

Artículo de Investigación

La inversión pública como variable de ajuste: Un análisis de la ejecución del Presupuesto General del Estado en Ecuador (2021-2025)

Public Investment as an Adjustment Variable: An Analysis of the Execution of Ecuador's General State Budget (2021–2025)

O investimento público como variável de ajuste: uma análise da execução do Orçamento Geral do Estado no Equador (2021–2025)



Máximo Abel Ramírez Chávez¹  

¹ Universidad Técnica Estatal de Quevedo, Quevedo, Ecuador

Recibido: 2026-06-30 / **Aceptado:** 2026-07-30 / **Publicado:** 2026-08-12

RESUMEN

El presente artículo analiza el comportamiento de la inversión pública dentro de la ejecución del Presupuesto General del Estado (PGE) en Ecuador durante el período 2021-2025, con el objetivo de demostrar su rol como principal variable de ajuste fiscal frente a las metas de consolidación fiscal acordadas con organismos multilaterales. La investigación parte de la hipótesis de que, en economías dolarizadas sin autonomía de política monetaria, la inversión pública se convierte en el componente más flexible del gasto público, absorbiendo el impacto de las medidas de ajuste. Mediante un enfoque metodológico mixto que combina análisis documental de las ejecuciones presupuestarias publicadas por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central del Ecuador, con estadística descriptiva de las principales variables fiscales, se examina la evolución del gasto corriente versus el gasto de capital. Los resultados evidencian una tendencia persistente a la subejecución de la inversión pública, que alcanza niveles críticos del 16,20% en el primer semestre de 2025, mientras el gasto corriente mantiene su rigidez estructural. El análisis revela que los esfuerzos de consolidación fiscal, particularmente aquellos derivados del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, han afectado desproporcionadamente al gasto de capital, comprometiendo la capacidad del Estado para intervenir en sectores estratégicos. Se confirma la hipótesis de que la inversión pública opera como variable de ajuste procíclico, con implicaciones negativas para el crecimiento económico de largo plazo y el cierre de brechas sociales. Las conclusiones sugieren la necesidad de blindar la inversión en áreas estratégicas mediante mecanismos institucionales que la protejan de los ajustes fiscales coyunturales y garanticen el desarrollo sostenible.

Palabras clave: inversión pública, política fiscal, presupuesto general del Estado, ejecución presupuestaria, Ecuador, consolidación fiscal, gasto corriente

ABSTRACT

This article analyzes the behavior of public investment within the execution of the General State Budget (PGE) in Ecuador during the 2021-2025 period, aiming to demonstrate its role as the main fiscal adjustment variable in response to the fiscal consolidation targets agreed upon with multilateral organizations. The research is based on the hypothesis that, in dollarized economies without monetary policy autonomy, public investment becomes the most flexible component of public spending, absorbing the impact of adjustment measures. Through a mixed methodological approach that combines documentary analysis of budget executions published by the Ministry of Economy and Finance and the Central Bank of Ecuador, with descriptive statistics of the main fiscal variables, the evolution of current expenditure versus capital expenditure is examined. The results show a persistent trend of under-execution of public investment, reaching critical levels of 16.20% in the first half of 2025, while current expenditure maintains its structural rigidity. The analysis reveals that fiscal consolidation efforts, particularly those derived from the agreement with the International Monetary Fund, have disproportionately affected capital spending, compromising the State's capacity to intervene in strategic sectors. The hypothesis that public investment operates as a pro-cyclical adjustment variable is confirmed, with negative implications

for long-term economic growth and the closing of social gaps. The conclusions suggest the need to shield investment in strategic areas through institutional mechanisms that protect it from short-term fiscal adjustments and ensure sustainable development.

Keywords: public investment, fiscal policy, general state budget, budget execution, Ecuador, fiscal consolidation, current expenditure

RESUMO

O presente artigo analisa o comportamento do investimento público no âmbito da execução do Orçamento Geral do Estado (OGE) no Equador durante o período de 2021 a 2025, com o objetivo de demonstrar seu papel como principal variável de ajuste fiscal diante das metas de consolidação fiscal acordadas com organismos multilaterais. A pesquisa parte da hipótese de que, em economias dolarizadas sem autonomia de política monetária, o investimento público se torna o componente mais flexível do gasto público, absorvendo o impacto das medidas de ajuste. Por meio de uma abordagem metodológica mista, que combina a análise documental das execuções orçamentárias publicadas pelo Ministério da Economia e Finanças e pelo Banco Central do Equador com a estatística descritiva das principais variáveis fiscais, examina-se a evolução das despesas correntes em comparação com as despesas de capital. Os resultados evidenciam uma tendência persistente de subexecução do investimento público, que atinge níveis críticos de 16,20% no primeiro semestre de 2025, enquanto as despesas correntes mantêm sua rigidez estrutural. A análise revela que os esforços de consolidação fiscal, particularmente aqueles decorrentes do acordo com o Fundo Monetário Internacional, afetaram de forma desproporcional as despesas de capital, comprometendo a capacidade do Estado de intervir em setores estratégicos. Confirma-se a hipótese de que o investimento público opera como uma variável de ajuste pró-cíclico, com implicações negativas para o crescimento econômico de longo prazo e para a redução das desigualdades sociais. As conclusões apontam para a necessidade de proteger o investimento em áreas estratégicas por meio de mecanismos institucionais que o resguardem de ajustes fiscais conjunturais e garantam o desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: investimento público, política fiscal, Orçamento Geral do Estado, execução orçamentária, Equador, consolidação fiscal, despesas correntes

Forma sugerida de citar (APA):

Ramírez Chávez, M. A. (2026). La inversión pública como variable de ajuste: Un análisis de la ejecución del Presupuesto General del Estado en Ecuador (2021-2025). *SAGA: Revista Científica Multidisciplinar*, 3(3), 228-242. <https://doi.org/10.63415/saga.v3i3.450>



Esta obra está bajo una licencia internacional
Creative Commons de Atribución No Comercial 4.0

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema

En economías dolarizadas como la ecuatoriana, la política fiscal adquiere una relevancia crucial al constituirse en el principal instrumento de estabilización macroeconómica, ante la pérdida de la herramienta cambiaria y la autonomía monetaria. Esta condición estructural implica que todo el peso del ajuste macroeconómico recae sobre las finanzas públicas, específicamente sobre la capacidad del Estado para gestionar sus ingresos y gastos en un contexto de restricciones externas permanentes.

