del Atlántico, resaltando que el comercio es una de sus actividades con mayor producción y empleabilidad.

En términos per cápita, al comparar el recaudo del Atlántico con el de departamentos de la misma categoría fiscal, se evidencia una desventaja en el recaudo de los impuestos a la Cerveza, Licores, Sobretasa a la gasolina y Cigarrillos y Tabaco (**Tabla 2**). Para los tres primeros impuestos, el Atlántico registró el menor recaudo promedio durante la última década. En el caso de la Cerveza, el departamento recaudó cerca de 60 mil pesos por habitante, menos de la mitad de lo recaudado por Boyacá (125 mil pesos) en el mismo periodo.

Si bien es cierto que el consumo de cerveza en Boyacá supera al del resto de departamentos, este no es el único factor que explica su mayor recaudo. Boyacá presenta condiciones estructurales que favorecen una mayor captación de ingresos por estos gravámenes. En primer lugar, su economía tiene una importante base turística y agroindustrial distribuida en múltiples municipios, lo que amplía los puntos de venta y canales de distribución sujetos al control fiscal. En segundo lugar, el departamento ha fortalecido sus mecanismos de fiscalización y control al comercio de bebidas alcohólicas, lo que reduce la evasión y fomenta el cumplimiento tributario. Finalmente, la dinámica poblacional de Boyacá, caracterizada por un mayor número de visitantes frente a su población residente, incrementa el consumo formal registrado, lo que se refleja en un recaudo per cápita más alto.

En contraste, aun en territorios con menor consumo aparente, como Bolívar, Meta y Santander, el recaudo por habitante supera al del Atlántico, lo que sugiere que el bajo desempeño del Atlántico obedece más a factores de gestión, control y estructura del mercado que a los niveles de consumo en sí mismos.

Respecto al impuesto a Licores, el Atlántico alcanzó una cifra per cápita de aproximadamente 8.200 pesos, casi tres veces inferior al de Boyacá (29 mil pesos). De manera similar, en la Sobretasa a la gasolina, el Atlántico percibió 8.600 pesos por habitante, mientras que Santander y Meta reportaron promedios cercanos a 13 mil pesos. En cuanto al impuesto a Cigarrillos y Tabaco, el departamento reportó el segundo menor recaudo (9.800 pesos), solo por encima de Bolívar (9.600 pesos), considerablemente inferior al observado en Meta (24.600 pesos).

En departamentos como Boyacá, en vigencias recientes se han fortalecido las políticas de gestión del recaudo mediante acciones contra la evasión de impuestos y el control del contrabando de cervezas extranjeras. Estas medidas, junto con la recuperación de la dinámica económica tras la pandemia, han permitido impulsar el recaudo en los últimos tres años.

Adicionalmente, este departamento ha implementado estrategias que podrían servir de referencia para el Atlántico en materia de promoción del recaudo no tributario, como el incremento de los derechos por la explotación de juegos de suerte y azar (MinHacienda, 2024b). Esta actividad, enmarcada en el sector de Actividades artísticas y de entretenimiento, ha sido la de mayor crecimiento en la última década en el Atlántico.

Tabla 2. Recaudo per cápita promedio*, departamentos (2013 - 2023)

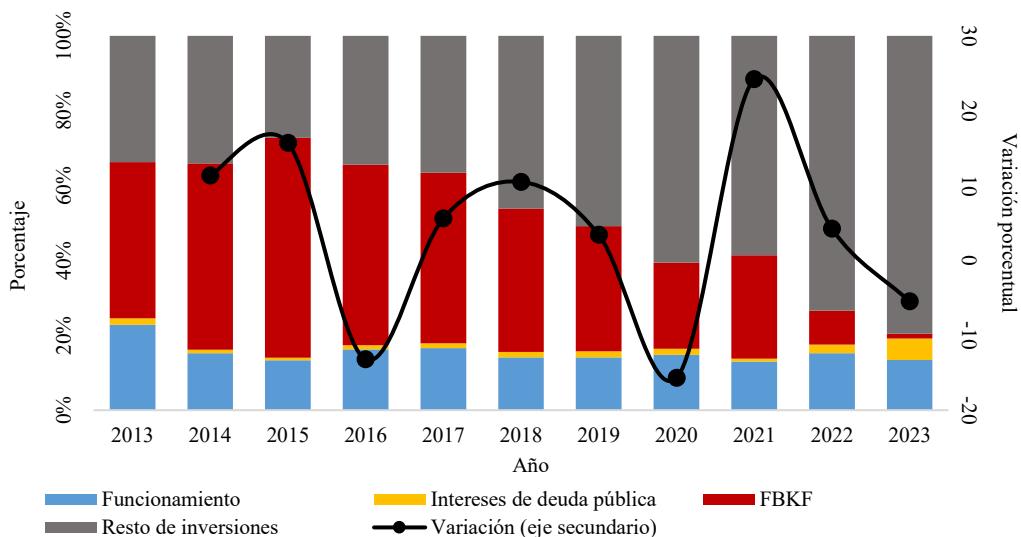
Departamento	Cerveza	Cigarrillos y tabaco	Licores	Registro y anotación	Sobretasa a la gasolina	Vehículos automotores	Otros
Atlántico	55,9	9,8	8,2	21,2	8,6	23,1	57,5
Bolívar	69,4	9,6	11,9	16,2	9,3	6,9	23,4
Boyacá	125,2	17,2	29,0	16,7	11,4	11,9	26,6
Meta	78,3	24,6	19,3	27,3	13,0	24,8	68,1
Santander	70,2	15,3	13,4	24,8	12,9	28,7	90,3

Fuente: DNP – OEC. Elaboración Fundesarrollo.

*Cifras expresadas en miles de pesos.

La **Figura 9** presenta la desagregación del gasto departamental y su variación anual, dividido en gasto corriente – integrado por los gastos de funcionamiento y el pago de intereses de deuda pública – y gasto de capital – compuesto por la inversión en FBKF y el resto de inversiones o inversión social –. Se evidencia que, durante la última década, el gasto ha experimentado una recomposición importante. En primer lugar, la inversión en infraestructura se redujo considerablemente entre 2013 y 2023, pasando de 433 mil millones a 18,8 mil millones de pesos, lo que representa una caída del 96%. Paralelamente, la inversión social cobró mayor protagonismo, aumentando de 350 mil millones a 1,1 billones de pesos en el mismo periodo. En las vigencias más recientes, se priorizaron inversiones en seguridad y justicia social, ordenamiento territorial, promoción de la productividad, acción climática, seguridad alimentaria y convergencia regional (DNP, 2022).

Figura 9. Composición y variación del gasto total, Atlántico (2013 – 2023)



Fuente: DNP – OEC. Elaboración Fundesarrollo.

En términos operativos, el gasto de funcionamiento se redujo en términos reales en un 18%, pasando de 237 mil millones a 193 mil millones de pesos. En contraste, el pago de intereses de deuda pública se incrementó en un 377%; mientras que en 2013 el monto destinado a estas obligaciones era de aproximadamente 17 mil millones de pesos, en 2023 ascendió a casi 83 mil millones, reflejando el aumento de la carga financiera derivada del endeudamiento.

De lo anterior se destaca que el crecimiento de la inversión está estrechamente vinculado al comportamiento de la FBKF, ya que los períodos de reducción del gasto total (2016, 2019, 2020, 2022 y 2023) coinciden con contracciones significativas en este componente del gasto. Asimismo, la caída de la inversión en infraestructura se relaciona con la volatilidad de los ingresos de capital a partir de 2018. Esta inestabilidad dificulta la planeación y ejecución de proyectos estratégicos de mediano y largo plazo, lo que pone en evidencia la alta dependencia del departamento de dichos recursos para financiar este rubro. A ello se suma la reducción del recaudo propio, que limita la disponibilidad de ingresos de libre destinación y, en consecuencia, restringe aún más la capacidad de inversión en este tipo de proyectos.

