

# La importancia de recuperar la libertad económica en Chile

## **POR**

### **Patricio Órdenes**

Profesor investigador Faro UDD.  
Magister en Políticas Públicas, PUC.  
patricioordenes@udd.cl

### **Pablo Paniagua**

Director del Programa de Magíster en Filosofía,  
Política y Economía, UDD.  
Ph.D. en Economía Política de la Universidad de  
Londres.  
ppaniagua@udd.cl

## **RESUMEN**

Esta nueva edición aborda la urgencia por recuperar la libertad económica en Chile para retomar el crecimiento. La tesis central es que la desaceleración no solo se debe a factores externos, sino también a políticas internas implementadas durante en la última década. Las conclusiones sugieren que se necesita con urgencia un cambio si se quiere superar este estancamiento y volver a retomar el pasillo estrecho hacia el desarrollo.

## *Estimados Lectores*

En los últimos años, mucho se ha debatido, escrito y discutido para dilucidar qué es lo que le pasó a Chile, en qué minuto perdió el rumbo y abandonó ese estrecho pasillo hacia el desarrollo que comenzó a transitar hacia fines de los ochenta. Reflexionar esta desorientación resulta fundamental cuando se analizan los últimos diez años, así como también lo es de cara a la proyección de nuestro futuro, pues difícilmente dicha representación resultará optimista si se desatiende la recuperación de la libertad económica y su impacto en el desarrollo del país.

En un contexto donde la desaceleración económica ha sido una constante durante la última década, esta nueva edición de Faro en Debate nos invita a reflexionar sobre las políticas implementadas y su relación con el estancamiento actual. ¿Cómo es posible que un país que hace no mucho tiempo lideró en crecimiento económico en América Latina, hoy enfrente desafíos tan significativos, al tiempo que su realidad se muestre tan disímil de lo que otrora fue?

En su tesis, los economistas Patricio Órdenes y Pablo Paniagua destacan cómo, desde 2014, Chile ha experimentado un retroceso notable en términos de crecimiento económico. A partir de ese año, la economía chilena perdió dinamismo, lo que generó una serie de consecuencias sociales y económicas que aún se resienten. Este fenómeno no solo es el resultado de factores externos, sino que, como bien muestran los autores, se debe en gran medida a decisiones políticas internas que han debilitado la libertad económica, especialmente en el marco de lo que fue la segunda administración de Michelle Bachelet.

En palabras del economista Milton Friedman, "una sociedad que prioriza la igualdad por sobre la libertad no obtendrá ninguna de las dos". Esta edición retoma esta reflexión y examina cómo la reducción de la libertad económica en Chile ha tenido un impacto directo en su capacidad para crecer y mejorar el bienestar de sus ciudadanos.

Sobre todo, este número no solo es una invitación a la reflexión, sino también una llamada a la acción. Es el momento de replantear nuestras estrategias, de reconocer los errores cometidos y de trazar un camino que nos lleve nuevamente hacia el crecimiento y la prosperidad. Como bien señalan sus autores, el futuro de Chile depende de las decisiones que tomemos hoy.

**Pedro Villarino F.**  
*Editor Faro en Debate*

*“Un sistema institucional que promueva la libertad económica y la libre competencia es fundamental para el desarrollo humano y la prosperidad”*

**Patricio Órdenes**



## ***I. Introducción: la gran desaceleración***

La economía chilena lleva diez años de un magro desempeño en términos de crecimiento, lo cual ha disminuido la capacidad del país de resolver innumerables problemas sociales. En la última década, el PIB per cápita real se ha expandido a un ritmo promedio de apenas un 0,8% anual. Esto contrasta, por ejemplo, con las altas tasas de crecimiento que Chile logró entre 1985 y 1998, en donde el incremento promedio anual del PIB per cápita real fue de un 5,1%. Durante aquellos años, este aumento posicionó al país como una de las cuatro economías del mundo, y le permitió posicionarse como un referente sobre el buen rendimiento que generan las políticas orientadas al mercado (Gallego y Loayza, 2002).

Posteriormente, y golpeado por los efectos de la crisis asiática de 1998-1999, el crecimiento se redujo, aunque continuó siendo alto. La tasa de crecimiento del PIB per cápita real entre los años 2000 y 2013 fue de un 3,5%. Es decir, Chile pasó de crecer a una tasa extraordinariamente alta de 5,1%, durante 14 años, a crecer a una tasa menor, aunque aún alta, de 3,5%, durante los siguientes 14 años.