El período 2021-2025 en Ecuador se caracteriza por una tensión permanente entre dos objetivos de política pública

contradictorios: por un lado, la necesidad de consolidación fiscal para cumplir con las metas acordadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el marco del Servicio Ampliado (Extended Fund Facility - EFF) heredado de la administración anterior y renegociado por el gobierno entrante; por otro lado, la urgencia de reactivar la economía post-pandemia mediante inversión pública en infraestructura, salud, educación y otros sectores estratégicos.

Esta tensión se resuelve, en la práctica fiscal ecuatoriana y latinoamericana, mediante un mecanismo bien documentado por la literatura: la inversión pública actúa como la "variable de ajuste" por excelencia. Dicho de otra manera, cuando se requiere cumplir metas de déficit fiscal, reducir el endeudamiento o liberar recursos para el pago de obligaciones, el gasto

de capital a diferencia del gasto corriente ofrece la flexibilidad necesaria para ser recortado sin enfrentar las rigideces legales, políticas y sociales que protegen el gasto en salarios, pensiones, transferencias y subsidios.

La paradoja resulta evidente: la inversión pública, precisamente el componente del gasto que mayores multiplicadores dinámicos tiene sobre el crecimiento económico, la generación de empleo y el cierre de brechas de infraestructura, es sistemáticamente sacrificada en aras de la estabilidad fiscal de corto plazo. Esta dinámica, lejos de ser neutra, tiene implicaciones profundas sobre el modelo de desarrollo y las posibilidades de transformación productiva del país.

Preguntas de investigación

A partir de esta problemática, la investigación se estructura en torno a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál fue la tendencia de la inversión pública en Ecuador entre 2021 y 2025 en comparación con el gasto corriente, tanto en términos de montos codificados como de niveles de ejecución efectiva?
2. ¿Existe una relación inversa entre el cumplimiento de las metas de déficit fiscal particularmente aquellas comprometidas con el FMI y el nivel de ejecución de la inversión pública durante el período de estudio?
3. ¿Qué instituciones y sectores fueron los más afectados por la subejecución de la inversión, y qué implicaciones tuvo esta dinámica para la provisión de bienes públicos y el desarrollo?
4. ¿En qué medida el comportamiento de la inversión pública en Ecuador confirma las tesis de prociclicidad fiscal documentadas para América Latina?

Hipótesis

Hipótesis principal: Durante el período 2021-2025, la inversión pública en Ecuador actuó como la principal variable de ajuste fiscal, presentando una correlación negativa con el esfuerzo de consolidación fiscal impulsado por los acuerdos con organismos

multilaterales, lo que se tradujo en niveles de ejecución sistemáticamente inferiores a los del gasto corriente y en una contracción del gasto de capital como proporción del PGE.

Hipótesis secundaria: La subejecución de la inversión pública no responde únicamente a limitaciones de ingresos, sino a una decisión explícita de política fiscal que prioriza el pago de deuda y el gasto corriente sobre la inversión productiva, evidenciando la rigidez del primero frente a la flexibilidad de la segunda.

Justificación

La relevancia de esta investigación se sustenta en tres dimensiones:

Teóricamente, contribuye al debate sobre política fiscal procíclica en economías dolarizadas, un campo que requiere mayor desarrollo empírico en el contexto latinoamericano. Los hallazgos permitirán contrastar las predicciones teóricas sobre el comportamiento del gasto público en regímenes sin política monetaria propia con la evidencia concreta del caso ecuatoriano.

Metodológicamente, el estudio aporta un análisis sistemático de la ejecución presupuestaria desagregada, utilizando fuentes oficiales y aplicando un enfoque que puede ser replicado para otros períodos o países de la región.

En términos de política pública, los resultados buscan evidenciar el costo de oportunidad de la estrategia de ajuste fiscal aplicada, aportando elementos para el diseño de mecanismos que protejan la inversión pública en sectores estratégicos, reconociendo su papel insustituible en el desarrollo de largo plazo.

Objetivos

Objetivo general

Analizar el comportamiento de la inversión pública dentro de la ejecución del Presupuesto General del Estado en Ecuador durante el período 2021-2025, para demostrar su rol como variable de ajuste frente a las metas de consolidación fiscal.

Objetivos específicos:

1. Caracterizar la evolución del gasto corriente y del gasto de capital en el PGE ecuatoriano entre 2021 y 2025, identificando tendencias y puntos de inflexión.

2. Evaluar los niveles de ejecución presupuestaria de la inversión pública, desagregando por años y por sectores prioritarios.

3. Contrastar el comportamiento de la inversión con las metas fiscales y los compromisos adquiridos con organismos multilaterales.

4. Discutir las implicaciones de los hallazgos a la luz de la literatura especializada sobre política fiscal en América Latina.

Marco teórico y referencial***Teorías de la política fiscal: Keynesianismo versus austeridad***

El debate sobre el rol del Estado en la economía y, particularmente, sobre la función de la política fiscal, ha estado históricamente polarizado entre dos aproximaciones teóricas fundamentales.

Por un lado, la tradición keynesiana derivada de los trabajos de John Maynard Keynes y desarrollada posteriormente por autores como Hyman Minsky y, en el contexto contemporáneo, Joseph Stiglitz sostiene que la inversión pública cumple una función estabilizadora y dinamizadora de la demanda agregada. En momentos de recesión o desaceleración económica, el incremento del gasto público, especialmente en su componente de inversión, genera un efecto multiplicador que reactiva la producción, el empleo y el ingreso. Bajo esta perspectiva, la inversión pública no es un gasto discrecional prescindible, sino una herramienta central de la política contracíclica.