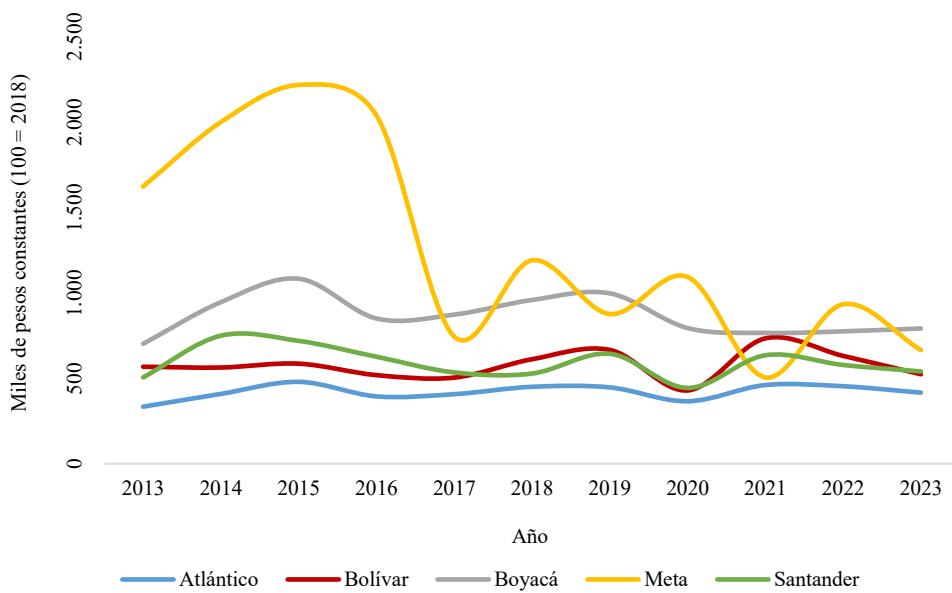
Es importante destacar que, de acuerdo con estudios previos como los de Bohamah *et al* (2018) y Kanu *et al* (2014), la FBKF resulta fundamental para fortalecer la competitividad y el crecimiento económico en territorios en desarrollo. Asimismo, se requiere garantizar la disponibilidad de recursos y un nivel adecuado de ahorro que permita sostener la inversión en

capital fijo (Govdeli, 2022), por lo que este es uno de los principales retos del Atlántico en materia fiscal.

La inversión por habitante es otro indicador que resulta relevante analizar de manera comparativa. Considerando los departamentos mencionados previamente, la **Figura 10** muestra la evolución de este indicador en el Atlántico y sus similares en el periodo de análisis. Se observa que el territorio registró la menor inversión per cápita a lo largo de la década, con un promedio de 420.100 pesos. Además, esta inversión se amplió entre el primer y el último año, pasando de 334.000 pesos en 2013 a 416.400 pesos en 2023. Esta cifra resulta comparativamente baja si se tiene en cuenta que el promedio de la década para Boyacá fue más del doble (867.500 pesos) y para Meta casi el triple (1,2 millones de pesos). Este último departamento presentó una dinámica particular en su inversión por habitante, afectada por la caída de los precios del petróleo y la reforma al Sistema General de Regalías, factores que se sustentan en su fuerte dependencia de la producción de hidrocarburos (Salcedo Saldaña, 2018).

Al respecto, destacan las destinaciones reportadas en los últimos periodos por Boyacá y Santander, orientadas a impulsar la inversión en infraestructura. En el caso de Boyacá, los recursos se han enfocado en la mejora de la red hospitalaria y en el desarrollo y mantenimiento de vías, mientras que Santander ha priorizado proyectos públicos de vivienda. En ambos departamentos, estas inversiones han sido financiadas mediante recursos de deuda, respaldados con garantías provenientes del recaudo de tributos específicos, como el impuesto a la Cerveza (MinHacienda, 2024b; 2024c).

Figura 10. Evolución de la inversión por habitante, departamentos (2013 – 2023)



Fuente: DNP – OEC. Elaboración Fundesarrollo.

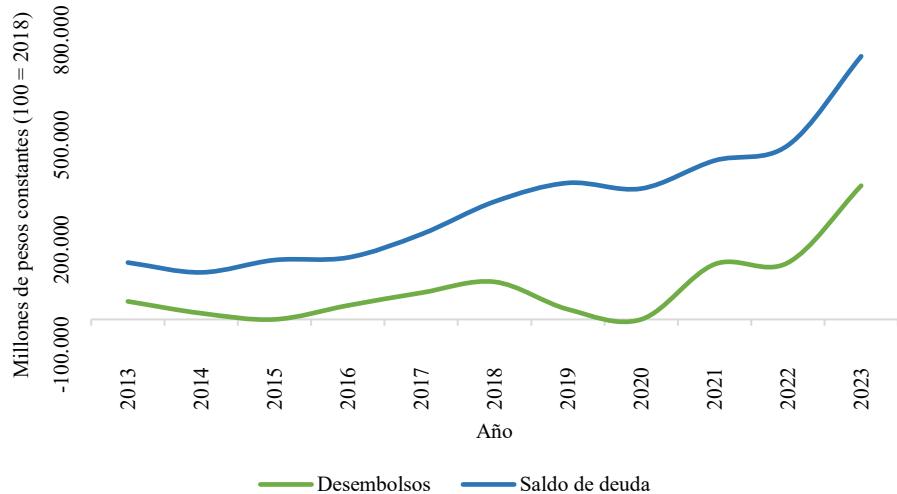
3.2. Deuda y sostenibilidad fiscal

3.2.1. Evolución de la deuda e indicadores de salud fiscal

Un factor relevante en el contexto fiscal del Atlántico es el comportamiento de su deuda pública. Entidades de control del orden nacional han advertido sobre los desafíos asociados al desempeño fiscal del departamento, haciendo un llamado a la prudencia en la contratación de nuevos créditos destinados a financiar inversión, con el fin de no comprometer la sostenibilidad de los compromisos ya adquiridos, su capacidad de pago y la calificación de riesgo del territorio (MinHacienda, 2024).

La **Figura 11** muestra la evolución de los desembolsos y del saldo total de la deuda del departamento, evidenciando un incremento tanto en los recursos obtenidos por concepto de crédito como en el compromiso global de pago. Entre 2013 y 2023, el monto de los desembolsos se multiplicó por 7,4 veces: mientras que en 2013 se recibió un empréstito por 59.231 millones de pesos, en 2023 esta cifra ascendió a 383.178 millones. Durante este periodo, el Atlántico accedió a créditos de forma continua, excepto en 2020. A partir de ese año, los desembolsos crecieron significativamente, alcanzando cerca de 158 mil millones en 2021 y 162 mil millones en 2022, superando el promedio del periodo 2013–2019 (46 mil millones de pesos anuales).

Figura 11. Evolución de los desembolsos y la deuda total, Atlántico (2013 - 2023)



Fuente: CGN – FUT. Elaboración Fundesarrollo.

Como resultado del aumento sostenido en los desembolsos, el saldo acumulado de deuda también presentó un crecimiento importante. Entre 2013 y 2023, el saldo total se multiplicó por más de cuatro veces, pasando de 189.720 millones a 783.999 millones de pesos. Este crecimiento fue especialmente pronunciado en 2023, año en el que el saldo aumentó en un 51% respecto al valor registrado en 2022.

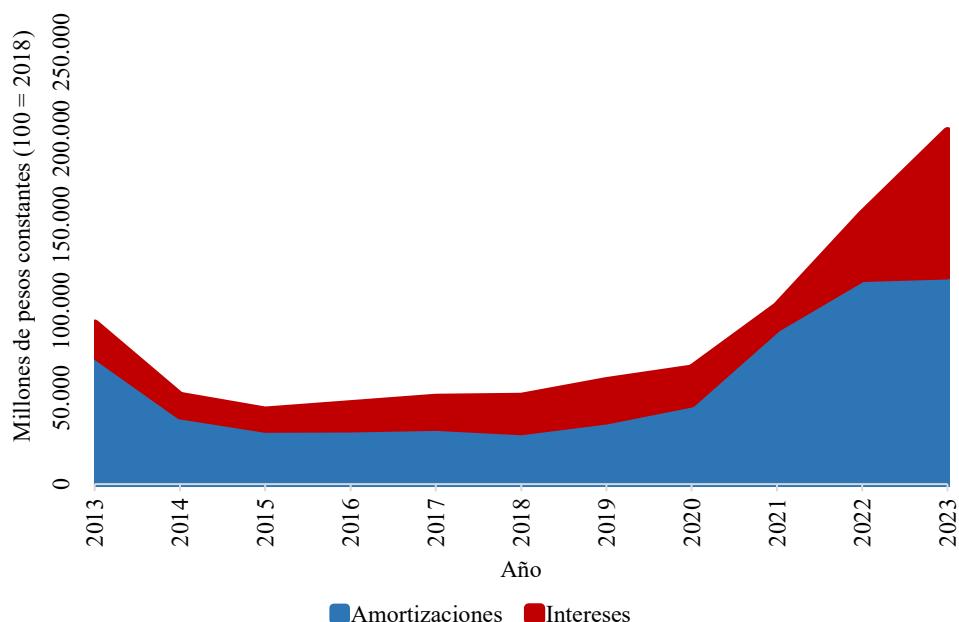
Según el reporte presentado a la Contaduría General de la Nación, los recursos provenientes de estos empréstitos se destinaron a sectores como salud, transporte, ambiente y desarrollo sostenible, deporte y recreación, gobierno territorial y otros sectores varios. Los mayores desembolsos se concentraron en los dos últimos, orientados a la financiación de proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo 2020–2023, con fuentes de financiamiento internacionales como la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Adicionalmente, se obtuvieron recursos para el fortalecimiento de la red hospitalaria, infraestructura vial, saneamiento ambiental, mitigación de riesgos, obras del corredor portuario y la realización de los Juegos Centroamericanos.