De esta manera, la tasa de crecimiento anual se redujo, entre ambos periodos, en 1,6 puntos. Sin embargo, los siguientes 10 años estuvieron marcados por una caída aún mayor: entre 2014 y 2023, este fue de apenas un 0,8%, perdiendo, en poco tiempo, casi 3 puntos de crecimiento económico anual. Como consecuencia, en la última década el crecimiento económico de Chile se ubicó por debajo de la media mundial, en instancias en que durante las dos décadas anteriores se había dado, exitosamente, el caso contrario (Paniagua, 2021).

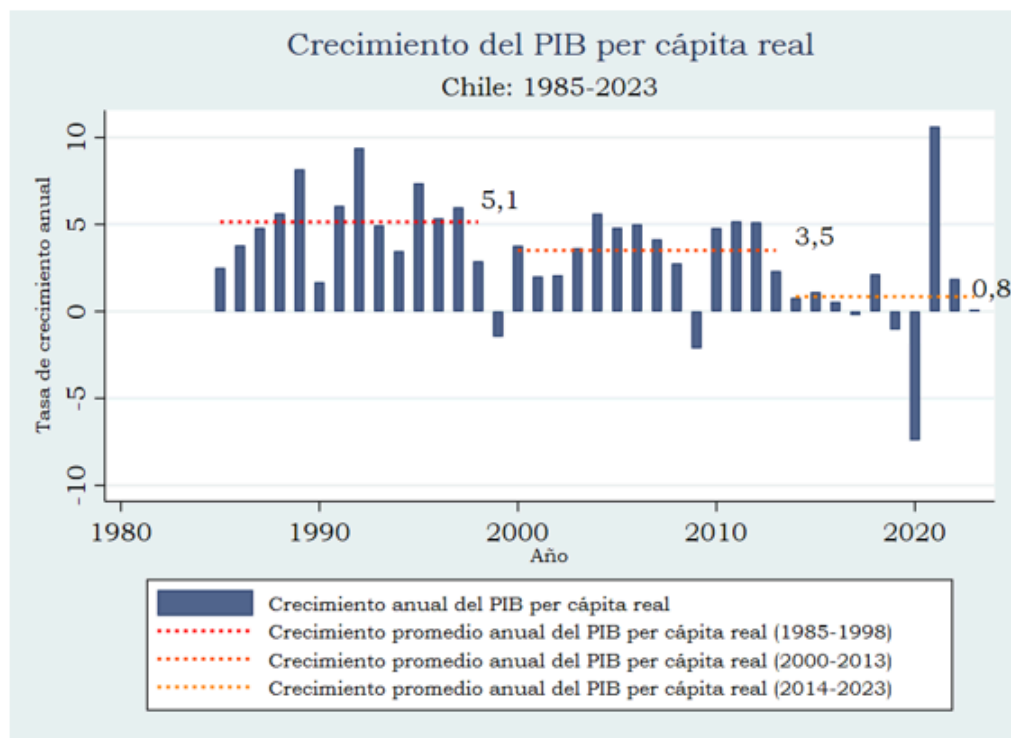
Este importante cambio de tendencia económica plantea de cara a la discusión pública y el futuro de Chile una pregunta trascendental: ¿qué ocurrió a partir del año 2014 en el país que solía ser el líder de América Latina?

Según el exministro de educación del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, José Pablo Arellano, “con la llegada del gobierno de la Nueva Mayoría en 2014 se rompe el ambiente pro-crecimiento y favorable a la inversión que había prevalecido por más de 20 años” (Arellano, 2024). Es decir, que a partir de la segunda administración de Michelle Bachelet comenzó a predominar una visión de suma cero, centrada en la redistribución antes que en el crecimiento. Contemporáneamente a este cambio en el plano de las ideas, la economía chilena sufrió también los efectos del fin del super ciclo de los *commodities*, que redujo de manera importante la contribución de la minería al crecimiento del país. Sin embargo, hoy los precios del cobre vuelven a estar altos, pero el estancamiento aún permanece. Estimaciones recientes sugieren que el débil rendimiento de la economía chilena durante la última década responde más a factores internos que externos (Toni, et al., 2024).