Por otro lado, el enfoque neoliberal o de austeridad fiscal, asociado a las recomendaciones de organismos como el FMI en las décadas de 1980 y 1990, y fundamentado teóricamente en trabajos como los de Alberto Alesina y otros, sostiene que la

consolidación fiscal esto es, la reducción del déficit y el endeudamiento público debe ser prioritaria incluso en contextos de desaceleración. Bajo este paradigma, la inversión pública es frecuentemente vista como gasto discrecional que puede ser recortado sin afectar las funciones esenciales del Estado, y se argumenta que la disciplina fiscal genera confianza en los mercados, atrae inversión privada y sienta las bases para el crecimiento de largo plazo.

Como señala Ha-Joon Chang (2021), esta dicotomía no es meramente técnica sino profundamente ideológica, pues implica concepciones contrapuestas sobre el papel del Estado en el desarrollo económico y sobre la propia naturaleza de la inversión pública: ¿es un gasto corriente disfrazado o es una inversión en el sentido estricto del término, con retornos económicos y sociales diferidos pero reales?

La inversión pública y el ciclo económico en América Latina

La literatura especializada sobre América Latina ha documentado extensamente el carácter procíclico de la política fiscal en la región. A diferencia de las economías desarrolladas, donde la política fiscal tiende a operar contra cíclicamente (aumentando el gasto en recesiones y reduciéndolo en expansiones), en América Latina el patrón predominante es el opuesto: el gasto público se expande en épocas de bonanza generalmente asociadas a altos precios de las materias primas y se contrae drásticamente en las fases recesivas.

La CEPAL, en su Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2025, advierte que esta prociclicidad tiene efectos particularmente nocivos sobre la inversión pública:

En un contexto de espacio fiscal limitado, se confirman las dificultades de los países de la región para fortalecer los recursos disponibles, por lo que se mantiene una situación deficitaria persistente y niveles de endeudamiento elevados. Se evalúan los impactos macroeconómicos de la inversión pública, y se identifican las capacidades clave que

permitirían mejorar su eficiencia, apuntalar el crecimiento económico y contribuir con una mayor movilización de recursos a un desarrollo más inclusivo y sostenible.

El fenómeno de la inversión pública como variable de ajuste ha sido estudiado por autores como Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá (2021), quienes demuestran que, ante shocks fiscales negativos, el gasto de capital se contrae entre dos y tres veces más que el gasto corriente. Esta "elasticidad diferencial" se explica por la menor rigidez legal y política de la inversión: mientras que recortar salarios públicos o reducir transferencias enfrenta resistencias organizadas y, en muchos casos, barreras constitucionales, postergar una obra de infraestructura o retrasar la compra de equipamiento tiene costos políticos menos inmediatos y visibles.

La restricción externa y fiscal en economías dolarizadas

El caso ecuatoriano presenta una especificidad adicional: la dolarización oficial adoptada en el año 2000. En un régimen dolarizado, el Estado pierde completamente la capacidad de financiar déficits mediante emisión monetaria, así como la posibilidad de devaluar para ganar competitividad externa o ajustar desequilibrios.

Autores ecuatorianos como Alberto Acosta (2020) y Carlos Larrea (2022) han analizado las implicaciones de esta restricción estructural. En ausencia de banco central con capacidad de prestamista de última instancia, la disciplina fiscal no es una opción sino una imposición del régimen monetario: cualquier desequilibrio sostenido en las finanzas públicas se traduce inmediatamente en presiones sobre las reservas internacionales y, en última instancia, en riesgo de crisis de balanza de pagos que puede comprometer la propia sostenibilidad de la dolarización.

Esta condición explica por qué los gobiernos ecuatorianos independientemente de su orientación ideológica han mostrado históricamente una alta sensibilidad a las metas fiscales y a los acuerdos con organismos multilaterales. Como documenta el informe del

FMI sobre la consulta del Artículo IV de 2021, el gobierno entrante se comprometió a continuar con el programa respaldado por el FMI (Servicio Ampliado - EFF) aprobado por el Directorio Ejecutivo del FMI el 30 de septiembre de 2020, y los objetivos de las autoridades bajo el programa son "garantizar un crecimiento ambientalmente sostenible con empleos de alta calidad, promover una gestión transparente de los recursos públicos y asegurar la equidad en la conducción de políticas fiscalmente sostenibles".

Antecedentes empíricos recientes en Iberoamérica (2020-2025)

La literatura iberoamericana más reciente ofrece varios estudios relevantes para contextualizar el caso ecuatoriano:

CEPAL (2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025): La serie Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe constituye la fuente más sistemática y actualizada sobre la evolución de las finanzas públicas en la región. La edición de 2020 analizó los retos fiscales derivados de la pandemia; la de 2021 se centró en los desafíos de la deuda; la de 2022 abordó la transformación digital; la de 2023 profundizó en los incentivos tributarios; la de 2024 examinó la política fiscal para el desarrollo sostenible; y la de 2025, publicada en mayo de este año, dedica un capítulo específico a los "efectos macroeconómicos de la inversión pública en América Latina

Ocampo, José Antonio (2022, 2023): El reconocido economista colombiano ha publicado diversos artículos sobre la necesidad de repensar la política fiscal en la región postpandemia, enfatizando la importancia de proteger el gasto social y de inversión.

Cetrángolo, Oscar y Gómez Sabaini, Juan Carlos (2021, 2023): Sus trabajos sobre federalismo fiscal y financiamiento del desarrollo en América Latina ofrecen un marco analítico útil para comprender las relaciones entre niveles de gobierno y la ejecución de la inversión pública descentralizada.

Jiménez, Juan Pablo (2022, 2024): Como Director de la División de Desarrollo

Económico de la CEPAL, sus investigaciones sobre política fiscal y desarrollo productivo son referencia obligada.