El creciente nivel de endeudamiento del departamento también representa una presión progresiva sobre su gasto corriente, particularmente en la subcuenta correspondiente al servicio de la deuda. Este componente refleja los recursos destinados al pago de los compromisos financieros adquiridos en períodos anteriores y se divide en dos rubros principales:

amortizaciones, que corresponden al pago del capital adeudado, y pago de intereses, que representa el costo de acceder al crédito.

Entre 2013 y 2023, los pagos realizados por concepto de amortización del capital pasaron de 75.151 millones de pesos a 121.062 millones, lo que equivale a un incremento real del 61% (**Figura 12**). Por su parte, el pago de intereses registró un aumento aún más alto: en 2013 se destinaron 17.352 millones de pesos a este concepto, mientras que en 2023 la cifra ascendió a 82.747 millones, es decir, 4,7 veces más que al inicio del periodo.

Figura 12. *Evolución de los componentes del servicio de la deuda, Atlántico (2013 - 2023)*



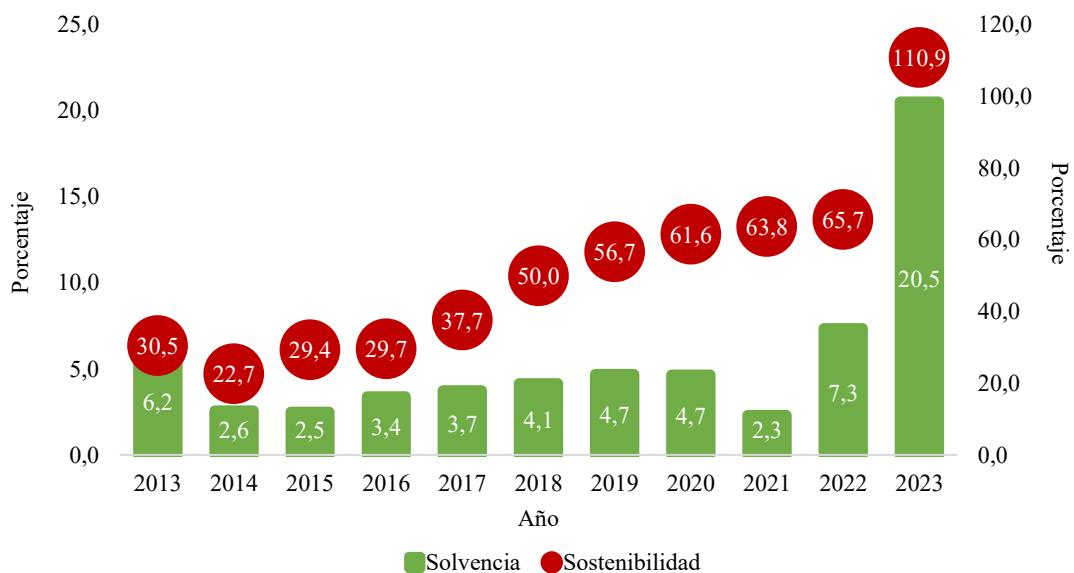
Fuente: CGN – FUT. Elaboración Fundesarrollo.

Este aumento en el costo del servicio de la deuda fue especialmente marcado entre 2021 y 2023. Entre 2021 y 2022, el pago de intereses se incrementó en un 205%, y entre 2022 y 2023 creció un 129% adicional. Esta tendencia está estrechamente vinculada al contexto macroeconómico de esos años, caracterizado por elevados niveles de inflación y una política monetaria restrictiva. En particular, la tasa de intervención del Banco de la República, referente para el costo del crédito en el país, pasó del 4% a comienzos de 2022 al 13,25% a mediados de 2023, alcanzando niveles históricos en lo corrido del siglo XXI (Banco de la República, 2023). Este escenario implicó un encarecimiento sustancial del crédito y mayores costos de sostenimiento de la deuda en el largo plazo.

Como herramienta complementaria a lo mencionado, la **Figura 13** presenta la evolución de dos indicadores vitales para evaluar la calidad de la deuda de las entidades territoriales: el indicador de solvencia y el indicador de sostenibilidad. Ambos permiten valorar la capacidad de la administración para asumir y gestionar sus compromisos financieros de forma responsable.

Por un lado, el indicador de solvencia mide la proporción entre el valor de los intereses pagados en una vigencia y el ahorro operacional del mismo periodo. Según lo estipulado por la Ley 358 de 1997, este no debe superar el 40%, ya que un valor por encima sugiere una carga excesiva de este rubro del servicio de la deuda sobre los ingresos corrientes disponibles. En el caso del departamento del Atlántico, aunque esta razón se ha mantenido dentro de los límites establecidos por la norma, se evidencia un incremento a lo largo del periodo analizado. Entre 2013 y 2023, la relación aumentó en 14,3 p.p., pasando del 6,2% al 20,5%, respectivamente. Este crecimiento fue especialmente alto entre 2022 y 2023, cuando el indicador pasó del 7,3% al 20,5%, lo que refleja el efecto de la contratación de deuda en un contexto macroeconómico poco favorable para la puesta en marcha de esta herramienta de financiación.

Figura 13. Evolución de indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda, Atlántico (2013 - 2023) - (%)



Fuente: CGN – FUT y DNP – OEC. Elaboración Fundesarrollo.

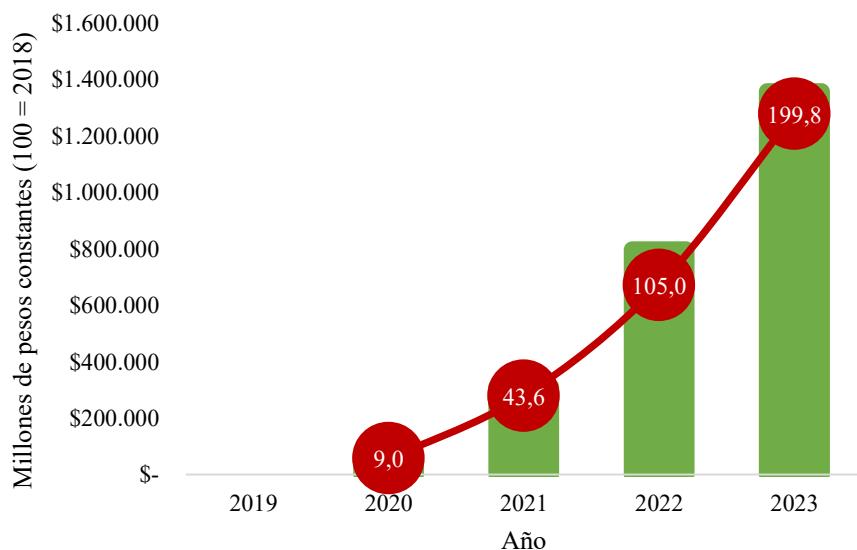
Por su parte, el indicador de sostenibilidad representa la relación entre el saldo total de la deuda y los ingresos corrientes del departamento, reflejando el grado en que las obligaciones

financieras comprometen la capacidad de generación de recursos. En este caso, se observa un deterioro significativo: la proporción pasó del 30,5% en 2013 al 110,9% en 2023, superando con creces el límite legal del 80% establecido por la misma ley. Este resultado indica que el Atlántico ha agotado su margen de endeudamiento sano, lo cual podría poner en riesgo su sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

Como complemento a lo anterior, y ante el creciente peso del costo de la deuda sobre los recursos del departamento, la **Figura 14** presenta un ejercicio que estima, en términos absolutos y porcentuales, cuánto más elevados debieron ser los ingresos corrientes del Atlántico para mantener la proporción servicio de la deuda/ingresos corrientes en un máximo del 10%. Esto corresponde al nivel observado antes del inicio de la expansión progresiva del endeudamiento a partir de 2020.