Es importante notar que la fuerte desaceleración económica que se produjo fue tan importante como repentina. En 2013, según diversos informes, se esperaba que la economía continuaría creciendo fuertemente durante los próximos años. Esto también se constata al revisar las estimaciones de PIB tendencial (Órdenes, 2023). Lo anterior tiene que ver, en gran medida, con las expectativas por parte de los actores locales ante el giro de políticas económicas, menos amigables con los mercados y con la iniciativa privada, que se venían anunciando con la llegada de Bachelet II. Como bien lo señaló Manuel Antonio Garretón (2016): “el segundo gobierno de Bachelet... estamos ante el primer proyecto refundacional del período democrático post-dictatorial iniciado en 1990... su objetivo es superar el modelo social, económico y político heredado de la dictadura”.

Según Arellano (2024), en 2013, los informes de política monetaria del Banco Central proyectaban un robusto crecimiento del PIB para el año siguiente, con estimaciones de entre 4% y 5% en septiembre. Sin embargo, el IPOM de diciembre de 2013 redujo esta proyección a un rango de 3,75% a 4,75% para 2014. Por su parte, el World Economic Outlook del FMI de abril de 2013 preveía un crecimiento del 4,6% para los años siguientes, pero esta proyección se ajustó significativamente a la baja en los informes de 2014. Todo esto sugiere que fue a fines del año 2013 e inicios del 2014 que comenzó a manifestarse un cambio de tendencia en la performance esperada de la economía chilena, la que luego se materializó en una desaceleración nunca antes vista desde el retorno de la democracia. Este fenómeno se ilustra gráficamente en la siguiente figura.

## Crecimiento del PIB per cápita, Chile 1985-2022



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

## II. Un cambio de régimen: ¿por qué el 2014 es importante?

La razón por la cual el foco de atención se ha centrado en 2014 se debe a que, con la llegada del segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, dicho año se produjo un cambio no trivial en el tipo de políticas públicas que el país había promulgado en comparación con décadas anteriores (Edwards, 2023).

En palabras de Benedikter et al. (2016, p. 2): “Bachelet prometió promulgar [un] cambio multidimensional tan trascendental e interdisciplinario en su alcance y extensión que lo llamó un conjunto coordinado de ‘políticas que cambian culturas’”. En otras palabras, “Bachelet prometió no sólo aplicar correcciones sectoriales, sino cambiar los fundamentos funcionales, institucionales y constitucionales de la nación” (Ibid.).

Cuando Bachelet obtuvo la Presidencia en el 2014, su coalición también llegó al poder con un sólido apoyo en el Congreso, obteniendo la mayoría en ambas cámaras de la legislatura, lo que le permitió implementar una extensa batería de transformaciones políticas y económicas que representaron un “cambio multisectorial simultáneo y reformas entrelazadas” (Ibid.).

Este amplio conjunto de reformas internas anunciadas, delineadas e implementadas en el 2014, incluía siete cuestiones clave: (i) una reforma fiscal para aumentar los impuestos a las empresas. En apenas siete años la carga impositiva a las empresas subió en 10 puntos. De esta forma, la tasa de impuestos corporativos subió al 20% en 2011, dejando atrás el 17% que había prevalecido desde el año 2001. El 2017 volvió a subir al 25%, y al año siguiente llegó hasta un 27%, lo que trasluce una tendencia ascendente no menor, mientras que los países OECD venían avanzando en el sentido opuesto, con una trayectoria de reducción de impuestos corporativos; (ii) una reforma educativa para des-privatizar y acabar con las entidades lucrativas, para así deshacer las políticas de mercado en la educación; (iii) una reforma política para cambiar el sistema electoral; (iv) un proceso constituyente para terminar con la constitución establecida durante la dictadura; (v) una reforma al mercado laboral para fortalecer el poder de negociación de los sindicatos; (vi) la creación de un entramado legal y de permisos (ambientales, etcétera) cada vez más extenso y, finalmente, (vii) una reforma previsional para aumentar el rol del Estado en la seguridad social. Todas ellas pretendían aplicarse en tándem en un corto periodo de tiempo entre el 2014-2016.