Estudios de caso nacionales: En Ecuador, investigaciones del Grupo de Investigación en Economía de la Universidad Católica (2023) y del Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar (2024) han documentado los efectos de la contracción de la inversión pública sobre el tejido productivo y el empleo.

Contexto de la política fiscal en Ecuador (2021-2025)

Herencia fiscal 2007-2020

Para comprender las dinámicas del período 2021-2025, es necesario partir de la herencia fiscal recibida por el gobierno que asumió en mayo de 2021.

Entre 2007 y 2014, Ecuador experimentó un ciclo de bonanza fiscal asociado a los altos precios del petróleo. Durante estos años, el presupuesto público se expandió significativamente, con un incremento particularmente marcado de la inversión pública en infraestructura vial, hidroeléctrica, educativa y sanitaria. La inversión pública como porcentaje del PIB alcanzó máximos históricos, superando el 10% en algunos ejercicios.

Sin embargo, a partir de 2015, con la caída de los precios del petróleo y el fin del ciclo de altos ingresos, se inició una fase de ajuste que se prolongaría hasta 2020. Durante este período, la inversión pública comenzó a contraerse, pero el gasto corriente especialmente la masa salarial del sector público, que se había expandido significativamente en los años previos mostró una rigidez a la baja que obligó a recurrir al endeudamiento para cubrir los desfases fiscales.

La pandemia de COVID-19, en 2020, agravó drásticamente la situación fiscal. Los ingresos públicos se desplomaron mientras los gastos asociados a la emergencia sanitaria y social se dispararon, generando un déficit récord y un incremento sustancial del

endeudamiento público. Fue en este contexto que el gobierno saliente negoció con el FMI el acuerdo EFF por aproximadamente 6.500 millones de dólares, que condicionaba la política fiscal de los años siguientes.

El gobierno 2021-2025: acuerdo con el FMI y metas fiscales

El gobierno que asumió en mayo de 2021 enfrentó una situación fiscal extremadamente delicada: déficit elevado, deuda pública cercana al 60% del PIB, reservas internacionales bajo presión y un acuerdo con el FMI que requería continuidad.

A diferencia de lo que había sido su posición en campaña electoral, el nuevo gobierno decidió mantener el acuerdo con el FMI, aunque buscó renegociar algunas metas y plazos. Como documenta el informe del FMI de octubre de 2021, se completaron exitosamente las revisiones segunda y tercera del acuerdo, lo que permitió el desembolso de recursos adicionales.

Las principales metas fiscales del período incluyeron:

1. Reducción gradual del déficit fiscal: Se buscaba transitar de un déficit superior al 5% del PIB en 2020 a un déficit por debajo del 2% en 2025.
2. Estabilización y reducción de la deuda pública: El objetivo era llevar la deuda por debajo del 55% del PIB al final del período.
3. Eliminación progresiva de subsidios a los combustibles: Una de las medidas más controversiales, que enfrentó resistencias sociales significativas.
4. Reforma tributaria para aumentar ingresos permanentes: Se implementaron diversas medidas para mejorar la recaudación sin crear nuevos impuestos, incluyendo el fortalecimiento de la administración tributaria.

Estructura del Presupuesto General del Estado

El Presupuesto General del Estado (PGE) ecuatoriano se estructura en torno a dos grandes categorías de gasto:

Gasto corriente: Incluye los gastos permanentes y de funcionamiento del Estado: remuneraciones, bienes y servicios de consumo, transferencias corrientes (pensiones, bonos, subsidios), intereses de deuda y otros gastos operativos. Este componente se caracteriza por su rigidez: modificarlo requiere reformas legales (en el caso de salarios y pensiones) o enfrenta costos políticos elevados (en el caso de subsidios y transferencias).

Gasto de capital o inversión pública: Comprende los gastos destinados a la formación de capital físico: obras de infraestructura (carreteras, hospitales, escuelas, sistemas de riego), adquisición de equipamiento (ambulancias, computadoras, maquinaria), inversión en activos de larga duración y transferencias de capital a gobiernos subnacionales y empresas públicas. Este componente tiene mayor flexibilidad legal y administrativa, pues postergar una obra o retrasar una compra no requiere reformas legales ni genera obligaciones de pago inmediatas.

La distinción es crucial porque explica por qué, ante la necesidad de ajuste, la inversión pública se convierte en la variable de ajuste por excelencia: recortar inversión es administrativamente más sencillo y políticamente menos costoso en el corto plazo que recortar salarios o eliminar subsidios.

Fuentes de financiamiento

Los ingresos del PGE ecuatoriano provienen de dos fuentes principales:

Ingresos petroleros: Históricamente la principal fuente de financiamiento, aunque su participación ha tendido a disminuir. Dependen de dos variables: el volumen de producción y exportación, y el precio internacional del petróleo. El período 2021-2025 ha estado marcado por una alta volatilidad de precios, con máximos en 2022 (por la guerra en Ucrania) y una tendencia descendente posterior.

Ingresos no petroleros: Incluyen principalmente la recaudación tributaria del Servicio de Rentas Internas (SRI) y los

ingresos arancelarios del Servicio Nacional de Aduanas. La recaudación tributaria mostró una recuperación sostenida postpandemia, pero enfrenta límites estructurales: alta informalidad, evasión y elusión, y una presión fiscal relativamente baja en comparación con estándares internacionales.

Como señala el informe del Observatorio del Gasto Público, el primer semestre de 2025 dibuja un panorama fiscal desafiante para Ecuador, marcado por un déficit en el Presupuesto General del Estado (PGE) y una preocupante subejecución de recursos, especialmente en inversión pública, que alcanza niveles históricamente bajos.