Dado que el servicio de la deuda aumentó aproximadamente 1,5 veces entre 2021 y 2022 y que el incremento entre 2022 y 2023 superó el 31%, se observa que, para sostener el indicador en el límite del 10%, los ingresos corrientes del departamento debieron ser, entre 2020 y 2023, en promedio 630 mil millones de pesos superiores a los valores efectivamente observados. En términos porcentuales, ello implica que los ingresos debieron crecer 9% por encima de su valor observado en 2020, 44% en 2021, duplicarse en 2022 y cerca de multiplicarse por cuatro en 2023.

Figura 14. Evolución esperada de los ingresos corrientes para mantener el peso de los intereses de deuda bajo el 10%, Atlántico (2013 - 2023)



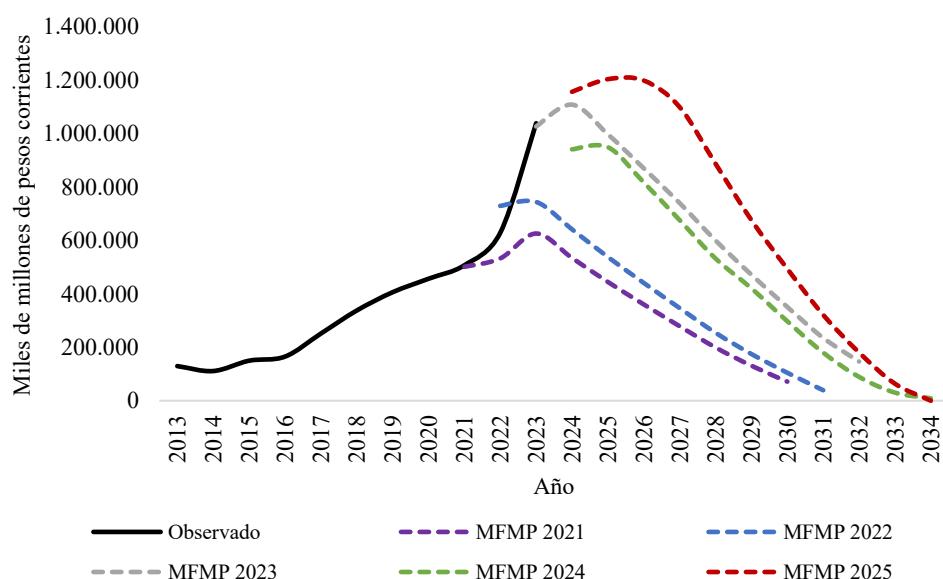
Fuente: CGN – FUT y DNP – OEC. Elaboración Fundesarrollo.

3.2.2. Proyección de déficit e indicadores de solvencia y sostenibilidad en el mediano plazo

Con el objetivo de brindar un análisis prospectivo sobre la deuda del departamento del Atlántico, este estudio propone un ejercicio de dos etapas complementarias. En la primera, se examina la evolución histórica del saldo y los intereses de la deuda durante la última década, y se contrastan con las proyecciones contenidas en los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP) publicados en los últimos cuatro años. Estos instrumentos son fundamentales para la planeación financiera territorial, ya que buscan garantizar la transparencia, el equilibrio fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La segunda etapa consiste en comparar las proyecciones realizadas por la administración, en cuanto a ingresos, gastos, déficit total e índice de sostenibilidad, con las estimaciones generadas mediante un modelo autorregresivo integrado de medias móviles (ARIMA). Esta modelación econométrica es ampliamente utilizada en análisis de series temporales macroeconómicas, se basa en el supuesto de que el comportamiento presente de una variable puede ser explicado por la trayectoria de sus valores pasados y por la presencia de perturbaciones transitorias, por lo que permite construir una referencia alternativa para contrastar la viabilidad y consistencia de las proyecciones oficiales. La especificación de este modelo se detalla en el **Anexo 1**.

Figura 15. Proyecciones MFMP de saldo de deuda (2013 – 2034)

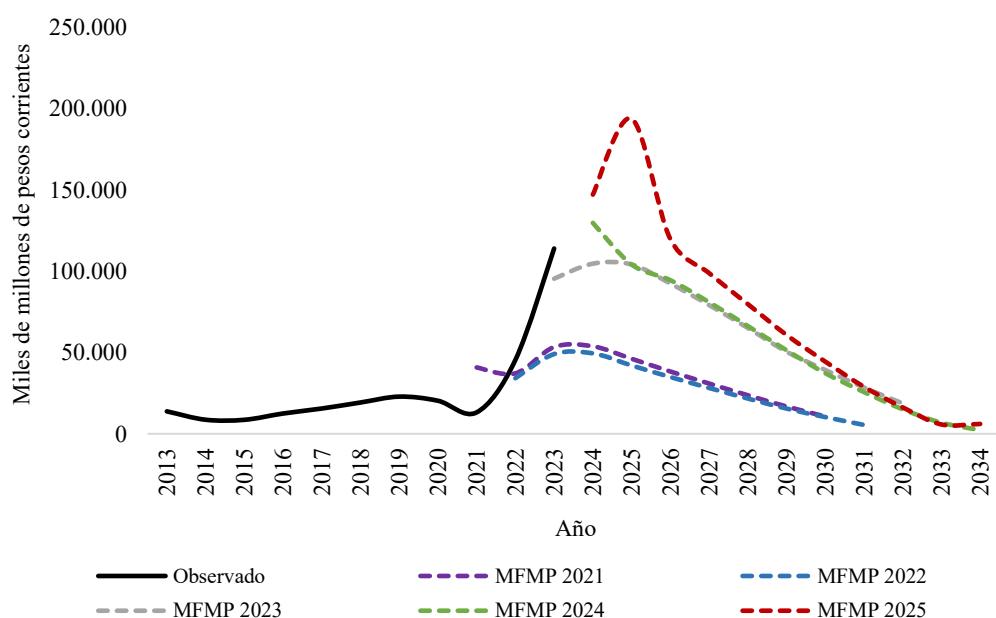


Fuente: CGN – FUT y Gobernación del Atlántico – MFMP. Elaboración Fundesarrollo.

En primer lugar, la **Figura 15** muestra que, a pesar del creciente saldo de deuda, los MFMP prevén una reducción progresiva del endeudamiento hasta liquidarlo por completo en un horizonte de diez años. Para ello, se plantea una programación anual de pagos crecientes, que permite la amortización total de los compromisos en el periodo propuesto. Este patrón de reducción se mantiene casi idéntico en los cinco MFMP analizados, lo que evidencia que se ha previsto y se prevé, a la vez, contar con recursos que permitan sostener dichos pagos crecientes para garantizar un desendeudamiento.

De forma similar, y a pesar del incremento en el costo de la deuda, los MFMP también proyectan la cancelación total del pago de intereses en el mismo periodo. La **Figura 16** muestra que los pagos proyectados aumentan de manera sostenida año a año, en concordancia con el crecimiento del endeudamiento observado. En particular, el MFMP del año 2025 estima un pago por concepto de intereses cercano a los 153.600 millones de pesos, una cifra considerablemente mayor que la contemplada en los MFMP de los años 2021 a 2024.