A partir de lo anterior, se podría pensar que la acumulación de malas políticas no causaría el mismo daño que si fuesen llevadas a cabo por separado, sino que sus efectos se amplificarían cuando se materializan o anuncian simultáneamente en un corto periodo de tiempo. Así como existe complementariedad de políticas cuando se implementan una serie de políticas pro-crecimiento y se genera un “bono adicional” de crecimiento, como ocurrió durante la transición a la democracia en 1990, aquí ocurrió lo contrario. En 2014, la incertidumbre político-económica aumentó rápidamente en Chile, superando el promedio mundial, reflejando la percepción de que las políticas anunciadas podrían dañar significativamente la economía chilena.

El estancamiento económico en la última década se ha hecho notar en múltiples sentidos.

El crecimiento de los salarios ha sido más lento (Paniagua, 2021) y las percepciones han empeorado. Según la encuesta CEP 2023, hasta mediados de 2014, más del 40% pensaba que Chile estaba progresando. Desde entonces hasta 2023, solo un 17% cree que el país avanza, mientras que un 60% considera que está estancado y un 22% cree que está en decadencia, lo que sugiere un cambio en las expectativas. En 2007, la encuesta Bicentenario arrojaba datos análogos: el 71% de los chilenos creía que Chile alcanzaría el desarrollo en 10 años. Si antes del estallido social de 2019 este porcentaje era de cercano al 50%, hacia 2022 se desplomó a un 37%.

A continuación, nos centraremos en analizar el índice de libertad económica elaborado por Fraser Institute, ya que los cambios de política desde 2014 la han afectado negativamente. Examinar este indicador agregado puede ayudar a entender la magnitud del impacto de las reformas y sus posibles implicancias futuras.

### ***III. Libertad económica y crecimiento en Chile***

Diversos economistas, como Daron Acemoğlu, Angus Deaton, Amartya Sen, Milton Friedman y Douglas North, entre otros, han reconocido que un sistema institucional que promueva la libertad económica y la libre competencia es fundamental para el desarrollo humano y la prosperidad. La libertad económica, la libertad de creación y la competencia, sujetas a un sistema de reglas que sancione el fraude, la colusión y los abusos de poder, son esenciales para que un país prospere y mejore el bienestar de sus ciudadanos.

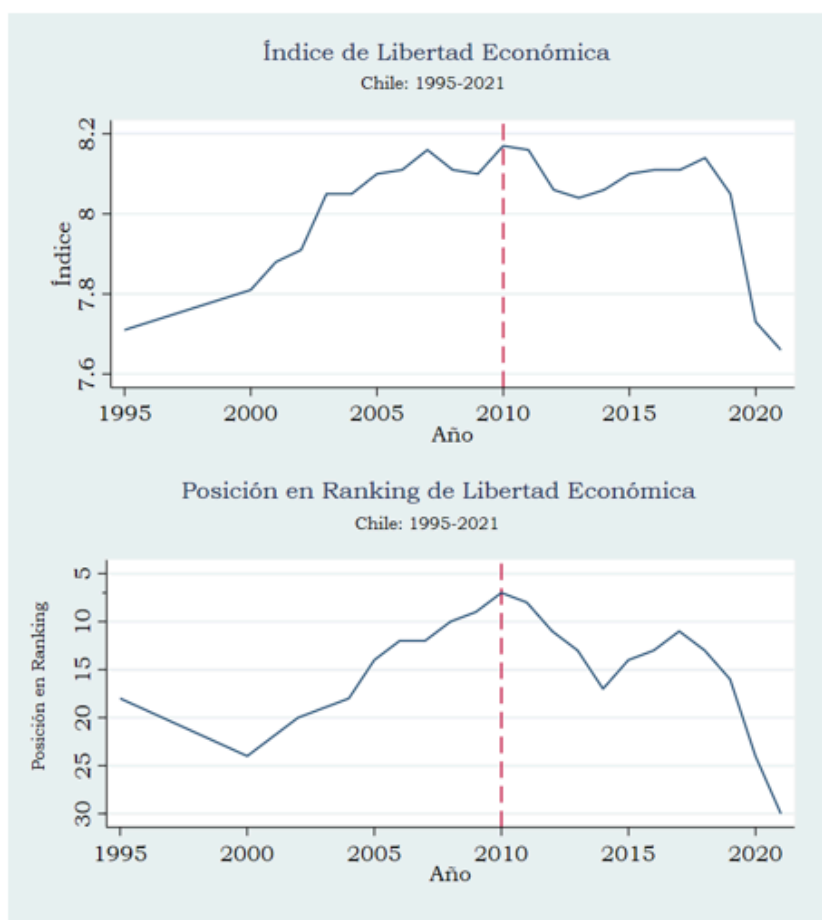
A pesar de esta evidencia, Chile ha estado siguiendo el camino opuesto durante más de una década, experimentando un retroceso en la libertad económica en varias áreas. A continuación, revisaremos brevemente la evolución de la libertad económica en el país para comprender mejor la situación actual.