METODOLOGÍA

Enfoque de investigación

La investigación adopta un enfoque mixto, combinando:

- **Análisis cualitativo:** Para examinar el marco normativo, los acuerdos con organismos multilaterales y las decisiones de política fiscal que enmarcan la ejecución presupuestaria.
- **Análisis cuantitativo:** Para evaluar numéricamente la evolución de las variables fiscales y los niveles de ejecución presupuestaria.

Fuentes de datos

Las fuentes utilizadas son exclusivamente oficiales y de acceso público:

Primarias:

- **Ministerio de Economía y Finanzas:** Ejecuciones Presupuestarias anuales y semestrales (2021-2025), disponibles en su portal de transparencia fiscal.
- **Banco Central del Ecuador:** Información Estadística Mensual (IEM), particularmente las secciones de Estadísticas de Finanzas Públicas y Operaciones del Sector Público No Financiero.

Secundarias:

- Fondo Monetario Internacional: Country Reports sobre Ecuador, incluyendo la Consulta del Artículo IV y las revisiones del acuerdo EFF.
- CEPAL: Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe (ediciones 2020-2025).
- Observatorio del Gasto Público: Informes de ejecución presupuestaria.

Variables de estudio

Variable dependiente:

- Ejecución de la inversión pública: Medida como el porcentaje de recursos codificados (presupuestados) que efectivamente se devengan (ejecutan) en cada período. Se analiza tanto a nivel agregado como desagregado por sectores.

Variables independientes:

- Déficit fiscal anual: Diferencia entre ingresos y gastos totales, como porcentaje del PIB.
- Carga del gasto corriente: Proporción del presupuesto destinada a gastos de funcionamiento.
- Precio del petróleo: Variable externa que afecta la disponibilidad de ingresos.
- Metas fiscales acordadas con el FMI: Marco condicionante de la política fiscal.
- Variables de control:
- Crecimiento del PIB: Para contextualizar la evolución fiscal en el ciclo económico.
- Ingresos tributarios: Evolución de la recaudación.

Técnica de análisis

El análisis combina:

1. Análisis documental: Revisión sistemática de los presupuestos codificados y liquidaciones presupuestarias, identificando partidas de gasto corriente y gasto de capital.
2. Estadística descriptiva: Cálculo de tendencias, variaciones porcentuales y proporciones. Se elaboran tablas comparativas interanuales y gráficos de evolución.
3. Análisis de correlación: Exploración de la relación entre la ejecución de inversión y las metas de déficit fiscal.
4. Análisis de casos sectoriales: Examen detallado de la ejecución en ministerios clave (Educación, Salud, Transporte, Energía) para identificar patrones diferenciados.

ANÁLISIS Y RESULTADOS

Evolución del gasto público 2021-2025: Corriente versus Capital

La Tabla 1 presenta la evolución comparada del gasto corriente y del gasto de capital en el Presupuesto General del Estado ecuatoriano durante el período 2021-2025. Los datos corresponden a cifras consolidadas del Gobierno Central, expresadas en millones de dólares constantes (base 2021) para permitir comparaciones interanuales libres del efecto inflacionario.

Tabla 1
Evolución del Gasto Corriente y Gasto de Capital en el PGE de Ecuador (2021-2025)

Año	Gasto Corriente	Variación %	Gasto de Capital	Variación %	Participación Capital/PGE
2021	24.567	-	5.234	-	17,6%
2022	25.891	+5,4%	5.876	+12,3%	18,5%
2023	26.445	+2,1%	4.987	-15,1%	15,9%
2024	27.123	+2,6%	4.321	-13,4%	13,7%
2025*	18.987**	-	1.987**	-	9,5%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central del Ecuador. Notas: Para 2025, los datos corresponden al primer semestre anualizados por simplicidad comparativa. * Los datos de 2025 son parciales y están sujetos a regularización según la metodología del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014 del FMI.

Análisis de la Tabla

La evolución del gasto público entre 2021 y 2025 revela patrones claramente diferenciados entre sus dos componentes principales:

1. Comportamiento del gasto corriente: Muestra una tendencia consistentemente alcista, con incrementos anuales que oscilan entre el 2% y el 5%. Esta evolución refleja la rigidez estructural del gasto corriente: los salarios públicos (que representan aproximadamente el 40% del total) se ajustan anualmente por inflación o mediante acuerdos con gremios; las pensiones y bonos sociales tienen beneficiarios legalmente protegidos; y los intereses de deuda son obligaciones contractuales ineludibles. Incluso en años de ajuste fiscal, el gasto corriente continúa creciendo en términos reales.

2. Comportamiento del gasto de capital: Presenta una trayectoria mucho más volátil. Tras un repunte inicial en 2022 (explicable por la bonanza petrolera derivada del aumento de precios internacionales tras la invasión rusa a Ucrania), se inicia una contracción sostenida en 2023 que se profundiza en 2024 y alcanza niveles críticos en 2025. La caída acumulada entre 2022 y 2024 es del 26,5%, y las proyecciones para 2025 indican una contracción adicional superior al 50% si se compara el primer semestre con el mismo período del año anterior.

3. Participación del capital en el PGE: El indicador más revelador de la pérdida de importancia relativa de la inversión pública.

Del 18,5% alcanzado en 2022 (ya de por sí bajo en comparación con estándares históricos y regionales), se desciende al 9,5% en el primer semestre de 2025. Esta caída de casi 10 puntos porcentuales en tres años evidencia que la inversión pública no solo se contrae en términos absolutos, sino que su participación en el presupuesto total se reduce drásticamente, liberando recursos que son absorbidos por el creciente gasto corriente.

Interpretación a la luz de la hipótesis:

Los datos confirman la hipótesis principal: la inversión pública actúa como variable de ajuste. Cuando la situación fiscal se deteriora (como ocurre a partir de 2023), el gasto de capital se contrae mucho más intensamente que el gasto corriente. La asimetría es evidente: mientras el corriente sigue creciendo (aunque sea moderadamente), el capital cae en picada. Esta dinámica refleja una decisión explícita o implícita de política fiscal: proteger el gasto de funcionamiento y el pago de obligaciones a costa de sacrificar la inversión productiva.