Figura 16. *Proyecciones MFMP de intereses de deuda (2013 – 2034)*

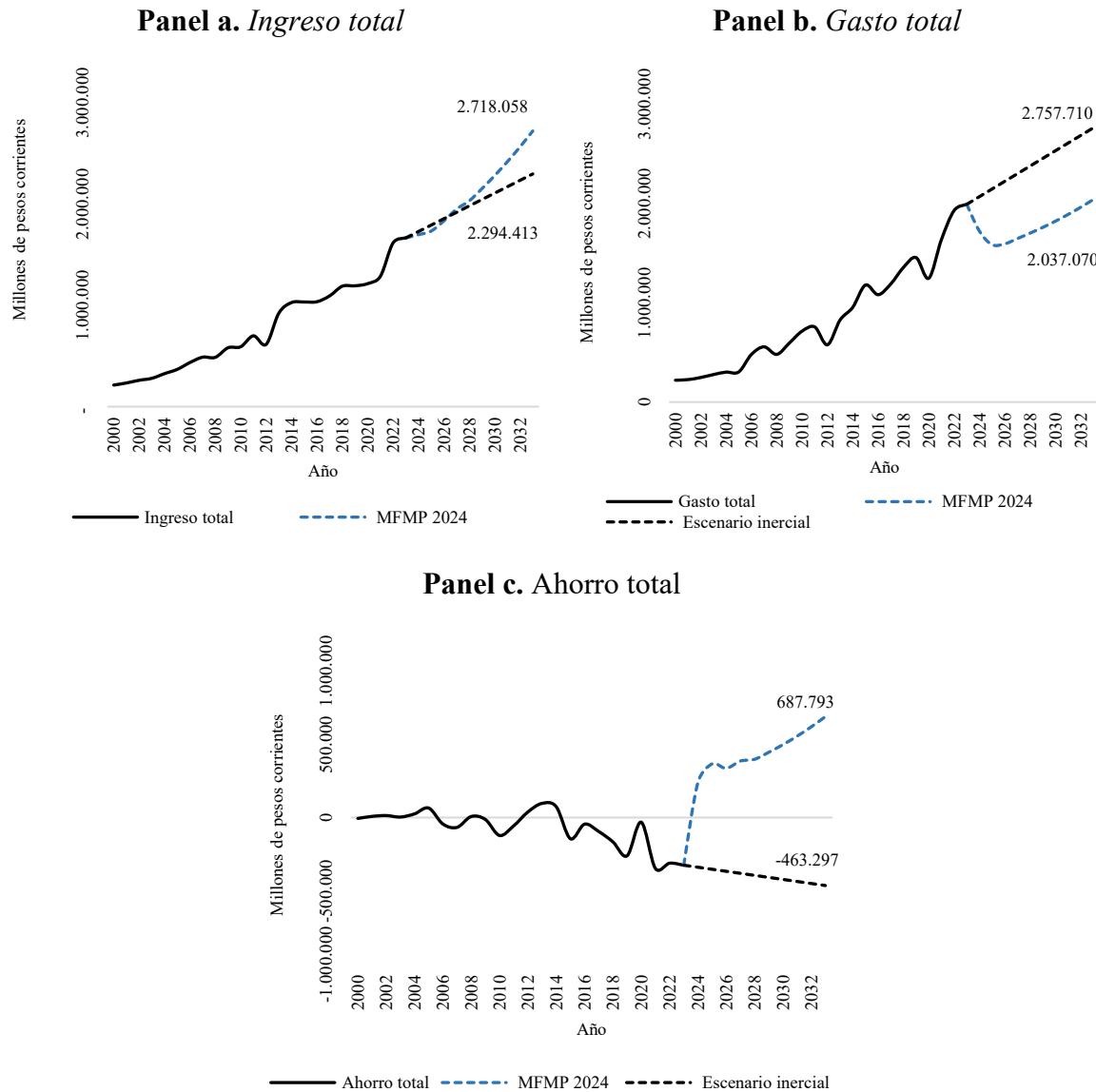


Fuente: CGN – FUT y Gobernación del Atlántico – MFMP. Elaboración Fundesarrollo.

Para trazar el camino hacia los objetivos planteados en los MFMP, la **Figura 17** presenta la comparación entre las proyecciones del modelo ARIMA (escenario inercial) y las propuestas en dichos planes, tomando como referencia el correspondiente a la vigencia 2024. El **Panel a** muestra que el MFMP proyecta un crecimiento progresivo del ingreso total del departamento,

que alcanzaría los 2,7 billones de pesos en 2032, bajo el supuesto de un crecimiento promedio anual del 5%. No obstante, la tendencia observada en las últimas dos décadas sugiere un ritmo de crecimiento más moderado, cercano al 3,3% anual, lo que ubicaría el ingreso total del Atlántico en aproximadamente 2,3 billones de pesos para ese mismo año.

Figura 17. Proyección de ingresos, gastos y ahorro total, Atlántico (2000 – 2032)



Fuente: DNP – OEC y Gobernación del Atlántico – MFMP. Elaboración Fundesarrollo.

Por su parte, el **Panel b** presenta la misma comparación, pero aplicada al gasto total. En este caso, se evidencia una diferencia marcada entre ambas proyecciones: mientras el MFMP de 2024 anticipa una contención del gasto, con un crecimiento promedio anual de baja magnitud (0,4%) y un valor proyectado de 2 billones de pesos en 2032, la tendencia histórica muestra un

crecimiento promedio cercano al 7% anual. De mantenerse esta dinámica, el gasto total se ubicaría en torno a los 2,7 billones de pesos para la misma vigencia. Cabe destacar que la proyección de gasto incluida en el MFMP resulta poco realista si se considera, además, la creciente carga del servicio de la deuda sobre este, la cual ejercerá una presión adicional sobre esta cuenta en la medida en que se contraigan nuevos créditos en suma de los ya contratados.

La relación entre ingresos y gastos da lugar al cálculo del ahorro total, también conocido como superávit cuando es positivo, o déficit cuando el gasto supera al ingreso percibido. El **Panel c** muestra las proyecciones realizadas sobre este rubro, reflejando una dinámica similar a la observada en los indicadores previamente analizados. Mientras que la relación ingreso-gasto contemplada en el MFMP proyecta un superávit creciente en caja, que alcanzaría los 688 mil millones de pesos en 2032, las tendencias históricas ofrecen un panorama distinto. Tomando como base el comportamiento de los últimos nueve años, se anticipa la persistencia del déficit fiscal en las finanzas del departamento, sumado a una profundización de este que llevaría el saldo negativo a los 463 mil millones de pesos en la misma vigencia.

Estas divergencias refuerzan la necesidad de revisar los supuestos macro-fiscales del MFMP, en particular frente a la evolución real de los ingresos y el compromiso estructural que ha causado el endeudamiento en el gasto, siendo estos factores que limitan el margen para lograr superávits sostenidos sin reformas estructurales o medidas de contención del gasto.

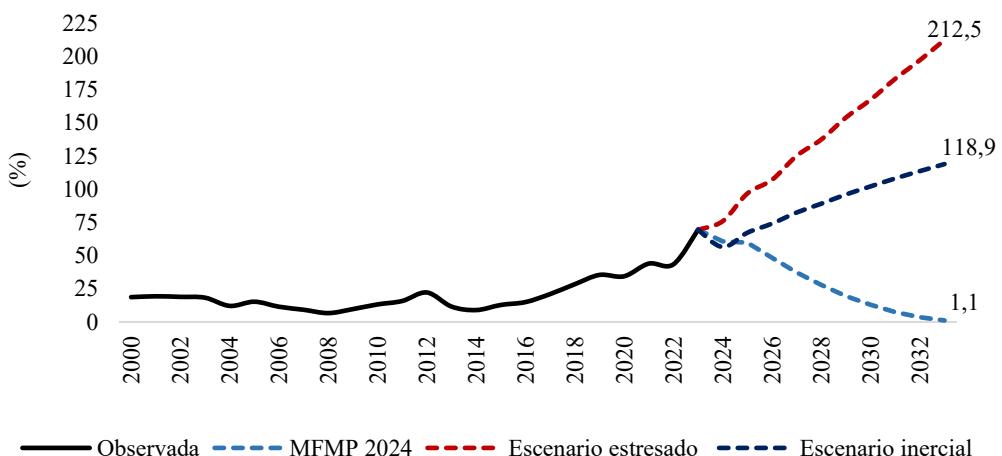
El comportamiento de los ingresos y el aumento en el saldo de la deuda también se reflejan en los indicadores de salud fiscal que monitorean el nivel de endeudamiento de las entidades territoriales. La **Figura 18** presenta dos escenarios que ilustran la evolución del indicador de sostenibilidad definido por la Ley 358 de 1997. En cada caso se comparan tres trayectorias: i) la proyección oficial del MFMP 2024, ii) una tendencia inercial en la que proyectan de forma independiente las variables de ingresos y deuda, y posteriormente el indicador de sostenibilidad resulta de calcular el cociente entre ambas; y iii) un escenario “estresado”, en el cual se proyecta directamente el indicador de sostenibilidad como una serie independiente, sin derivarlo de estimaciones adicionales. La diferencia entre el **Panel a** y el **Panel b** radica en la incorporación de la vigencia 2023 en la serie, dada la magnitud del saldo de la deuda en ese año.