El centro canadiense Fraser Institute publica anualmente un ranking de libertad económica que clasifica a 165 países y territorios según el grado que tengan de ella.

Este ranking, basado en cinco áreas principales –tamaño del gobierno, sistema legal y derechos de propiedad, estabilidad monetaria, libertad de comercio internacional y regulación crediticia, laboral y de negocios– proporciona una visión comparativa de la libertad económica global. El índice se calcula a partir de 44 variables distintas para reflejar el grado de libertad económica de cada país o territorio (véase Paniagua y Órdenes, 2022).

Aunque establecer una relación causal directa entre libertad económica y crecimiento del PIB requiere un análisis más detallado (Faria y Montesinos, 2009; Gwartney et al., 1999), desde el punto de vista descriptivo se puede advertir que, tanto para Chile como el resto del mundo, los periodos de mejora en este índice coinciden con periodos caracterizados por altas tasas de crecimiento económico. La historia reciente de Chile muestra un aumento en la libertad económica desde 1995 hasta 2010, seguido de una caída a partir de entonces. Es importante destacar que el índice se publica con un retraso de dos años, por lo que el último dato publicado en 2023 refleja la situación de 2021.

### Evolución de Chile en el ranking y puntaje obtenido 2002-2023



Fuente: elaboración propia en base a datos de Fraser Institute.



Al igual que la caída del crecimiento económico del país post 2014, la expansión de las libertades económicas en Chile ha ido retrocediendo con el tiempo. En términos del índice de libertad económica, se pueden identificar cinco períodos distintos. El primero, de 1995 a 2007, muestra una fuerte expansión en el puntaje, que pasa de 7,71 a 8,16 puntos. Luego, entre 2007 y 2010, el puntaje se estanca y se mantiene relativamente igual. A partir de 2010, el país experimenta un marcado retroceso, con el puntaje cayendo de 8,17 en 2010 a 8,04 en 2013, lo que representa un retroceso de 10 años en el índice. Posteriormente, Chile inicia una recuperación que culmina en 2018 con un puntaje de 8,14. Sin embargo, desde entonces, se produce un importante declive, con la última medición, basada en datos de 2021, mostrando un puntaje de apenas 7,66, similar al que tenía a principios de la década de 1990.

Al abrir el índice por componentes, se observa que no todas las áreas comenzaron a retroceder al mismo tiempo (ver anexo 1). Por ejemplo, el puntaje en "Tamaño del Estado" alcanza su máximo en 2013 y luego empieza a declinar. En "Sistema legal y derechos de propiedad", el máximo se alcanza en 2009, y a partir de ahí, el puntaje desciende. La caída en "Libertad del comercio internacional" comienza en 2008, y en "Regulación", en 2011. El único componente que ha mostrado un buen desempeño reciente es "Estabilidad Monetaria", con su máximo alcanzado en 2018.

Actualmente, la posición 30 de Chile en el ranking Fraser es la más baja desde 1985, cuando ocupaba el puesto 59. Esta ubicación da cuenta del triste giro que ha experimentado el país en materia económica, retrocediendo a niveles que se creían ya superados y deshaciendo en parte los avances logrados durante más de 30 años.