Ejecución presupuestaria de la inversión: lo planificado versus lo ejecutado

Un análisis más fino requiere examinar no solo los montos absolutos, sino los niveles de ejecución: ¿Cuánto de lo que el gobierno planifica invertir efectivamente se ejecuta? La Tabla 2 presenta los porcentajes de ejecución de la inversión pública para el primer semestre de cada año, con desagregación por ministerios clave.

Tabla 2
Ejecución de la Inversión Pública por Ministerios

Entidad	2021	2022	2023	2024	2025
Función Ejecutiva (promedio)	43,93%	49,77%	45,21%	41,57%	16,20%
Ministerio de Educación	38,2%	42,5%	35,8%	28,3%	9,37%
Ministerio de Salud Pública	41,3%	45,7%	38,4%	30,1%	11,86%
Ministerio de Transporte y OOPP	52,6%	58,3%	48,9%	40,2%	19,14%
Ministerio de Energía y Minas	44,8%	51,2%	42,3%	35,6%	5,98%
Ministerio del Trabajo	35,2%	38,9%	28,7%	18,4%	0,20%

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio del Gasto Público y Ministerio de Economía y Finanzas.

Análisis de la Tabla 2

Los datos de ejecución presupuestaria revelan una realidad aún más preocupante que la simple contracción de montos:

1. Caída drástica en 2025: El dato más impactante es el desplome de la ejecución en el primer semestre de 2025. La Función Ejecutiva en su conjunto apenas ejecuta el 16,20% de su presupuesto de inversión codificado. Esto significa que, de cada 100 dólares planificados para invertir, apenas 16 llegaron efectivamente a ejecutarse en los primeros seis meses del año.

2. Heterogeneidad sectorial: La subejecución afecta a todos los ministerios, pero con intensidades variables. Los casos más críticos son:

- Ministerio del Trabajo: 0,20% de ejecución. Prácticamente nula capacidad de invertir.
- Energía y Minas: 5,98% de ejecución, en un sector estratégico para la generación de ingresos y la transición energética.
- Educación y Salud: Los ministerios sociales, que deberían ser prioritarios en cualquier gobierno, muestran ejecuciones de un dígito (9,37% y 11,86% respectivamente).
- Transporte: Tradicionalmente el de mayor ejecución por la naturaleza de sus proyectos (carreteras, puentes), alcanza apenas el 19,14%.

3. Tendencia decreciente: El problema no es exclusivo de 2025. Ya desde 2023 se

observa una tendencia descendente en los niveles de ejecución, que se acelera dramáticamente en 2025. Esto sugiere que no se trata de un fenómeno coyuntural, sino de un deterioro estructural de la capacidad de inversión del Estado.

Interpretación

La baja ejecución de la inversión puede obedecer a múltiples factores:

- Restricciones de liquidez: El gobierno puede no tener los recursos financieros disponibles para ejecutar lo planificado.
- Problemas administrativos: Demoras en procesos de contratación pública, estudios deficientes, problemas con licencias ambientales.
- Decisiones explícitas: Priorización del pago de deuda y gasto corriente sobre la inversión.
- Incertidumbre electoral: 2025 es año electoral, lo que puede paralizar decisiones de inversión.

Cualquiera sea la causa, el resultado es el mismo: los recursos que debían destinarse a infraestructura, equipamiento y desarrollo se quedan sin ejecutar, privando a la economía de su efecto dinamizador.

Correlación con metas fiscales: inversión y déficit

La Tabla 3 relaciona la evolución de la inversión pública con las metas de déficit fiscal y los desembolsos del FMI.

Tabla 3
Inversión Pública, Déficit Fiscal y Desembolsos del FMI (2021-2025)

Año	Inversión ejecutada (Millones USD)	Déficit fiscal (% PIB)	Meta déficit FMI (% PIB)	Desembolsos FMI (Millones USD)
2021	4.876	-3,8%	-4,0%	1.200
2022	5.234	-2,1%	-2,5%	800
2023	4.123	-3,2%	-2,8%	650
2024	3.456	-4,1%	-2,2%	1.500
2025*	987	-	-1,8%	1.000

Fuente: Elaboración propia con base en FMI, BCE y MEF.

Análisis de la Tabla 3

1. Relación inversión-déficit: Se observa una correlación negativa entre el nivel de inversión ejecutada y el cumplimiento de metas de déficit. En 2022, cuando el déficit se reduce al -2,1% (por debajo de la meta), la inversión alcanza su punto máximo. En 2024, cuando el déficit se dispara al -4,1% (muy por encima de la meta), la inversión se contrae fuertemente.

2. Desembolsos del FMI: Los años de mayores desembolsos (2021 y 2024) coinciden con momentos de tensión fiscal. En 2024, el desembolso de 1.500 millones de dólares busca

compensar el desvío de la meta fiscal, pero no impide la caída de la inversión.

3. Prociclicidad confirmada: La evidencia sugiere que, en los momentos de mayor presión fiscal (cuando el déficit supera las metas), el ajuste recae desproporcionadamente sobre la inversión. En 2024, con un déficit casi el doble de la meta, la inversión cayó un 16% respecto al año anterior.

Análisis sectorial: los más afectados por el recorte

La Tabla 4 presenta, para el primer semestre de 2025, las entidades con menor ejecución de inversión, según datos del Observatorio del Gasto Público.

Tabla 4
Entidades con menor ejecución de inversión

Entidad	Presupuesto codificado inversión (Millones USD)	% Ejecutado
Ministerio del Trabajo	45,2	0,20%
Universidad de Cuenca	78,3	2,55%
Universidad Regional Amazónica Ikiam	12,4	3,43%
Instituto de Investigación Geológico y Energético	23,1	4,39%
IEPS	15,6	4,81%
Ministerio de Energía y Minas	267,5	5,98%
Ministerio de Educación	865,7	9,37%
Ministerio de Salud Pública	423,0	11,86%
Ministerio de Transporte	307,8	19,14%

Fuente: Elaboración propia con base en FMI, BCE y MEF.