De acuerdo con el MFMP 2024, el indicador se reduciría de forma progresiva hasta alcanzar un 1,1% en 2032, lo que implicaría una mejora acelerada en la capacidad del departamento para

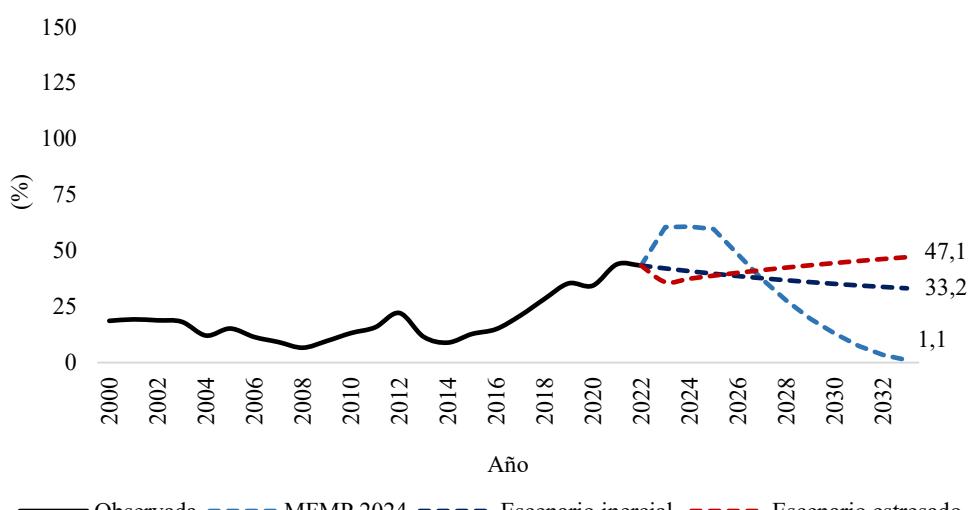
sostener su deuda. No obstante, los escenarios alternativos construidos muestran trayectorias significativamente distintas a este resultado, especialmente bajo la consideración del fuerte aumento de la deuda en 2023 o su exclusión del análisis.

Figura 18. Proyecciones del indicador de sostenibilidad, distintos escenarios (2000 – 2032)

Panel a. Con 2023



Panel b. Sin 2023



Fuente: DNP – OEC y Gobernación del Atlántico – MFMP. Elaboración Fundesarrollo.

Cuando se incluye la tendencia observada en 2023, el escenario inercial proyecta que la relación deuda/ingresos corrientes alcanzaría un 118,9% en 2032, superando el límite legal vigente del 100% y evidenciando que el saldo de la deuda superaría a los ingresos corrientes del departamento. Bajo el escenario estresado, la proporción se incrementaría hasta 212,5%, lo que sugiere un panorama crítico para el saneamiento fiscal del Atlántico en el largo plazo.

Si se asume que los niveles de endeudamiento de 2023 responden a un comportamiento atípico y se utilizan valores más conservadores observados desde 2022 hacia atrás, las proyecciones del modelo ARIMA aún son lejanas del escenario planteado en el MFMP 2024. En este caso, el escenario inercial proyecta el indicador de sostenibilidad en 33%, mientras que el escenario estresado lo ubicaría en 47,1% para 2032.

3.2.3. La deuda del Atlántico en el contexto nacional

Con el propósito de evaluar comparativamente el desempeño fiscal del Atlántico en su dimensión más crítica, según el análisis individual, se contrastaron sus resultados con los de otros departamentos clasificados en Categoría Primera por el DNP. Esta categorización se basa principalmente en dos criterios: el nivel de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) y el tamaño poblacional. Dentro de este grupo comparativo se incluyen los departamentos de Bolívar, Boyacá, Meta y Santander.

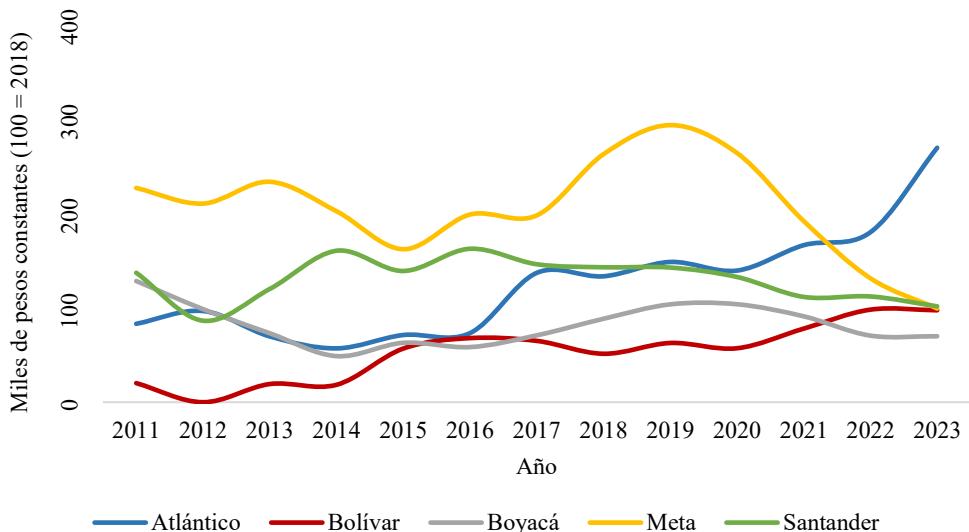
El primer elemento de análisis corresponde a la evolución histórica de la deuda total per cápita. La **Figura 19** muestra que el comportamiento del Atlántico es desfavorable frente a sus pares: entre 2011 y 2023, su nivel de endeudamiento por habitante ha aumentado, a diferencia de lo observado en departamentos como Meta y Boyacá, donde dicha deuda se ha reducido. En particular, si se divide el saldo de la deuda del Atlántico entre su población, se observa que en 2011 cada habitante debía en promedio 83 mil pesos, mientras que en 2023 este valor ascendió a 269 mil pesos, es decir, más de tres veces la cifra inicial.

Un caso similar es el de Bolívar, que también ha recurrido a la deuda como mecanismo de financiamiento. Entre 2011 y 2023, la deuda per cápita de este departamento creció en una proporción cercana a cinco veces. Sin embargo, es importante señalar que partía de niveles bajos de endeudamiento: en 2011 su deuda por habitante era de 20 mil pesos, y aunque en 2023 aumentó a 97 mil pesos, esta cifra sigue siendo casi tres veces menor a la del Atlántico.

Otro elemento que pone en evidencia el nivel alto de endeudamiento del departamento es la comparación de cifras para 2023: todos los departamentos del grupo presentan niveles de deuda por habitante inferiores a la mitad del valor observado en el Atlántico. El caso más representativo es el de Boyacá, cuya deuda per cápita equivale a apenas una cuarta parte de la

registrada en el territorio. Resulta relevante destacar que esta situación representa un giro frente al escenario de 2011, cuando eran Boyacá y Santander los departamentos con una deuda por habitante superior a la del Atlántico, con valores que la duplicaban en ese entonces.

Figura 19. Deuda per cápita, departamentos (2013 - 2023)



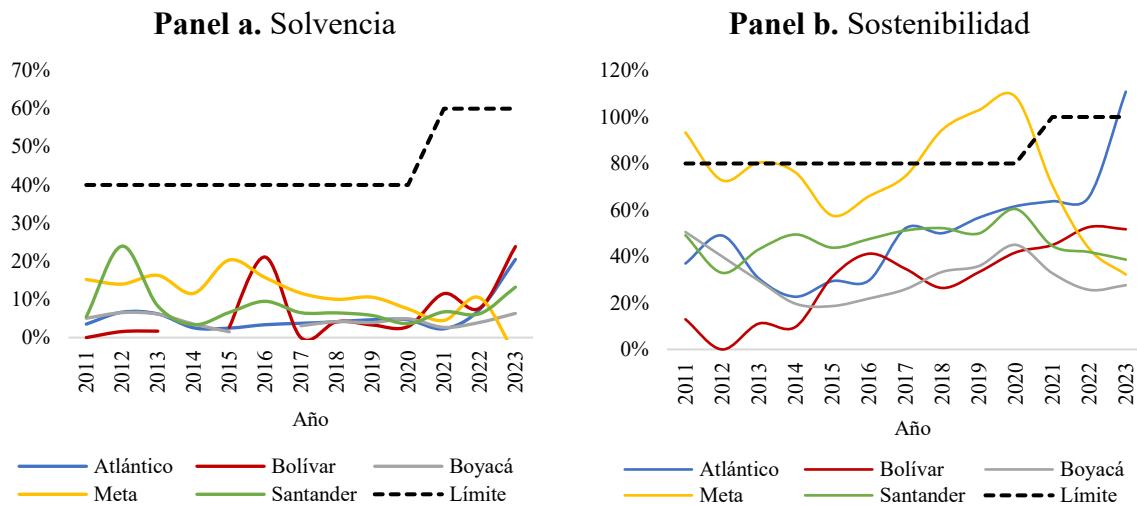
Fuente: CGN – FUT y DANE – Proyecciones de población. Elaboración Fundesarrollo.