### ***III. Reflexiones finales***

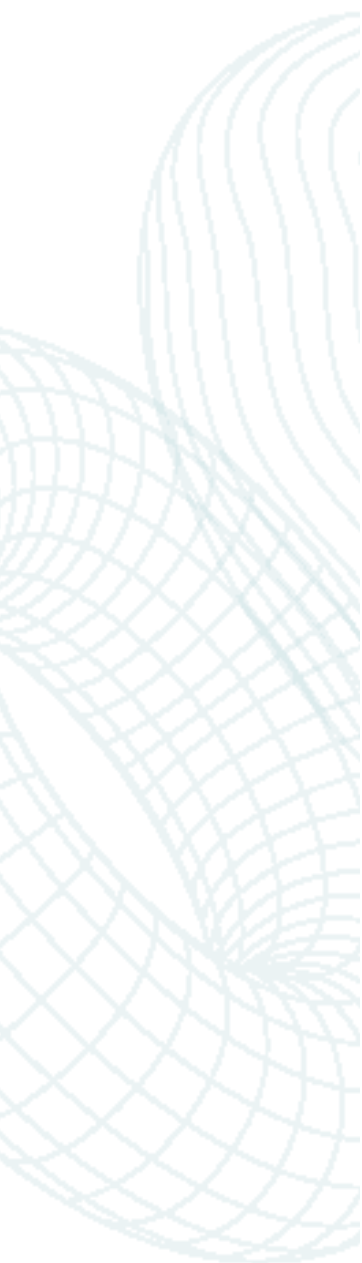
El objetivo de este análisis ha sido proporcionar un insumo más para discutir cómo Chile puede impulsar su crecimiento a largo plazo. El estancamiento económico de la última década puede interpretarse como una reacción racional y esperada a las reformas políticas y económicas llevadas a cabo a partir del 2014.

Esto sugiere que, si el país hace un esfuerzo y consolida un cambio de dichas políticas, enmendando con ello el rumbo en la dirección opuesta a la seguida en la última década, los agentes económicos deberían responder positivamente y Chile podría volver a crecer como lo hizo entre 1985 y 2013.

Sin embargo, para lograr esto es esencial que los formuladores de políticas reconozcan y aprendan de las fallas de las políticas que propusieron, defendieron e implementaron.

Como reflexión final, queremos mencionar el libro editado por Arnold Harberger (1985) *Economic Policy and Economic Growth*, el cual analiza países desarrollados y en desarrollo, identificando episodios de estancamiento y crecimiento para entender qué políticas fueron ejecutadas en cada etapa.

En este análisis, hemos explorado brevemente el reciente período de estancamiento en Chile y su relación con la caída en el ranking de libertades económicas y el cambio de política en 2014. Al día de hoy, contamos con un buen conocimiento acerca de las políticas que definieron los periodos de crecimiento (1985-2013) y de estancamiento (2014-2024). Depende de nosotros ajustar el rumbo basándonos en estas experiencias.



## Referencias en el texto

Arellano, José Pablo (2024). *¿Por qué ha bajado el crecimiento económico en Chile a partir de 2014 y cómo lo retomamos?* Junio de 2024.

Centro de Estudios Públicos (2023). Encuesta CEP 90, septiembre-octubre 2023. *Centro de Estudios Públicos*. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-n-90/>

Edwards, S. (2023). *The Chile Project: The Story of the Chicago Boys and the Downfall of Neoliberalism*. Princeton University Press.

Faria, H., y Montesinos, H. (2009). "Does economic freedom cause prosperity? An IV approach." *Public Choice*, 141: 103-127.

Gallego, F. y Loayza, N. (2002). "La época dorada del crecimiento en Chile: explicaciones y proyecciones". *Economía Chilena*. Volumen 5, N°1.

Garretón, M. (2016). "El segundo gobierno de Bachelet: proyecto de transformación y crisis política". *Problèmes d'Amérique Latine*, 102 (3): 13-33.

Gwartney, J., Lawson, R., y Holcombe, R. (1999). "Economic Freedom and the Environment for Economic Growth." *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 155(4): 643-663.

Gwartney, J., Lawson, R., y Murphy, R. (2023). *Economic Freedom of the World: 2023 Annual Report*. Fraser Institute.