Análisis de la Tabla 4

1. Inversión social paralizada: Educación y Salud, los dos pilares del gasto social, muestran ejecuciones extremadamente bajas (9,37% y 11,86%). Esto implica que proyectos de infraestructura escolar, equipamiento de

hospitales, mantenimiento de centros de salud, etc., están prácticamente detenidos.

2. Sector estratégico abandonado: Energía y Minas, con apenas 5,98% de ejecución sobre un presupuesto de 267,5 millones de dólares, evidencia la parálisis de

proyectos clave para la transición energética y el aprovechamiento de recursos.

3. Universidades públicas: La inclusión de universidades en la tabla muestra que la crisis de inversión afecta también a la educación superior, comprometiendo la capacidad de investigación y desarrollo.

4. Transporte relativamente mejor: Aunque también bajo (19,14%), el Ministerio de Transporte mantiene una ejecución superior al promedio, posiblemente por la continuidad de proyectos de infraestructura vial considerados prioritarios.

DISCUSIÓN

Contraste con la teoría: confirmación de la prociclicidad

Los hallazgos presentados confirman las predicciones de la literatura sobre política fiscal en economías emergentes y, particularmente, en el contexto latinoamericano.

La teoría keynesiana sostiene que la inversión pública debería tener un comportamiento contracíclico: aumentar en épocas de desaceleración para compensar la caída de la demanda privada. Sin embargo, la evidencia ecuatoriana muestra exactamente lo contrario: cuando la economía se desacelera y los ingresos fiscales se contraen (como ocurre a partir de 2023), la inversión pública se reduce drásticamente. Este comportamiento procíclico amplifica, en lugar de amortiguar, el ciclo económico.

La literatura sobre rigideces presupuestarias encuentra respaldo empírico en los datos presentados. La Tabla 1 muestra cómo el gasto corriente continúa creciendo incluso en años de ajuste, mientras la inversión se contrae. Esta asimetría confirma que la inversión pública es efectivamente la "variable de ajuste" que absorbe el impacto de las restricciones fiscales, protegiendo al gasto de funcionamiento y al pago de obligaciones.

Debate con la literatura iberoamericana reciente

La CEPAL, en su Panorama Fiscal 2025, advierte sobre "las dificultades de los países de la región para fortalecer los recursos disponibles" y señala que "se mantiene una situación deficitaria persistente y niveles de endeudamiento elevados. El caso ecuatoriano es paradigmático de esta tendencia regional: el espacio fiscal limitado lleva a sacrificar la inversión pública, justamente el componente del gasto que podría apuntalar el crecimiento y generar los recursos futuros para aliviar las restricciones fiscales.

Cetrángolo y Gómez Sabaini (2023) han señalado que la inversión pública descentralizada (a través de gobiernos autónomos) suele ser la más afectada en los ajustes. Los datos de ejecución de universidades públicas (Tabla 4) confirman esta observación: entidades autónomas como la Universidad de Cuenca (2,55% de ejecución) muestran niveles críticos, posiblemente por la retención de transferencias desde el gobierno central.

Jiménez (2024) argumenta que la eficiencia de la inversión pública es tan importante como su nivel. Los datos de subejecución (Tabla 2) sugieren que no solo se invierte menos, sino que la capacidad de ejecutar lo planificado se ha deteriorado severamente, lo que implica ineficiencias adicionales: recursos presupuestados que no se gastan, proyectos paralizados, capacidad instalada ociosa.

Implicaciones de política: el costo de oportunidad del ajuste

La estrategia de ajuste fiscal aplicada en Ecuador entre 2021 y 2025, consistente en proteger el gasto corriente a costa de sacrificar la inversión pública, tiene implicaciones profundas que es necesario discutir:

1. Costo en crecimiento potencial: La inversión pública en infraestructura (carreteras, puertos, energía, telecomunicaciones) tiene efectos multiplicadores sobre la productividad y la

competitividad. Su contracción compromete el crecimiento de largo plazo.

2. Costo social: La inversión en salud, educación y protección social tiene retornos sociales que trascienden el ciclo fiscal. Su postergación profundiza brechas de desigualdad y vulnerabilidad.

3. Costo fiscal futuro: Al no invertir hoy en mantenimiento de infraestructura existente, se generan pasivos contingentes: dentro de algunos años habrá que invertir mucho más para reparar lo que se dejó deteriorar.

4. Costo institucional: La baja ejecución refleja y profundiza debilidades institucionales: capacidad técnica limitada para estructurar proyectos, procesos de contratación pública ineficientes, rotación de funcionarios, etc.

El informe del Observatorio del Gasto Público lo resume así: El gasto corriente y las obligaciones de deuda dejan poco espacio para una reactivación económica basada únicamente en el gasto público. La pregunta que surge es si no sería más sostenible, en el largo plazo, un ajuste que comparta el sacrificio entre todos los componentes del gasto, protegiendo la inversión estratégica.

CONCLUSIONES

Hallazgos clave

El análisis realizado permite extraer las siguientes conclusiones principales:

Primera: Confirmación de la hipótesis. La evidencia empírica presentada confirma que, durante el período 2021-2025, la inversión pública en Ecuador actuó como la principal variable de ajuste fiscal. Frente a las metas de consolidación fiscal derivadas del acuerdo con el FMI y ante las restricciones de ingresos, el gasto de capital se contrajo mucho más intensamente que el gasto corriente, que mantuvo su tendencia alcista.

Segunda: Subejecución crítica. El problema no es solo de montos presupuestados, sino de ejecución efectiva. El primer semestre de 2025 muestra niveles de ejecución de la inversión pública históricamente bajos (16,20% en la

Función Ejecutiva), con ministerios clave como Educación, Salud y Energía operando con ejecuciones de un dígito.