La **Figura 20** evalúa comparativamente el cumplimiento de los indicadores de solvencia y sostenibilidad establecidos por la Ley 358. En el **Panel a** se observa que, para la mayoría de las vigencias, los departamentos cumplen con el límite normativo. Sin embargo, se presentan dos casos atípicos: Bolívar en 2014, cuyo servicio de deuda representó el 298% de su ahorro corriente, y Boyacá en 2016, cuando se registró una razón negativa del 48%, producto de un desahorro corriente coyuntural en ambos casos. No obstante, de manera agregada y recurrente, tanto Atlántico como los departamentos comparativos evidencian capacidad administrativa para responder por sus obligaciones financieras. En el periodo postpandemia se evidencia un aumento del indicador en Boyacá, Santander y Bolívar, aunque menos pronunciado en los dos primeros que en Atlántico, mientras que en Bolívar el crecimiento fue superior.

En el **Panel b** se presenta la evolución del indicador de saldo de deuda respecto a ingresos corrientes, que puede interpretarse así: si el departamento debiera pagar toda su deuda vigente con los ingresos generados en el año actual, qué proporción de dichos ingresos utilizaría. Entre los departamentos comparativos, Meta superó el límite entre 2017 y 2020, debido a una operación de crédito aprobada en 2017 por hasta 35 mil millones, que aumentó con creces el saldo de su deuda vigente (Contraloría Departamental del Meta, 2018). A pesar de ello, Meta,

Boyacá y Santander lograron reducir esta razón entre 2011 y 2023. Por el contrario, Bolívar y Atlántico registraron incrementos de 39 p.p. y 74 p.p. entre el primer y último año, respectivamente, siendo Atlántico el único que superó el límite ajustado por la Ley en 2023.

Figura 20. Evolución de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la Ley 358 de 1997, departamentos (2011 – 2023)



Fuente: DNP – OEC y CGN – FUT. Elaboración Fundesarrollo.

Como complemento a lo anterior, la **Tabla 3** presenta los resultados de seis indicadores diseñados para evaluar la calidad de la deuda pública en los departamentos analizados, correspondientes al año más reciente con información disponible: 2023.

El primer indicador, Soporte de la deuda, refleja la proporción de los ingresos corrientes que se destina al servicio de la deuda durante una vigencia. En este caso, el departamento del Atlántico presenta el valor más alto del grupo, con un 30%, mientras que en el resto de los departamentos esta proporción no supera el 13%. Esto sugiere una mayor presión fiscal sobre los ingresos recurrentes departamentales para atender compromisos financieros.

En contraste, la Capacidad de ahorro, que mide el porcentaje de ingresos corrientes disponibles luego de cubrir los gastos operacionales, posiciona al Atlántico de forma favorable. En 2023, logró un ahorro corriente cercano al 60%, superando a Boyacá (56%) y Santander (41%). El único territorio con una situación crítica en este indicador fue Meta, que presentó un ahorro corriente negativo.

Tabla 3. Indicadores de deuda, departamentos (2023)

Indicador	Atlántico	Bolívar	Boyacá	Meta	Santander
Respaldo de la deuda	30%	9%	8%	8%	12%
Capacidad de ahorro	59%	37%	56%	Sin capacidad de ahorro	41%
Sostenibilidad de la deuda	111%	52%	28%	32%	39%
Capacidad de pago	187%	139%	49%	Sin capacidad de pago	94%
Cobertura del servicio de deuda	51%	24%	15%	Sin capacidad de cubrir el servicio de deuda	28%
Pago de intereses	12%	9%	4%	4%	5%

Fuente: CGN – FUT y DNP – OEC. *Elaboración Fundesarrollo.*

Por su parte, la medida de Sostenibilidad de la deuda, establecida por la Ley 358 de 1997, compara el saldo de la deuda con los ingresos corrientes. En este caso, el Atlántico también presenta el resultado más desfavorable, con un nivel de endeudamiento equivalente al 111% de sus ingresos, lo que significa que, hipotéticamente, no podría cubrir su deuda actual con los ingresos de una sola vigencia. Esta proporción duplica la registrada por el segundo departamento más endeudado del grupo, Bolívar (52%).

A su vez, el indicador de Capacidad de pago ajusta la sostenibilidad considerando el ahorro operativo disponible. En este escenario, la situación del Atlántico se agrava aún más: su saldo de deuda vigente es casi el doble de su ahorro corriente (187%). Aunque Bolívar también supera el 100% (139%), Boyacá (49%) y Santander (94%) presentan niveles manejables. Meta, por su parte, revela la situación más crítica, dado su ahorro corriente negativo.

Otra relación importante de analizar es la Cobertura del servicio de la deuda, que mide la proporción del ahorro operativo destinada a pagar los compromisos de deuda. Aquí, el Atlántico muestra una relativa solidez, ya que los pagos por deuda representan cerca del 50% de su ahorro corriente. Sin embargo, en los demás departamentos esta proporción es significativamente menor, inferior al 30%, a excepción de Meta.

Finalmente, el indicador de Pago de intereses cuantifica la carga de estos sobre los ingresos corrientes. En el caso del Atlántico, esta proporción asciende al 12%, por encima de Bolívar (9%) y del resto de departamentos, donde el valor no supera el 5%.

4. Retos y recomendaciones

El análisis de las finanzas públicas del Departamento del Atlántico en la última década evidencia una trayectoria caracterizada por ventajas importantes, pero también por desafíos que requieren atención en el contexto futuro. Entre 2013 y 2023, el Atlántico mantuvo una dinámica económica destacada en el contexto regional y nacional, fortaleciendo de manera indirecta su generación de ingresos y adjudicándole cierto nivel de resiliencia en períodos adversos, como la pandemia o la desaceleración económica posterior. No obstante, estos aspectos positivos coexisten con limitaciones originadas en decisiones presupuestales que, de no abordarse de manera oportuna, podrían comprometer la sostenibilidad fiscal del territorio en los próximos años.

Uno de los hallazgos relevantes del estudio es la creciente carga que representa la deuda pública sobre las finanzas del departamento. La constante contratación de créditos y el aumento del servicio de deuda han generado presiones cada vez mayores sobre el gasto corriente, en particular lo relacionado al pago de intereses, que en 2023 fue casi cinco veces mayor que al inicio del periodo analizado. Esta situación ha llevado al Atlántico a superar los límites establecidos por la Ley 358 de 1997 en materia de sostenibilidad fiscal, ubicando su saldo de deuda por encima de sus ingresos corrientes y consolidando una tendencia que, bajo diferentes escenarios, podría profundizarse.

A este panorama se suman otros retos de carácter estructural. El primero es la alta dependencia de ingresos específicos que, aunque importantes, están estrechamente ligados al comportamiento del consumo y de la actividad económica, como es el caso de los impuestos a la cerveza, de vehículos o el de registro y anotación. Esta focalización hace que las finanzas locales se beneficien en períodos de auge económico pero que también sean vulnerables frente a choques externos o períodos de recesión. A pesar de esta realidad, es importante resaltar que estas fuentes de ingresos son homogéneas para todos los departamentos y su ajuste debe considerar un marco nacional más allá de acciones individuales de la autoridad departamental.

El segundo desafío se configura en la limitada capacidad de inversión en destinaciones que generen retornos sustanciales en el largo plazo. Esto se ha visto reflejado en la caída de la inversión en FBKF en comparación con años anteriores, así como en niveles de inversión per-

cápita consistentemente por debajo de los registrados en departamentos de categoría similar a la del Atlántico.