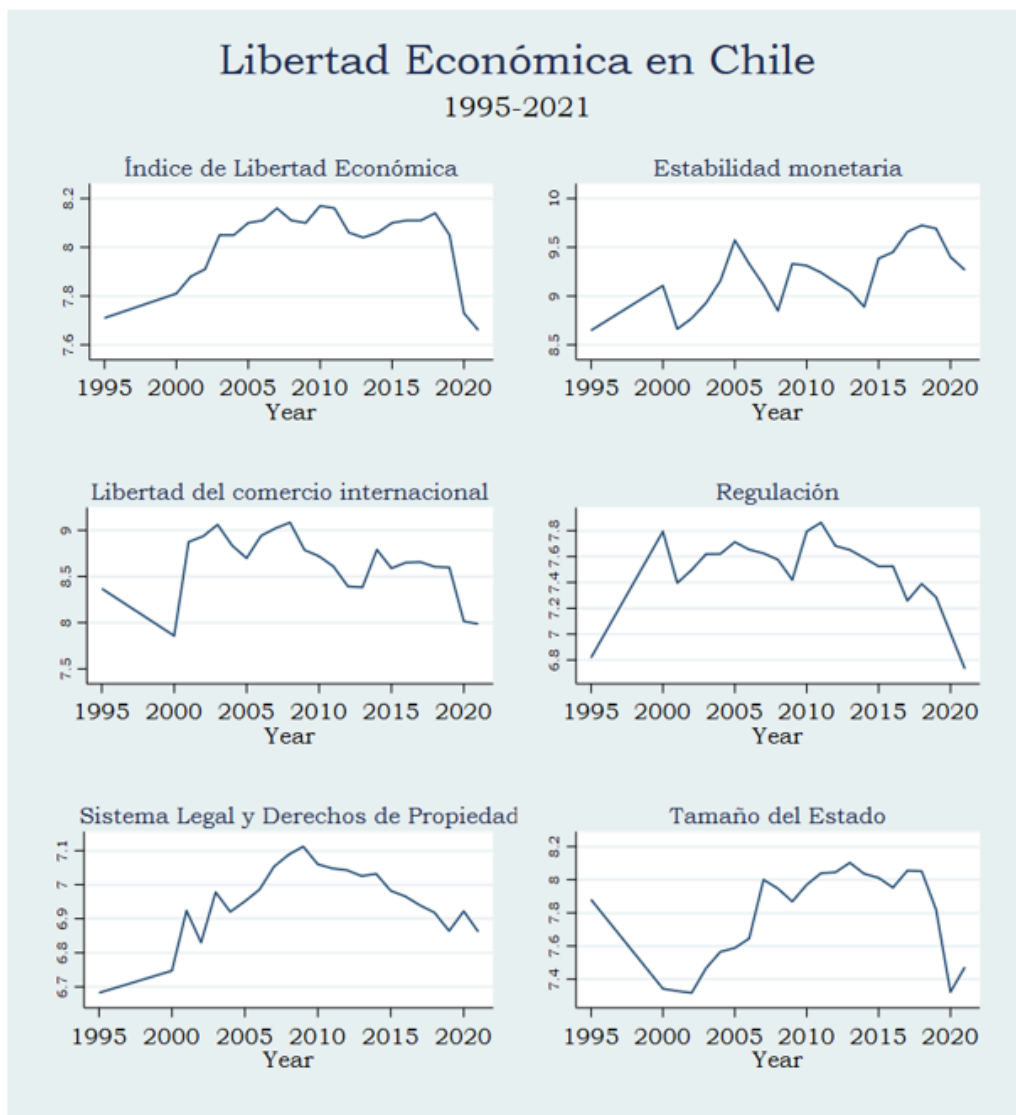
Órdenes, P. (2023). "Diez años de desaceleración del PIB tendencial". *Faro en Debate*, agosto, 2023. Santiago: Universidad del Desarrollo.

Paniagua, P. (2021). *Atrofia: Nuestra encrucijada y el desafío de la modernización*. Santiago: Editorial RIL.

Paniagua, P. y Órdenes, P. (2022). "Libertad económica y desarrollo en Chile: ¿El fin de una modernización acelerada?" *Procesos de Mercado*, 19 (2): 95-132.

Toni, E., Paniagua, P., y Órdenes, P. (2024). "Policy Changes and Growth Slowdown: Assessing the Lost Decade of the Latin American Miracle." ArXiv, arXiv: 2407.02003. Doi: <https://doi.org/10.48550/arXiv.2407.02003>.

Anexo 1



Fuente: elaboración propia en base a datos de Fraser Institute.

# Faro UDD

*Núcleo de Humanidades y Ciencias Sociales*



Faro UDD es un centro interdisciplinario de humanidades y ciencias sociales creado por la Universidad del Desarrollo. Ha sido concebido como un espacio académico de reflexión, que busca contribuir al bienestar de Chile y sus ciudadanos, mediante la generación de contenidos sólidos, el enriquecimiento del debate público nacional, y la formación de talento académico joven, todo ello en relación con la fundamentación ética de la democracia representativa y de la sociedad libre.

 @faro\_udd

 @faro\_udd

 faro udd

 faro@udd.cl

 www.faro.udd.cl