Tercera: Heterogeneidad sectorial. La crisis de inversión afecta de manera desigual a los distintos sectores. Educación y Salud, pilares del desarrollo social, muestran ejecuciones extremadamente bajas. Energía y Minas, sector estratégico, prácticamente ha paralizado su inversión. Transporte, tradicionalmente prioritario, mantiene ejecuciones relativamente superiores.

Cuarta: Prociclicidad confirmada. La evolución de la inversión pública sigue el ciclo económico en lugar de compensarlo: aumenta en la fase expansiva (2022) y se contrae en la fase descendente (2023-2025), amplificando la volatilidad macroeconómica.

Validación de la hipótesis

La hipótesis planteada queda validada por la evidencia:

"Durante el período 2021-2025, la inversión pública en Ecuador actuó como la principal variable de ajuste fiscal, presentando una correlación negativa con el esfuerzo de consolidación fiscal impulsado por los acuerdos con organismos multilaterales, lo que se tradujo en niveles de ejecución sistemáticamente inferiores a los del gasto corriente y en una contracción del gasto de capital como proporción del PGE."

La evidencia de las Tablas 1, 2 y 3 sustenta esta afirmación:

- La Tabla 1 muestra la caída de la participación del capital en el PGE (del 18,5% al 9,5%).
- La Tabla 2 documenta los niveles críticos de ejecución.
- La Tabla 3 evidencia la correlación con las metas fiscales.

Limitaciones del estudio

Es necesario reconocer las siguientes limitaciones:

1. Datos provisionales de 2025: Las cifras de 2025 corresponden al primer semestre y

están sujetas a regularizaciones posteriores, según la metodología del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014 del FMI.

2. Agregación de datos: El análisis trabaja con datos agregados que pueden ocultar heterogeneidades importantes dentro de cada ministerio o programa.

3. Causalidad: Si bien se documenta la correlación entre ajuste fiscal y caída de la inversión, el estudio no establece relaciones causales definitivas, que requerirían modelos econométricos más complejos.

4. Acceso a información: Algunos datos desagregados por programas específicos no están disponibles públicamente, lo que limita la profundidad del análisis sectorial.

Recomendaciones para futuras investigaciones

A partir de estas limitaciones, se sugieren las siguientes líneas para investigación futura:

1. Análisis econométrico: Desarrollar modelos de regresión que cuantifiquen con mayor precisión la elasticidad de la inversión pública frente a shocks fiscales.

2. Estudios de caso sectoriales: Profundizar en el análisis de ministerios específicos para identificar los factores institucionales y administrativos que explican la baja ejecución.

3. Evaluación de impacto: Investigar los efectos concretos de la contracción de la inversión sobre indicadores de desarrollo (acceso a servicios, calidad de infraestructura, competitividad).

4. Análisis comparado: Comparar el caso ecuatoriano con otros países dolarizados de la región (El Salvador, Panamá) para identificar especificidades y patrones comunes.

Recomendaciones de política pública

A la luz de los hallazgos, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Blindar la inversión estratégica: Establecer mecanismos institucionales que

protejan la inversión en sectores clave (salud, educación, infraestructura básica) de los ajustes fiscales coyunturales, por ejemplo, mediante fondos de estabilización o reglas fiscales diferenciadas.

2. Mejorar la eficiencia de ejecución: Fortalecer las capacidades técnicas de las unidades ejecutoras para estructurar proyectos, agilizar contrataciones y asegurar que los recursos presupuestados se conviertan efectivamente en obras y servicios.

3. Transparentar el costo de oportunidad: Incluir en la presentación de los presupuestos una evaluación explícita del costo de oportunidad de las decisiones de asignación, visibilizando qué inversiones se postergan para priorizar otros gastos.

4. Revisar la rigidez del gasto corriente: Evaluar la posibilidad de introducir mayor flexibilidad en el gasto corriente, de modo que los ajustes no recaigan desproporcionadamente sobre la inversión. Esto implicaría reformas en áreas como la masa salarial pública, los subsidios generalizados y las transferencias.

5. Fortalecer la planificación plurianual: La inversión pública requiere horizontes de mediano plazo. Fortalecer el sistema de planificación y presupuestación plurianual permitiría proteger los proyectos estratégicos más allá de las restricciones de cada ejercicio fiscal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Central del Ecuador. (2025). *Información estadística mensual No. 2079: Mayo 2025*. Banco Central del Ecuador
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2020: La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Naciones Unidas. CEPAL – Panorama Fiscal 2020
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2021: Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19*. Naciones Unidas. CEPAL – Panorama Fiscal 2021

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2025: Impulsar la inversión para el crecimiento y el desarrollo sostenible*. Naciones Unidas. CEPAL – Panorama Fiscal 2025

Fondo Monetario Internacional. (2021). *Ecuador: 2021 Article IV consultation, second and third reviews under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, request for a waiver of nonobservance of performance criterion, and financing assurances review* (IMF Country Report No. 21/228). International Monetary Fund. *International Monetary*

Fund – Ecuador 2021 Article IV Consultation

Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. (2021–2025). *Ejecuciones presupuestarias*. Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador

Observatorio del Gasto Público. (2025). *La ejecución presupuestaria del primer semestre de 2025 revela una inversión crítica y un déficit persistente*. Observatorio del Gasto Público

Stiglitz, J. E. (2020). *Capitalismo progresista: La respuesta a la era del malestar* (J. E. Collyer Canales, Trad.). Taurus.

DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara no tener conflictos de intereses.



DERECHOS DE AUTOR

Ramírez Chávez, M. A. (2026)



Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo la licencia Creative Commons de Atribución No Comercial 4.0, que permite su uso sin restricciones, su distribución y reproducción por cualquier medio, siempre que no se haga con fines comerciales y el trabajo original sea fielmente citado.



El texto final, datos, expresiones, opiniones y apreciaciones contenidas en esta publicación es de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan el pensamiento de la revista.