Por último, la creciente rigidez del gasto y la carga del endeudamiento limitan el margen de maniobra fiscal del departamento, dificultando la posibilidad de implementar nuevas iniciativas o responder de manera ágil a prioridades que puedan surgir de manera imprevista, como lo fue el caso de la pandemia.

Frente a este contexto, este estudio propone algunas recomendaciones orientadas a fortalecer la salud fiscal del departamento en el mediano y largo plazo. En primer lugar, es fundamental que el Atlántico diversifique, dentro de lo posible, el recaudo de ingresos diferentes a los establecidos por ley, es decir, aquellos que componen estampillas, tasas y otros ingresos no tributarios como las multas y sanciones. En este sentido, resulta provechoso fiscalizar de mejor manera aquellos recursos provenientes de la actividad de juegos de azar tal como lo ha hecho Boyacá, considerando su rápido crecimiento productivo en la última década en el Atlántico y su potencial de aprovechamiento.

Al mismo tiempo, se requiere una revisión crítica del gasto público, orientando los recursos hacia inversiones que realmente transformen el bienestar de la población, y fomentando prácticas de evaluación que permitan tomar decisiones eficientes y transparentes, propendiendo hacia una planificación estratégica, técnicamente apropiada y aterrizada a la realidad macroeconómica y fiscal del contexto local y nacional.

Finalmente, resulta urgente repensar el modelo de financiamiento actual. Aunque el acceso al crédito se ha constituido como una herramienta válida para mantener la inversión en contextos de baja tributación, su uso debe estar guiado por criterios de sostenibilidad y viabilidad de pago. Explorar fuentes alternativas como alianzas público-privadas o esquemas de cofinanciación, puede abrir nuevas oportunidades sin comprometer la estabilidad fiscal del territorio. Sin embargo, estas opciones precisan de capacidades técnicas y de gestión direccionadas a la consecución de estos recursos.

En línea con lo anterior, resulta pertinente fortalecer la reasignación de recursos hacia la FBKF, dado que este tipo de gasto genera mayores retornos económicos en el largo plazo y ha sido el componente que más ha perdido dinamismo dentro de las cuentas fiscales del

departamento. En este sentido, Boyacá y Santander constituyen referentes valiosos, al haber orientado su gasto hacia proyectos de infraestructura vial y de vivienda con recursos de crédito.

El balance del estudio apunta a que el Departamento del Atlántico cuenta con un gran potencial económico y condiciones que habilitan la construcción de una senda de desarrollo más equilibrada desde lo público. No obstante, las administraciones de turno y futuras deben generar capacidades que permitan aprovechar dicho potencial por medio de la implementación de cambios estructurales que fortalezcan su modelo fiscal de manera real, procurando blindarlo dentro de lo pertinente contra choques económicos externos y hacerlo sostenible en el tiempo.

5. Bibliografía

- Andrian, L., Hirs-Garzon, J., Urrea, I., & Valencia, O. (2023). *Fiscal rules and economic cycles: Quality (always) matters*. BID.
- Banco de la República. (04 de 2023). *Publicaciones e investigaciones*. Obtenido de Informe de Política Monetaria - abril de 2023 : <https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/informe-politica-monetaria/abril-2023>
- Boamah, J., Atanga Adongo, F., Essieku, R., & Lewis, J. J. (2018). Financial depth, gross fixed capital formation and economic growth: Empirical analysis of 18 Asian economies. *International Journal of Scientific and Education Research*, Vol. 2, No. 04.
- Calderón, C., & Fuentes, J. R. (2013). *Government Debt and Economic Growth*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-424.
- Ciegis, R., Nakciunaite, E., & Mikalauskiene, A. (2013, 24(4)). Dependence between Labour Market and Economic Cycles. *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics*, 320-330.
- Contraloría Departamental del Meta. (2018). Informe financiero 2017. Villavicencio.
- DNP. (16 de 12 de 2022). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Atlantics priorizaron sus inversiones sociales para los próximos cuatro años por más de \$33,3 billones: https://www.dnp.gov.co/Prensa_Noticias/Paginas/atlanticenses-priorizaron-inversiones-sociales-para-proximos-cuatro-anos-por-mas-de-33-3-billones.aspx
- DNP. (2022). *Manual para el cálculo del Índice de Desempeño Fiscal Territorial*. Bogotá D.C.
- DNP. (2024). *Informe de Viabilidad Fiscal Territorial - Atlántico*.
- Gobernación del Atlántico. (2003). *Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico*. Decreto Ordenanzal 000823.
- Govdeli, T. (2022). Economic Growth, Domestic Savings and Fixed Capital Investments: Analysis for Caucasus and Central Asian Countries. *Montenegrin Journal of Economics*, 145-153.

Kanu, Ikechi, S., Ozurumba, & Anayochukwu, B. (2014). Capital Formation and Economic Growth in Nigeria. *Global Journal of Human-Social Science: E Economics*, Volume 14 Issue 4. ISSN: 2249-460x.

MinHacienda. (2024a). *Informe de Viabilidad Fiscal Territorial*. Departamento del Atlántico.

MinHacienda. (2024b). Informe de Viabilidad Fiscal 2023 - Boyacá.

MinHacienda. (2024c). Informe de Viabilidad Fiscal 2023 - Santander.

Perez-Valbuena, G. J., & Barrios-Bueno, P. (2022). *Subnational fiscal accounts under pressure: the effects of COVID-19 in a developing country*. Cartagena: Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana.

Ricciulli-Marin, D., Bonet-Moron, J., & Perez-Valbuena, G. J. (2021). *Política fiscal subnacional y ciclos económicos en Colombia*. Cartagena: Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana.

Salcedo Saldaña, C. (2018). Coberturas a los ingresos petroleros de la Nación. Caso Colombia, 2014-2016. *ODEON*, 14, 7-41. DOI: <https://doi.org/10.18601/17941113.n14.02>.

Swamy, V. (2015). *Government Debt and its Macroeconomic Determinants – An Empirical Investigation*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2601875>.

6. Anexos

Anexo 1. Metodología de pronóstico de cuentas departamentales

Para la proyección de las series temporales asociadas a las cuentas departamentales (ingresos, deuda, gasto y ahorro/resultado fiscal) se implementó un modelo de autorregresión integrada de medias móviles (ARIMA) en su versión univariante. Con el fin de seleccionar la estructura óptima para cada variable, se utilizó el procedimiento automatizado Auto-ARIMA, el cual evalúa iterativamente distintas combinaciones de parámetros (p, d, q) bajo criterios de información.

Sea y_t una serie temporal que representa el comportamiento de una cuenta fiscal observada en períodos discretos $t = 1, 2, \dots, T$. Un modelo ARIMA de orden (p, d, q) se define como:

$$\emptyset(L)(1 - L)^d y_t = \theta(L)\varepsilon_t$$

Donde: L es el operador rezago ($Ly_t = y_{t-1}$); d representa el grado de diferenciación aplicado para lograr estacionariedad; $\emptyset(L)$ captura la estructura autorregresiva (AR); $\theta(L)$ modela el componente de medias móviles; y ε_t es un término de error con media cero y varianza constante.

La determinación de los parámetros óptimos se realizó mediante el procedimiento Auto-ARIMA, que explora sistemáticamente combinaciones de retardos, órdenes de diferenciación y términos de medias móviles. El método selecciona la especificación que minimiza el criterio de información de Akaike (AIC) o su versión corregida (AICc). Esta automatización evita la imposición de supuestos arbitrarios y permite capturar la dinámica propia de cada serie sin restringirla a una estructura paramétrica común.

El modelo se estimó de manera individual para cada variable y se proyectaron once períodos hacia adelante. La elección del horizonte obedece a dos razones: (i) preservar la coherencia estadística entre los resultados previstos y el comportamiento histórico de las series, cuya disponibilidad abarca desde 2000 hasta 2023, reduciendo así la acumulación de error y la sensibilidad a observaciones recientes; y (ii) garantizar la comparabilidad con el período cubierto por el MFMP 2024.

El resultado consiste en trayectorias temporales esperadas que reflejan una continuidad inercial del comportamiento fiscal y que permiten construir escenarios base para la evaluación de la sostenibilidad y la planificación pública.